



## KONFLIK NORMA DALAM PENGAWASAN APBD KABUPATEN/KOTA

Hasanuddin Podungge  
Gorontalo Provincial Government  
[hasanuddinpodungge16@gmail.com](mailto:hasanuddinpodungge16@gmail.com)

### Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi di Kabupaten dan Kota sebagai perpanjangan tangan Gubernur dengan mengkaji bagaimana kendala-kendala yang dihadapi Inspektorat Provinsi dalam melakukan pengawasan APBD di Kabupaten dan Kota, sehingga diharapkan dapat mengoptimalkan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten dan Kota. Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan adalah jenis pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil akhir dari artikel ini menunjukkan bahwa Kewenangan Gubernur dalam melaksanakan pengawasan di bantu oleh Inspektorat Provinsi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, namun pelaksanaan pengawasan tersebut tidak dapat optimal karena adanya konflik norma dengan pasal 49 ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang intinya 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, sehingga apabila terjadi konflik kepentingan antara provinsi dengan kab/kota dapat terjadi penolakan terhadap Inspektorat Provinsi dalam melakukan pengawasan di Kab/Kota. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan revisi terhadap produk hukum yang mengalami konflik norma sehingga tidak menimbulkan perselisihan kepentingan.

**Kata Kunci: Pengawasan; Kepastian Hukum; Keadilan; Kemanfaatan**

### Abstract

This article discusses to explain the implementation of supervision carried out by the Provincial Inspectorate in the District and City as an extension of the Governor by reviewing the coordination that requires the Provincial Inspectorate to supervise the APBD in the District and City so that it can be used to support its implementation. and the City. The method suggested in this study uses the types discussed and invited. The final result of this article shows that the Governor's Authority in carrying out supervision was assisted by the Provincial Inspectorate by Government Regulation Number 79 of 2005 concerning Guidance for Guidance and Government Supervision Number 69 of 2008 concerning the Internal Control System of the Government. the framework of work and functions of the district/city regional work unit funded by the district/city Regional Revenue and Expenditure

Budget seeks to change the relationship of interests between the province and the district/city can occur to the Provincial Inspectorate in conducting supervision in the District / City. Based on this, a revision of legal products that change conflict is needed so that there is no interest in disputes.

Keywords: Supervision; Legal certainty; Justice; Benefit

## **1. Pendahuluan**

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih terdesentralisasi dengan adanya kebijakan otonomi daerah membawa implikasi beralihnya sebagian besar urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diselenggarakan dengan memberikan hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dasar dari hubungan ini adalah bahwa Pemerintah Pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada Daerah untuk diatur dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan pemerintahan umum. Dari ketiga pelaksanaan urusan pemerintahan, yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Hal ini berarti Daerah memiliki kebebasan dan kemandirian dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangannya. Untuk menjaga agar kebebasan itu tidak keluar dari ikatan negara kesatuan maka diperlukan pengawasan sebagai media untuk berkoordinasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dan sebagai media control terhadap Pemerintah Daerah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan amanat dari ketentuan Bab XIX, Pasal 373 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan merupakan tindakan yang dimaksudkan untuk

mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan tugas pemerintahan. Sesuai Pasal 379 ayat (2) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan Gubernur dibantu oleh Inspektorat Provinsi. Inspektorat Provinsi sebagai Aparat Pengawasan Intern Pemerintah adalah perpanjangan tangan Gubernur dalam melakukan pembinaan dan pengawasan baik ditingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Inspektorat Provinsi sebagai pembantu Gubernur dalam melakukan pengawasan sesuai amanah Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Selain pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdapat pula Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang didalamnya memuat pembinaan dan pengawasan.

Konsep SPIP sangatlah jelas membantu pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, namun dilihat dari salah satu pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yaitu Pasal 49 yang mana mengatur mengenai kewenangan Inspektorat Jenderal Teknis, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota yang

mana kewenangan Inspektorat Provinsi sesuai Pasal 49 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah melakukan pengawasan terhadap seluruh penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi.

Hal ini terlihat kontradiktif dengan Pasal 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa kewenangan Inspektorat Provinsi sebagai pembantu gubernur adalah melaksanakan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten kota.

Pasal 49 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah inilah yang menjadi batu sandungan Pemerintah Provinsi untuk melakukan pengawasan apabila terjadi ketidakharmonisan dengan pemerintah Kabupaten/Kota.

Hal ini telah terjadi pada Pemerintah Provinsi Gorontalo, dimana Inspektorat Provinsi Gorontalo sebagai pembantu Gubernur Gorontalo yang akan melaksanakan

pengawasan dan pembinaan pada Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara tahun 2011 dan Kota Gorontalo tahun 2012 ditolak untuk tidak melaksanakan pengawasan hal ini disebabkan pada saat itu kedua daerah tersebut sedang persiapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah sehingga dikhawatirkan apabila Inspektorat melaksanakan pengawasan terdapat unsur politik dan unsur kepentingan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi batasan permasalahan yang dibahas pada artikel adalah pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Inspektorat Provinsi, kendala yang dihadapi oleh Inspektorat Provinsi dalam melakukan pengawasan APBD di Kabupaten dan Kota mengenai konflik norma dalam pengawasan APBD Kabupaten/Kota dan upaya Inspektorat dalam mengoptimalkan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten dan Kota.

## **2. Metode Penelitian**

Artikel ini yang bersifat yuridis atau normatif, yaitu artikel hukum yang dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru sesuai dengan obyek kajiannya yakni norma hukum. Maka artikel ini menggunakan

pendekatan perundang-undangan dan studi kasus yang dengan menggunakan data yang bersumber dari data sekunder. Serta artikel ini bersifat kualitatif. Dalam pendekatan perundang-undangan yang harus dipahami adalah hierarki dan asas-asas dalam regulasi yang berlaku di Kabupaten/Kota dan upaya-upaya Inspektorat dalam mengoptimalkan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten dan Kota.

### **3. Pembahasan**

#### **Pengawasan Inspektorat Provinsi di Kabupaten/Kota.**

##### **1. Proses Pelaksanaan Pengawasan.**

Kewenangan Gubernur dalam melaksanakan pengawasan di bantu oleh Inspektorat Provinsi. Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 36. Berdasarkan Pasal 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan pedoman sebagai panduan, pedoman pelaksanaan pengawasan dimaksud 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.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 mengatur tentang ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu pengawasan administrasi umum pemerintahan dan pengawasan urusan pemerintahan. Pengawasan Administrasi Umum Pemerintahan meliputi kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah dan barang daerah, sedangkan pengawasan urusan pemerintah dilakukan terhadap urusan wajib, urusan pilihan serta dekonsentrasi. Adapun mekanisme atau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diawali dengan penyusunan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). PKPT atas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota dikoordinasikan oleh Inspektur Provinsi, penyusunan PKPT didasarkan atas prinsip keserasian, keterpaduan, menghindari tumpang tindih dan pemeriksaan berulang-ulang serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan sumber daya pengawasan. Rencana pengawasan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Proses pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi di Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota oleh Pejabat pengawas pemerintah yaitu melalui kegiatan pemeriksaan. Kegiatan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi di Pemerintah Daerah Kabupaten Kota meliputi kegiatan pemeriksaan secara berkala terhadap kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, barang daerah.

Mekanisme tahapan pelaksanaan pemeriksaan oleh Inspektorat Provinsi adalah sebagai berikut : a) Persiapan pemeriksaan; b) Pelaksanaan Pemeriksaan; c)

Konfirmasi Temuan Hasil Pemeriksaan; d) Penyusunan Pokok-pokok Hasil Pemeriksaan ( P2HP); e) Pertemuan akhir ( exit Briefing ); f. Penyusunan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

Pelaksanaan pemeriksaan tidak dapat berjalan efektif apabila terdapat penolakan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan menggunakan Pasal 49 ayat (5) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian intern Pemerintah yang menyatakan Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi.

## **2. Penilaian Pelaksanaan Pengawasan.**

Dalam melaksanakan tugas, Inspektorat Daerah Provinsi menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan, pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya, pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur, penyusunan laporan hasil pengawasan, pelaksanaan administrasi Inspektorat Daerah Provinsi, dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya. Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi tidak hanya spesifik pada pengawasan pengelolaan keuangan daerah. Ruang lingkup pengawasan oleh Inspektorat Provinsi sangat luas, sesuai Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan

di daerah antara lain meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.

Selain berdasarkan pedoman tata cara pelaksanaan pengawasan, untuk pelaksanaan pengawasan ditetapkan juga kebijakan pengawasan yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kebijakan pengawasan diterbitkan setiap tahun. Pengawasan untuk Tahun 2016 Kebijakan pengawasan yang di tetapkan oleh Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan pemerintahan Daerah Tahun 2016. Dalam kebijakan pengawasan telah diatur antara lain mengenai kegiatan pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat Provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota.

Kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten/Kota sesuai lampiran III huruf B Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016 adalah : a) Pengawasan terhadap urusan pemerintahan wajib; b) Pengawasan teknis urusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat atas penyelenggaraan pemerintah; c) Kegiatan pengawasan umum di Kabupaten/Kota.

Kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten/Kota sesuai lampiran III huruf B Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016 adalah : a) Pengawasan terhadap urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan,

kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat social; b) Pengawasan teknis urusan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat atas penyelenggaraan pemerintah daerah yang difokuskan pada : 1) Alokasi penyaluran, realisasi dan pertanggungjawaban dana desa. 2) Pembinaan wawasan kebangsaan dan penanganan konflik sosial. 3) Pelayanan pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengumpulan data kependudukan, pemanfaatan dan penyajian database, penyusunan profil kependudukan kabupaten/kota. 4) Pemetaan dan penanggulangan bencana kabupaten/kota dan pencegahan serta pengendalian kebakaran. 5) Penyelesaian batas daerah; c) Kegiatan pengawasan umum di Kabupaten/Kota yang difokuskan pada: 1) Pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan dan kepegawaian pada Perangkat Daerah, yang berkaitan dengan penyerahan personil, perlengkapan, pembiayaan dan dokumen (P3D) urusan pendidikan menengah, kelautan, energi dan sumber daya mineral. 2) Keuangan daerah, yang berkaitan dengan pemanfaatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan sumber pendapatan lainnya serta pemanfaatan Aset Daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah dan dukungan anggaran pilkada tahun 2017. 3) Pembangunan dan keuangan daerah, yang berkaitan dengan konsistensi kebijakan perencanaan dan penganggaran serta evaluasi capaian daya serap pendanaan dan capaian kinerja penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah terhadap urusan pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan sosial. 4) Pelayanan publik di Daerah, yang berkaitan dengan kewenangan perijinan kepada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dan ketepatan waktu penyelesaian perijinan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). 5) Kebijakan daerah, yang berkaitan dengan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dan penerapan Norma Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) serta pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) terhadap urusan wajib yang menjadi pelayanan dasar. 6) Kepegawaian Daerah, yang berkaitan dengan mutasi PNS di Daerah menjelang Pilkada Tahun 2017 hal ini berkaitan dengan petahana yang akan mencalonkan diri kembali sebagai Kepala Daerah dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir, pembinaan jabatan fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (P2UPD) dan rekrutmen serta pemberhentian dalam jabatan.

Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi dituangkan dalam norma hasil pengawasan dalam bentuk laporan tertulis berupa Laporan Hasil Pemeriksaan dan disampaikan kepada pejabat yang memberi perintah serta pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangundangan. Laporan hasil pengawasan oleh Inspektorat Provinsi yang dilaksanakan di Kabupaten/Kota harus dibuat secara tertulis agar : a) Hasil pengawasan dapat disampaikan kepada para pejabat yang bertanggungjawab pada semua tingkat organisasi atau instansi yang diperiksa. b) Temuan hasil pengawasan yang memuat pertimbangan, kesimpulan, pendapat dan atau saran tindak pengawasan tidak mudah disalahtafsirkan. c) Hasil pengawasan dapat menjadi bahan untuk pengawasan periode berikutnya. d) Pejabat atau pihak yang berkepentingan terhadap temuan mudah melaksanakan tindak lanjut atas rekomendasi pemeriksa. e) Tanggung jawab pemeriksa atas laporannya menjadi jelas. f)

Pembuktian menjadi mudah, kalau ada tuntutan dari pihak yang merasa dirugikan.

Informasi yang diungkapkan dalam laporan pengawasan harus didasarkan pada fakta dan pembuktian yang cukup, kompoten dan relevan. Ketelitian dalam suatu laporan pengawasan adalah perlu, sebab satu ketidaktelitian saja suatu pemeriksaan dapat menimbulkan keraguan atas keseluruhan laporan dan dapat mengalihkan perhatian pembacanya dari inti laporan. Laporan Hasil pengawasan yang dibuat oleh Inspektorat Provinsi terhadap pengawasan Kabupaten/Kota, memuat : a) Temuan dan kesimpulan pemeriksaan secara obyektif serta saran tindak yang konstruktif. b) Laporan hasil pengawasan yang dibuat sebaiknya lebih mengutamakan usaha perbaikan atau penyempurnaan atas temuan dari pada kritik. c) Mengungkapkan hal-hal yang masih merupakan masalah yang belum dapat diselesaikan sampai berakhirnya pemeriksaan bila ada. d) Mengemukakan pengakuan atas suatu prestasi keberhasilan atau suatu tindakan perbaikan yang telah dilaksanakan, terutama bila perbaikan itu dapat diterapkan di Instansi lain. e) Mengemukakan penjelasan pejabat obyek yang diawasi mengenai hasil pengawasan. f. Menyatakan informasi penting yang tidak dimuat dalam laporan hasil pengawasan karena dianggap rahasia atau harus diperlakukan secara khusus

sesuai dengan peraturan perundang-undangan, bila ada.

Dalam menyusun materi suatu laporan atas temuan hasil pemeriksaan harus memuat lima unsur : a. Kondisi atau kenyataan yang terjadi; b. Penyimpangan atas kondisi yang dibandingkan dengan kriteria. c. Sebab-sebab terjadinya penyimpangan. d. Akibat penyimpangan tersebut. e. Rekomendasi atau Saran tindak.

### **3. Materi Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Provinsi di Kab/Kota.**

Materi pengawasan yang dilaksanakan Inspektorat Daerah provinsi di kabupaten / kota berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut : a. Tugas dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah.

b. Pengelolaan Sumber Daya Manuasia (SDM) c. Pengelolaan Keuangan Daerah d. Pengelolaan Barang Daerah e. Urusan Wajib Pemerintahan Daerah f. Urusan Pilihan Pemerintahan Daerah

### **Kendala-Kendala Pelaksanaan Pengawasan Yang Dilaksanakan Inspektorat Provinsi di Kabupaten/Kota.**

#### **1. Adanya Konflik Norma**

Sesuai pasal 26 ayat (3) Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota, pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, sedangkan berdasarkan Pasal 49 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan: (5) Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi. (6) 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.

Bertitik tolak pada aturan kedua peraturan pemerintah tersebut diatas, yang menjadi pertanyaan untuk memperoleh gambaran adalah sejauhmana efektifitas dari hukum, pertama-tama harus dapat mengukur sejauhmana aturan hukum itu

ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian

besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi masih muncul pertanyaan lebih lanjut derajat efektifitasnya. Seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada

kepentingannya. Kepentingan itu bermacam-macam, diantaranya yang bersifat *compliance* (pemenuhan), *identification* (identifikasi) dan *internalization* (internalisasi) dan masih banyak jenis kepentingan lain. Jika ketaatan sebagian besar warga masyarakat terhadap suatu aturan umum hanya karena kepentingan yang bersifat *compliance* atau hanya takut sanksi maka derajat ketaatannya sangat

rendah, karena membutuhkan pengawasan terus menerus. Berbeda kalau ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yaitu ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya adalah yang tertinggi. Menanggapi isi ketentuan di atas, terdapat norma hukum yang sama kedudukannya berdasarkan Jenis dan hierarki namun salah satu materi pasalnya menimbulkan konflik norma, yaitu 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pasal 49 ayat (5) dan (6) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Berdasarkan permasalahan di atas, apabila ada dua peraturan yang berbeda, padahal mengatur objek yang sama, maka asas-asas hukumlah yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik-konflik tersebut. Asas hukum mengandung nilai-nilai

dan tuntutan-tuntutan etis. Apabila kita membaca suatu peraturan hukum, mungkin kita tidak menemukan pertimbangan etis disitu, tetapi asas hukum menunjukkan adanya tuntutan etis yang demikian atau setidaknya kita bisa merasakan adanya petunjuk kearah tersebut.

Hukum sebagai suatu sistem tidak menghendaki adanya konflik dan andai katapun timbul konflik dalam suatu sistem, asas-asas hukumlah yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik itu. Walaupun asas hukum bukan peraturan hukum, namun sebagai sesuatu yang bersifat *ratio legis*nya hukum, tidak ada hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada didalamnya. Asas hukum berperan sebagai pemberi etis terhadap peraturan peraturan hukum dan tata hukum serta sistem hukum. Sesuai dengan asas hukum maka penyelesaian yang dapat ditempuh untuk mengakhiri konflik norma tersebut dengan mengacu kepada prinsip-prinsip hukum yang dikenal dalam ilmu hukum, yaitu: a) *Lex specialis derogat legi generalis*: yang berarti undang-undang/peraturan yang mengatur ketentuan yang lebih khusus (*specialis*) mengenyampingkan undang-undang/peraturan yang bersifat umum (*generalis*).



b) *Lex posteriori derogat legi priori*: yang berarti undang-undang/peraturan yang disahkan belakangan (*posteriori*) mengesampingkan undang-undang/peraturan yang diberlakukan lebih dulu (*priori*).

c) *Lex superiori derogat legi inferiori*; yang berarti undang-undang/peraturan yang lebih tinggi (*superiori*) mengesampingkan undang-undang/peraturan yang lebih rendah.

Sesuai pembentukan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah disahkan belakangan dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hal ini menunjukkan bahwa sesuai asas yang diakui pemberlakuannya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, namun dalam penerapannya Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 masih diberlakukan juga penerapannya sampai dengan saat ini.

Apabila dalam asas hukum belum dijumpai penerapan asas yang tepat untuk mengatasi konflik hukum, maka untuk menyelesaikan konflik melalui penemuan hukum. Penemuan hukum bukan semata-mata hanya penerapan peraturan-peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit, tetapi sekaligus juga penciptaan dan pembentukan hukum. Teori penemuan hukum digunakan oleh hakim dalam peradilan, yaitu melalui metode interpretasi atau penafsiran hukum. Adapun jenis interpretasi atau penafsiran hukum adalah sebagai berikut : a. Interpretasi Gramatikal. b. Interpretasi sistematis. c. Interpretasi teleologis/sosiologis. d. Interpretasi komparatif. e. Interpretasi futuristik/antisipatif. f. Interpretasi historis.

Dalam permasalahan ini dimana terdapat dua aturan hukum yang sama kedudukannya dalam hierarki perundang-undangan dan keduanya masih berlaku, namun terdapat pertentangan dalam salah satu pasalnya seperti yang telah disebutkan di atas, sehingga menimbulkan konflik norma, menurut penulis apabila

tidak dapat diselesaikan dengan asas maka diselesaikan dengan melakukan teori penemuan hukum melalui metode interpretasi atau penafsiran hukum. Interpretasi

yang cocok digunakan adalah interpretasi historis, yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang. Penafsiran menurut sejarah undang-undang hendak dicari

maksud ketentuan undang-undang seperti yang dilihat oleh pembentuk undang-undang pada waktu pembentukannya. Pikiran yang mendasari metode interpretasi ini adalah bahwa undang-undang adalah kehendak pembentuk undang-undang yang tercantum dalam teks undang-undang. Disini kehendak pembentuk undang-undang yang menentukan. Undang-undang tidak terjadi begitu saja, undang-undang selalu merupakan reaksi terhadap kebutuhan sosial untuk mengatur, yang dapat dijelaskan secara historis.

## **2. Adanya Konflik Kepentingan**

Seperti yang telah dibahas di atas, bahwa dalam pelaksanaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun berdasarkan rencana pengawasan tahunan. Rencana pengawasan tahunan disusun dalam bentuk Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dengan berpedoman pada kebijakan pengawasan. Rencana pengawasan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur, berdasarkan rencana pengawasan tersebut Inspektorat Provinsi melaksanakan pengawasan di

Kabupaten dan Kota. Sebagai contoh adanya konflik norma yang mengakibatkan tidak terlaksananya pengawasan oleh Inspektorat Provinsi di Kabupaten dan Kota sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 adalah di Provinsi Gorontalo, Tahun 2011 di Kabupaten Gorontalo utara dan tahun 2012 di Kota Gorontalo sesuai PKPT Inspektorat Provinsi Gorontalo akan melaksanakan pemeriksaan/pengawasan reguler yang sedianya biasa dilaksanakan tiap tahun, pengawasan APBD Kabupaten/Kota sesuai kebijakan pengawasan tersebut mencakup pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah, Pengelolaan Sumber Daya Manusia (SDM), Pengelolaan Keuangan Daerah, Pengelolaan Barang Daerah, urusan wajib pemerintahan daerah dan urusan pilihan pemerintahan daerah, namun pengawasan yang akan dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo ditolak/ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan, sehingga tim dari Inspektorat Provinsi Gorontalo tidak dapat melaksanakan pengawasan pada saat itu di pemerintah daerah setempat.

Melihat fakta tersebut di atas, bila dikaitkan dengan kondisi pada saat itu, bahwa Tahun 2011 akan dilaksanakan Pemilihan Gubernur Gorontalo, yang calon Gubernurnya yaitu diantaranya Rusli Habibie sebagai Bupati Gorontalo Utara dan Gusnar Ismail sebagai Gubernur Gorontalo yang mencalonkan diri sebagai Gubernur Periode 2012-2017, sehingga hal tersebut dikaitkan dengan pengawasan yang akan dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo. Hal yang sama terjadi di Kota Gorontalo, pada tahun 2013 akan dilaksanakan Pilwako Kota Gorontalo, calon Walikota pada saat itu Adhan Dambea yang juga sebagai Walikota diusung oleh partai PDIP dan Marten Taha yang diusung oleh Partai Golkar yang Ketua DPDnya adalah Rusli Habibie yang juga sebagai Gubernur Gorontalo. Inspektorat Provinsi Gorontalo sebagai perpanjangan tangan Gubernur Gorontalo dalam melaksanakan pengawasan sesuai dengan kewenangannya di tahun 2011 dan 2012 sesuai jadwal yang telah disepakati dengan Inspektorat Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo yang dituangkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan dianggap memiliki kepentingan dalam melaksanakan pengawasan APBD Kabupaten Gorontalo Utara dan Kota Gorontalo. Adanya konflik kepentingan tersebut yang mengakibatkan tidak terlaksananya pemeriksaan/pengawasan oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo di Kabupaten Gorontalo Utara dan Kota Gorontalo, sehingga pelaksanaan pengawasan berdasarkan kewenangan Gubernur dalam hal ini dibantu oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

#### **Upaya Yang Dilakukan Dalam Menghadapi Kendala Pelaksanaan Pengawasan.**

Berkaitan dengan adanya kendala-kendala yang dihadapi apabila terdapat konflik kepentingan di suatu daerah sehingga Inspektorat Provinsi tidak dapat melaksanakan pengawasan di Kabupaten dan Kota, maka upaya pemecahan atau upaya yang dilakukan seperti halnya yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo adalah dengan cara:

##### 1. Komunikasi

Suatu komunikasi yang baik akan menciptakan lingkungan yang kondusif. Suatu upaya yang dapat dilakukan Inspektorat Provinsi Gorontalo untuk menghindari konflik dengan Kabupaten/Kota adalah dengan menerapkan komunikasi yang efektif dengan menggunakan pendekatan personal terhadap pejabat pemangku

kepentingan, dengan cara menjelaskan bahwa pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh Gubernur dalam hal ini Inspektorat Provinsi Gorontalo telah sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip perilaku auditor yang tidak dapat diinterferensi oleh siapapun. Prinsip-prinsip perilaku auditor, adalah sebagai berikut : a. Integritas; b. Objektivitas; c. Kerahasiaan; d. Kompetensi

## 2. Koordinasi

Selain melakukan komunikasi dengan pejabat pemangku kepentingan, yang dilaksanakan oleh Inspektorat Provinsi Gorontalo terhadap penolakan/penundaan

pelaksanaan pengawasan di Kabupaten Gorontalo Utara dan Kota Gorontalo adalah melakukan koordinasi dengan Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri. Koordinasi ini diperlukan agar diketahui oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri bahwa apa yang telah menjadi kesepakatan tahunan yang dituangkan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) dan merupakan salah satu output kinerja Inspektorat Provinsi Gorontalo tidak tercapai terhadap pelaksanaan pengawasan dan agar Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri mengambil langkah-langkah yang diperlukan. Langkah yang diambil oleh Inspektorat Kementerian Dalam Negeri adalah memediasi dan mengingatkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bahwa pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo perlu dilaksanakan sesuai amanah peraturan perundang-undangan. Karena tidak adanya sanksi yang tegas terhadap penolakan yang mengakibatkan Inspektorat Provinsi Gorontalo tidak melaksanakan pengawasan / pemeriksaan pada saat itu.

## 4. Penutup

Berdasarkan uraian pada pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan Inspektorat Provinsi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum dilaksanakan secara optimal apabila terjadi konflik kepentingan pada pemerintah kabupaten/kota dan provinsi dengan berlandaskan adanya celah hukum pada Pasal 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pasal 49 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang berakibat adanya produk hukum yang saling bertentangan sehingga menimbulkan konflik norma terhadap produk hukum pengawasan, ketidakefektifan ini sebagai contoh kasus terjadi pada pemerintah Provinsi Gorontalo dengan Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara pada Tahun 2011 dan Pemerintah Kota Gorontalo pada Tahun 2012 pada saat akan berlangsungnya pemilihan Kepala Daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah perlu segera melakukan revisi terhadap produk hukum yang mengalami konflik norma sehingga tidak menimbulkan perselisihan kepentingan. Diperlukan pemahaman ilmu hukum dalam proses pembentukan dan pelaksanaan hukum yang berlaku. Pemahaman tentang proses pembentukan hukum dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan atas produk hukum yang mengalami konflik aturan. Dengan adanya pemahaman hukum setidaknya dapat terwujud optimalisasi pengawasan oleh Gubernur di Pemerintahan Kabupaten/Kota, dimana sesuai dengan tujuan terbentuknya hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

### **Daftar Pustaka**

- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 mengatur tentang ruang lingkup pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diselenggarakan dengan memberikan hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia