

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Salah satu cara untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik yaitu Negara yang terbebas dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemerintah Indonesia pun telah melakukan berbagai alternatif untuk mencegah praktik korupsi, kolusi dan nepotisme mulai dari pembuatan peraturan-peraturan oleh perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan KKN dan menciptakan aparat pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab yang ditetapkan sejak tahun 1998 antara lain (1) Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, (2) UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas KKN, dan (3) UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Korupsi.¹

Selain itu beberapa peraturan yang terkait dengan upaya pemberantasan korupsi antara lain (1) Keppres No.44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsmen Nasional, sebagai tindak lanjut dari Keppres No. 155 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Pembentukan Lembaga Ombudsmen Nasional, (2) PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, (3) PP No. 247 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan (4) Tap MPR No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan

¹Eko Prasajo, As'ad Nugroho, Erry Riyana Hardjapamekas, *Mengurai Benang Kusut Birokrasi, Upaya Memperbaiki Centang-Perenang Rekrutmen PNS*, Piramida, Depok, 2006, hlm. 67

Berbangsa (5) PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman dan Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sampai membangun komitmen para penyelenggara Negara dan masyarakat yang sekarang dikenal dengan Pakta Integritas (PI), yakni sebuah surat pernyataan yang berisi ikrar untuk mencegah dan tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.²

Pakta Integritas adalah jiwa pelaksanaan Inpres No. 5 tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Meskipun substansi yang diperjanjikan pada setiap instansi pemerintahan dan bisnis berbeda, pada prinsipnya ada empat hal yang diperjanjikan dalam Pakta Integritas. *Pertama*, janji dan komitmen untuk tidak melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) serta tidak melibatkan diri dalam perbuatan tercela. *Kedua*, janji untuk melaksanakan penerapan kebijakan, penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) secara konsisten. *Ketiga*, janji melibatkan forum pemantau independen yang berasal dari masyarakat dalam pelaksanaan Pakta Integritas. *Keempat*, komitmen untuk menanggung segala konsekuensi jika melanggar komitmen dalam Pakta Integritas.³

Sejak diberlakukannya PermenPAN dan RB no 49 tahun 2011 tentang pedoman Umum Pakta Integritas bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil (pejabat maupun non pejabat) wajib menandatangani dan melaksanakan Pakta Integritas (PI), akan

²*Ibid*, hlm.69

³Lihat artikel hukumonline.com, *Pakta Integritas Antikorupsi Masih Sebatas Formalitas*, Dikutip dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b1380e9ca639/pakta-integritas-antikorupsi-masih-sebatas-formalitastanggal> 10 Agustus 2017, pukul 14.20 Wib

tetapi ternyata praktik korupsi di kalangan aparatur pemerintahan masih saja terjadi. Praktik korupsi di beberapa daerah ternyata tidak juga berkurang, bahkan melibatkan kepala daerah dan unsur pimpinan lainnya. Salah satu penyebab tidak berfungsinya pakta integritas dalam mencegah praktik korupsi di kalangan aparatur ditenggarai karena tidak berjalannya fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pakta tersebut.

Selain itu, belum berhasilnya pemberantasan korupsi meskipun sudah ada perangkat hukum yang bagus dan dilengkapi dengan berbagai lembaga penangkal korupsi yang cukup banyak, seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Pegawai Fungsional BPKP, Bawasda, Inspektorat, Pengawasan Melekat (Waskat), dan pengawasan Masyarakat (Wasmas) disebabkan antara lain belum adanya persamaan persepsi antara penegak hukum dalam memahami dan melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut, serta belum mantapnya penyelenggaraan fungsi lembaga-lembaga penangkal korupsi.⁴

Pakta integritas sebagai janji moral untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang berlaku tentu saja sulit dibuktikan apabila tidak disertai dengan sikap dan tindakan, terlebih lagi menyangkut perilaku atau praktik korupsi. Ketika seseorang telah menandatangani Pakta Integritas diharapkan yang bersangkutan bersikap dan bertindak secara pro aktif dalam upaya pencegahan praktik-praktik korupsi, bukan hanya di instansinya tetapi juga dalam semua aspek yang berada di dalam lingkungan dan kewenangannya. Dengan kata lain ketika seseorang berjanji secara moral untuk menegakkan integritas, maka itu dilakukan

⁴Prasojo, dkk, op.cit., hlm 70

bukan hanya untuk dirinya sendiri tetapi juga diharapkan terlibat secara aktif mencegah perbuatan-perbuatan yang mengarah pada perbuatan koruptif dan tindakan tercela lainnya. Keterlibatan tersebut dapat berupa tindakan pengawasan dan juga pelaporan.⁵

Di Indonesia, Pakta Integritas Pertama kali dipraktekkan di Kabupaten Solok tahun sejak 10 November 2003, semasa pemerintahan Gumawan Fauzi. Kemudian diikuti oleh daerah-daerah lainnya, termasuk salah satunya daerah Kabupaten Dharmasraya. Dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik Kabupaten Dharmasraya mengikrarkan Penerapan Pakta Integritas bertepatan dengan hari ulang tahun Kabupaten Dharmasraya yang ke-4 pada tanggal 7 Januari 2008.

Terlepas dari Kabupaten Dharmasraya telah berusaha untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih dengan diterapkannya Pakta Integritas di jajaran pemerintahan daerah, namun disadari setelah penandatanganan Pakta Integritas tersebut masih saja ada terjadi penyimpangan oleh aparatur pemerintahan daerah berupa tindakan korupsi yang mencuat ke permukaan bahkan sudah divonis oleh pengadilan tipikor Padang.

Seperti yang di ungkapkan di antaranews.com⁶ telah terjadi kasus dugaan korupsi dana pengadaan satu unit mobil pemadam kebakaran untuk satpol PP tahun

⁵Pengawasan terhadap Pakta Integritas di lingkungan Kementrian/Lembaga Dan Pemerintah Daerah ini dilaksanakan melalui pemantauan dan evaluasi, lihat PermenPAN dan RB No. 49 Tahun 2011, Bab III pasal 9.

⁶Lihat artikel Ella Syafputri, Antaranews, *Terdakwa Kasus Mobil Damkar Kabupaten Dharmasraya Minta Bebas*, diakses dari <http://m.antaranews.com/berita/271228/terdakwa-kasus-mobil-damkar-kabupaten-dharmasraya-minta-bebas> tanggal 17 juli 2017, pukul 14.15 Wib

2010 di Kabupaten Dharmasraya oleh Bambang Hermanto selaku Pengguna Anggaran (PA), Darwis selaku Pejabat penanggung jawab Teknis Kegiatan (PPTK) dan Edward Marton selaku bendahara PA. Selain kasus korupsi diatas, kasus korupsi lainnya yang ikut mengindikasi tidak berjalannya pelaksanaan Pakta Integritas di Kabupaten Dharmasraya yaitu seperti yang diungkapkan oleh sumbartoday.com⁷ pada tahun 2012 adanya dugaan korupsi Alat Kesehatan yang menggunakan DAK sebesar 2,8 M, dan sampai sekarang belum menemukan titik terang. Serta seperti yang diungkapkan oleh GoRiau.com⁸ bahwa pembangunan kantor Bappeda Kabupaten Dharmasraya terindikasi korupsi yang dibangun sejak tahun 2013 sampai tahun 2016 masih belum kelar dengan tiga orang tersangka serta kerugian mencapai 880 juta.

Data ini menunjukkan betapa perilaku korupsi masih marak terjadi. Pakta integritas yang diikrarkan sebagai komitmen dan janji moral itu ternyata tidak lebih hanya seremonial belaka yang tidak mempunyai daya tangkal untuk mencegah para penyelenggara Negara untuk tidak melakukan praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Sedemikian runyamkah moralitas para Penyelenggara Negara dan birokrat kita hingga Pakta Integritas (janji kejujuran) ini tidak memberikan daya tangkal bagi mereka untuk tidak melakukan mal-praktek dalam penyelenggaraan pemerintahan,

⁷Lihat artikel [Sumbartoday](http://www.sumbartoday.com), *2,8 Milyar Dugaan Korupsi Alkes Dharmasraya, Tak Jelas Ujungnya*, diakses dari <http://www.sumbartoday.com/dugaan-kasus-korupsi-alkes-2012-dharmasraya-dilindungi-kejaksaan/> pada tanggal 8 September 2017, pukul 17.03 Wib

⁸Lihat Artikel [GoRiau.com](http://www.GoRiau.com), *Pembangunan Gedung Bappeda Dharmasraya Terindikasi Korupsi, Kejaksaan Segera Tetapkan Tersangka*, Diakses dari <http://www.GoRiau.com> pada tanggal 8 September 2017, pukul 17.04 Wib

pembangunan dan pelayanan publik. Adakah yang salah dengan moralitas para penyelenggara pemerintahan ini ataukah ada yang salah dengan Pakta Integritas itu sendiri yang tidak mungkin operasional sebagai alat untuk mencegah praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.⁹

Pakta integritas pada hakikatnya merupakan janji untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan adanya Pakta Integritas ini diharapkan mampu mempercepat upaya terwujudnya birokrasi yang baik dan bersih serta mendapat kepercayaan dari publik seutuhnya. Pakta Integritas ini merupakan salah satu alat untuk mewujudkan jalannya pemerintahan yang baik dan bersih, maka ia tidak dapat berjalan sendiri. Penandatanganan Pakta Integritas harus diikuti dengan pembenahan di seluruh lini, khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah sistem yang dapat mendukung agar Pakta Integritas dan tata pemerintahan yang baik dapat berjalan dengan baik.¹⁰

Salah satu aspek terpenting untuk mewujudkan ikrar atau komitmen moral yang dituangkan dalam Pakta Integritas adalah fungsi pengawasan yang berlangsung di dalamnya. Karena di dalam fungsi pengawasan terkandung sebuah proses evaluasi (*evaluation*) dan pengukuran/penilaian (*measurement*) atas sebuah tindakan yang

⁹Syaiful dan Heru P. Putra, *Peran Stakeholder Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pakta Integritas (PI) Aparatur Pemerintahan Daerah Berbasis Informal Institutions*, Laporan Penelitian Tidak Untuk Diterbitkan, universitas Andalas, Padang, 2016.

¹⁰Ani Matei dan Lucica Matei "Public Integrity dan Performance of Governance : A Comparative Study for South-Eastern Europe", *Asociatia Generala a Economistilor din Romania – AGER*, vol.7(07(536)), July 2009, Pages 3-28,.

harus dipertanggungjawabkan (*accountable*) berdasarkan tolok ukur atau standar kriteria tertentu. Fungsi pengawasan bukan hanya melakukan monitoring dan pemeriksaan, tetapi juga meminta klarifikasi dan pertanggungjawaban atas semua tindakan dan kebijakan yang telah dilakukan.¹¹

Pengawasan tidak lain adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.¹² Semua orang juga memahami bahwa lembaga pengawasan jiwanya adalah manusia, oleh sebab itu keberhasilan dan kegagalan suatu lembaga pengawasan sangat tergantung kepada manusianya, jika manusia berperilaku baik maka pengawasan juga akan menjadi baik, tetapi demikian pula sebaliknya, bahwa jika manusia berperilaku pembohong, pemalas dan semacamnya maka pengawasan hasilnya akan menciptakan masalah dan malapetaka terhadap kelembagaan yang bersangkutan. Memang kita menyadari bukanlah suatu hal yang baru di negara manapun, termasuk Indonesia senantiasa tumbuh dan berkembang dalam kehidupan kelembagaan walaupun juga senantiasa terjadi usaha untuk mengatasinya dengan jalan melakukan pengawasan secara ketat, tetapi semakin dilakukan pengawasan secara ketat itu, namun semakin tumbuh dan berkembang virus penyakit pengawasan yang sesungguhnya dapat merusak sendi-sendi aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.¹³ Oleh sebab itulah setiap

¹¹Syaiful.,loc.cit.

¹²Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, PT. Rafika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 176

¹³*Ibid*, hlm. 205-206

pengawas sebaiknya memahami dan mengerti siapa yang diawasi dan kegiatan apa yang dilakukannya, karena tanpa ada pemahaman dan pengertian tersebut mustahil pengawasan tersebut memberikan hasil sesuai dengan yang diharapkan.¹⁴

Dalam PP No. 79 Tahun 2005 pasal 24 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat kabupaten/kota.¹⁵

Bertolak dari konteks pemahaman tersebut, terkait dengan pengawasan terhadap Pakta Integritas, sejak tahun 2009 Pemerintah Kabupaten Dharmasraya telah menerapkan Pakta Integritas dan membentuk Tim Pengelola Pengaduan (TPP) berdasarkan surat Keputusan Bupati Nomor : 189.1/273/KPTS-BUP/2009 tentang Pembentukan dan peresmian Keanggotaan Tim Pengelola Pengaduan (TPP) dalam pengadaan barang/jasa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Dharmasraya yang bertujuan untuk melakukan pemantauan dan pengaduan apabila menemukan kejanggalan/indikasi penyimpangan dalam pengadaan barang dan jasa. Tim Pengelola Pengaduan (TPP) yang bersifat koordinatur, yang terdiri dari lembaga pengawas

¹⁴*Ibid* hlm. 178

¹⁵PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, pasal 24

internal daerah (APIP), lembaga terkait lainnya serta unsur dan atau kelompok masyarakat pemantau pelaksanaan Pakta Integritas.¹⁶

Selain itu dalam PerMenPAN dan RB no 49 tahun 2011 tentang pedoman umum Pakta Integritas Bab III pasal 9 dijelaskan bahwa dalam pengawasan terhadap pelaksanaan pakta integritas di lingkungan kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah melalui pemantauan dan evaluasi. Evaluasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat 1 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) masing-masing kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah. Dan karena fokus penelitian peneliti adalah di Kabupaten Dharmasraya, jadi yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Aparat Pengawasan Internal Pemerintah Daerah (Inspektorat) Kabupaten Dharmasraya.¹⁷

Sebagai aparat yang bertugas untuk membantu bupati membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan pengawas Internal Pemerintah ini mempunyai tugas pokok yang harus dilaksanakan secara efektif. Akan tetapi halnya berbeda. Bukti masih kurang efektifnya pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Dharmasraya dapat dilihat dari pernyataan Sekretaris Inspektorat Kabupaten Dharmasraya yang mengatakan bahwa hasil laporan atau temuan dari pengawasan yang dilakukan oleh anggota Inspektorat biasanya hanya berupa salinan laporan yang sama dengan laporan sebelum-sebelumnya, sehingga hasil dari laporan

¹⁶Pakta Integritas Kabupaten Dharmasraya & Surat Keputusan (SK) Bupati Dharmasraya Nomor : 189.1/273/KPTS-BUP/2009 tentang pembentukan dan peresmian Keanggotaan Tim Pengelola Pengaduan (TPP) dalam pengadaan barang/jasa di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Dharmasraya. (Lampiran 1)

¹⁷Susunan Inspektorat Daerah Kabupaten Dharmasraya.

tersebut selalu tidak ada masalah yang ditemukan di setiap SKPD di daerah.¹⁸ Selanjutnya, pegawai Fungsional Inspektorat Kabupaten Dharmasraya juga mengungkapkan kalau sebenarnya pembagian wilayah dari setiap wilayah pembantu jaraknya terlalu jauh antara yang satu dengan yang lain, sehingga membuat pegawai kesulitan dalam melakukan pengawasan.¹⁹ Hal inilah yang memperkuat asumsi peneliti bahwa masih kurangnya kinerja pengawasan yang dilakukan oleh anggota Inspektorat Kabupaten Dharmasraya.

1.2. Perumusan Masalah

Pengawasan itu dimaksudkan untuk mencegah dan memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidak-sesuaian, penyelewengan dan lainnya yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang telah ditentukan. Jadi maksud pengawasan bukan mencari kesalahan terhadap orangnya, tetapi mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaannya. Pengawasan itu sendiri bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna dan berhasil guna (efektif), sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁰

Sebagai pengawas internal daerah titik berat pelaksanaan tugas pengawasan adalah melakukan tindak preventif. Akan tetapi pengawasan tersebut masih belum efektif. Hal ini ditunjukkan dengan tetap terjadinya penyimpangan yang berulang-ulang, dalam bentuk kerugian negara, rendahnya keberhasilan dan efisiensi

¹⁸Sekretaris Inspektorat, Kandang, S.Sos pada Selasa 29 Agustus 2017 Pukul 08.20 di Daerah Solok.

¹⁹Pegawai Fungsional Inspektorat, Pittan Rida RAYanti, SAP pada Selasa 29 Agustus 2017 Pukul 08.20 di Daerah Solok.

²⁰Soewarno Handayani, Pengantar Ilmu Administrasi Dan Manajemen, 1992, Cv. Haji Masagung, Jakarta, hlm. 143

pelaksanaan kegiatan yang diawasi serta terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan pengawasan.²¹ Hal ini berarti bahwa peran dan fungsi pengawasan intern dan pengawasan ekstern belum dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Hal ini menunjukkan masih lemahnya sistem pengawasan khususnya pengawasan Internal dalam pemerintahan, sehingga menyebabkan terjadinya tindak korupsi oleh sejumlah instansi pemerintahan. Ini disebabkan karena adanya disfungsi inspektorat di sejumlah Kementerian/Lembaga dan pemerintah daerah. Disfungsi tersebut disebabkan karena bentuk kelembagaan Inspektorat yang hanya sebagai sistem penunjang dengan rincian tugas untuk memperbaiki laporan inefisiensi, praktek mal-administrasi dan bahkan korupsi di tubuh birokrasi.²²

Bertolak dari uraian di atas penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami pentingnya pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pakta Integritas agar tidak terjadinya penyimpangan atau praktik KKN di Kabupaten Dharmasraya dengan batasan masalah pada periode jabatan Bupati Adi Gunawan tahun 2010 sampai 2015. Maka rumusan masalah penelitian ini adalah: Bagaimana Efektivitas pengawasan yang dilakukan Inspektorat Daerah terhadap pelaksanaan

²¹Herdi Setiawan Dan Tri Sukirno Putro, Optimalisasi Fungsi Inspektorat Dalam Pengawasan Keuangan Daerah, Fisip Universitas Riau, *Jurnal Kebijakan Publik*, volume 4, nomor 2, oktober 2013, hlm. 119-218

²²Suhartono, 2014, Penyimpangan Anggaran dan Indeks Persepsi Korupsi, *Jurnal Info Singkat*. Volume 6, No. 23 diakses di berkas.dpr.go.id Pada tanggal 10 September Pukul 20. 25 Wib.

Pakta Integritas di Kabupaten Dharmasraya khususnya pada Periode Bupati Adi Gunawan tahun 2010-2015?.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan Efektivitas pengawasan Inspektorat terhadap pelaksanaan Pakta Integritas di Kabupaten Dharmasraya khususnya periode Bupati Adi Gunawan tahun 2010-2015.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman dan pemikiran pembaca khususnya pada ilmu sosial dan ilmu politik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan analisa ilmiah peneliti dan pembaca dalam mencermati konsep *Good Governance and Clean Government* untuk memahami dan mengetahui bagaimana jalannya pelaksanaan Pakta Integritas, dan bagaimana efektivitas pengawasan Inspektorat terhadap pelaksanaan Pakta Integritas sehingga sulit untuk di optimalisasikan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman, masukan, saran dan gambaran pada pemerintah kabupaten tentang pelaksanaan Pakta Integritas di Kabupaten Dharmasraya serta Efektivitas dari lembaga internal pemerintahan dalam mengawasi pelaksanaan Pakta Integritas di Kabupaten Dharmasraya.