

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan Negara kesatuan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan asas otonomi. Sesuai dengan Perubahan ke 4 (empat) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Propinsi Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang.”

Sedangkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah merupakan Daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Pada negara-negara yang menjalankan asas

---

<sup>1</sup>Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 97.

desentralisasi sebagai akibat dilimpahkannya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada bagian dari wilayah negara tersebut menjadi urusan rumah tangganya, maka salah satu konsekuensinya ialah menimbulkan pembagian wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri.<sup>2</sup> Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi yang disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follow function*).<sup>3</sup> Hal ini tentunya sangat rentan terjadinya penyalahgunaan, penyelewengan, pemborosan, dan kebocoran keuangan daerah maka pemerintah daerah memerlukan pengawasan keuangan daerah. Pengawasan ini bertujuan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat dan pembangunan melalui kebijakan dan peningkatan pelayanan masyarakat. Ini semua dapat terwujud apabila seluruh aparat pemerintah dan birokrasi haruslah dapat menjalankan pemerintahan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan salah satunya melaksanakan fungsi pengawasan.

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh pemerintahan yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di Daerah dan Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.<sup>4</sup> Pengawasan pemerintahan daerah sebagaimana ketentuan Pasal 380 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

---

<sup>2</sup>Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 23.

<sup>3</sup>Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm . 26.

<sup>4</sup>Siswanto Sunarmo, *Op.Cit*, hlm. 7.

- a) Bupati / Walikota sebagai kepala daerah kabupaten / kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten / kota.
- b) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati / walikota dibantu oleh inspektorat kabupaten / kota.

Ketentuan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian di muat dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016 yang menyatakan “Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan, pemerintahan memiliki pengawasan fungsional yang terdiri dari:

1. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawas internal pemerintah.
2. Inspektorat Jendral Departemen yang merupakan aparat pengawas internal departemen yang bersangkutan.
3. Inspektorat Wilayah Propinsi yang merupakan aparat pengawas internal pemerintahan daerah tingkat 1 yang bersangkutan.
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten / Kotamadya yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat II kabupaten/ kotamadya yang bersangkutan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Inspektorat wilayah provinsi dan Inspektorat wilayah kabupaten kotamadya dihapus dan diganti dengan Badan Pengawas Daerah tingkat provinsi dan Badan Pengawasan Daerah tingkat kabupaten kota. Namun sekarang Undang-Undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dan diubah kembali menjadi Inspektorat Daerah provinsi dan Inspektorat Daerah kabupaten kota madya.

Berkaitan dengan kegiatan pengawasan, di daerah lebih meningkatkan peranan Inspektorat Daerah sebagai pengawas intern di daerah. Hal ini tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016 yang menyatakan “Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintahan yang meliputi Inspektorat Jendral Kementerian, Unit Pengawas Lembaga Pemerintah Non Kementerian Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten / kota sesuai fungsi dan kewenangannya”.

Sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), Inspektorat Daerah 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 fungsi-fungsi dasar manajemen mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah,

Inspektorat Daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dan pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementrian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016 dinyatakan pokok kegiatan pengawasan internal di lingkungan pemerintahan kabupaten/kota:

1. Pengawasan dalam rangka penguatan akuntabilitas kinerja dan keuangan.
2. Kegiatan pengawasan dalam rangka percepatan menuju *Good Governance, Clean Governance*, dan pelayanan publik di lingkungan pemerintahan Kabupaten / Kota.
3. Kegiatan penunjang pengawasan.

Inspektorat Kabupaten Solok Berdasarkan Peraturan Bupati Solok Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Kedudukan Struktur Organisasi Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah. Inspektorat Daerah merupakan unsur pengawas internal Pemerintahan Daerah yang dipimpin langsung oleh Inspektur serta berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Inspektorat mempunyai tugas membantu Bupati dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenang daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah serta menyelenggarakan fungsi:

- a) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitas pengawasan.
- b) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya.
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Bupati.
- d) Penyusunan laporan hasil pengawasan.
- e) Pelaksanaan administrasi Inspektorat.
- f) Pelaksanaan fungsi lain yang di berikan oleh bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Inspektorat Kabupaten Solok memiliki kedudukan yang tinggi dalam pemerintahan daerah, ini diharapkan akan mampu memberikan peran konsultatif dan pengawasan secara luas kepada berbagai jajaran pemerintahan daerah, guna mewujudkan peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah dan menciptakan aparat yang bersih, dan bebas dari korupsi. Sehingga seluruh jajaran perangkat daerah dari tingkatan tertinggi hingga terendah dapat memanfaatkan hasil tugas dan fungsi Inspektorat Daerah dalam penyelesaian berbagai kegiatan dan program daerahnya.

Meskipun telah terdapat Badan/Lembaga pengawas yang dibentuk oleh Pemerintah untuk melaksanakan tugas pengawasan/pemeriksaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, tetapi sejauh ini masih terdapat pengelolaan keuangan daerah yang sering ditemukan berupa penyalahgunaan, pemborosan, penggunaan

yang tidak tepat sasaran.<sup>5</sup> Akan tetapi Inspektorat Daerah sebagai salah satu aparat pengawas internal pemerintah di daerah yang dibentuk untuk mencegah terjadinya penyelewengan, pemborosan, dan kebocoran keuangan daerah hingga saat ini masih belum mampu memperbaiki Kinerja Birokrasi. Aparat pengawas yang dimaksud untuk dapat menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintah utamanya dalam pengelolaan dan pelaksanaan anggaran dapat berjalan secara efektif dan efisien, namun pada kenyataannya masih jauh dari harapan.<sup>6</sup>

Sejalan dengan itu dikutip dari Portal Berita Editor Inspektorat Kabupaten Solok menemukan dugaan penyalahgunaan dana desa tahun 2016-2017 yang menurut masyarakat tidak tepat sasaran dan tidak memenuhi standar pembangunan pada anggaran tahun tersebut.<sup>7</sup> Permasalahan tersebut membuat masyarakat bertanya bagaimana sebenarnya pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintahan sehingga masalah-masalah seperti di atas masih sering kita jumpai di dalam Pemerintahan Daerah. Dari ulasan di atas, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana fungsi pengawasan dari Inspektorat Daerah terhadap pengelolaan Keuangan daerah, sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dari segala bentuk korupsi. Maka dari itu penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul: **“FUNGSI PENGAWASAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM MENCEGAH TERJADINYA PENYELEWENGAN KEUANGAN DAERAH PADA INSTANSI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN SOLOK”**

---

<sup>5</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 217.

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 325-326.

<sup>7</sup> <http://www.portalberitaeditor.com/dinilai-bermasalah-inspektorat-kab-solok-periksa-ulang-pembangunan-di-nagari-guguak-sarai.html> diakses pada tanggal 21 november 2017, pukul 12.16 WIB.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka di rumuskanlah beberapa masalah berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah dalam mencegah terjadinya penyelewengan keuangan daerah pada instansi Pemerintahan Daerah Kabupaten Solok ?
2. Apakah kendala-kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan oleh Inspektorat Daerah untuk mencegah terjadinya penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan seperti yang diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat daerah dalam mencegah terjadinya penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan Inspektorat Daerah dalam mencegah terjadinya penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan sumbangan pikiran bagi Pemerintah Kabupaten Solok mengenai fungsi pengawasan Inspektorat Daerah dalam mencegah terjadinya penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok.

2. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya mengenai fungsi pengawasan Inspektorat Daerah dalam mencegah penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok.
3. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti dalam memahami mengenai masalah Inspektorat Daerah dalam mencegah penyelewengan keuangan daerah di Kabupaten Solok.
4. Sebagai sebuah persembahan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara.

## **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidak-benaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka diperlukan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.<sup>8</sup>

### **1. Metode Pendekatan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang di ajukan, peneliti menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan penelitian yang menekankan pada aspek hukum (peraturan perundang-undangan) berkenaan dengan pokok masalah yang akan dibahas, dikaitkan dengan kenyataan di lapangan

---

<sup>8</sup>Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006. hlm 7.

atau mempelajari tentang hukum positif suatu objek penelitian dan melihat praktek yang terjadi di lapangan.<sup>9</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian bersifat deskriptif analisis yaitu dalam penelitian ini, analisis data tidak keluar dari ruang lingkup sampel, bersifat deduktif, berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.<sup>10</sup>

## 3. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian adalah sebagai berikut:

### a) Data Primer

Data primer data yang diperoleh melalui wawancara yang dilaksanakan dengan pejabat inspektorat daerah yaitu kepala inspektorat Kabupaten Solok yaitu Inspektur dan yang bersangkutan dengan penelitian yang dilakukan.

### b) Data Sekunder

---

<sup>9</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 167.

<sup>10</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm 38-39.

Data sekunder adalah data yang didapat dari studi kepustakaan dan dari berbagai literatur dengan menelaah buku-buku dan tulisan-tulisan atau internet, jurnal hukum, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Adapun sumber untuk mendapatkan data-data yang diperlukan maka penulis melakukan penelitian dengan cara:

a. Penelitian Lapangan (*field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan data yang berkaitan erat dengan penelitian yang akan di bahas, dengan melakukan penelitian di kantor Inspektorat Kabupaten Solok

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam tahap penelitian ke perpustakaan ini penulis berusaha menghimpun data yang ada kaitannya dengan penelitian pustaka adalah:

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum pendukung utama atau bisa juga dikatakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum primer berupa ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi skripsi penulis dan juga berkaitan dengan permasalahan hukum

yang akan dipecahkan. Bahan hukum primer diantaranya:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum pendukung yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari tulisan-tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dipublikasikan. Bahan hukum sekunder ini diantaranya seperti hasil penelitian ahli hukum berupa buku atau literatur, hasil seminar, hasil simposium, hasil loka karya, diktat, skripsi, dan juga artikel-artikel serta jurnal hukum yang dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia dan kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis dapat memanfaatkan data yang didapat dari sumber data, data tersebut kemudian dikumpulkan dengan metode sebagai berikut:

##### a. Wawancara (*interview*)

Teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dengan responden secara semi terstruktur yaitu disamping penulis menyusun pertanyaan, penulis juga mengembangkan pertanyaan-pertanyaan lain yang berhubungan dengan masalah yang telah penulis rumuskan. Dan target yang akan menjadi responden ialah Inspektur Inspektorat Kabupaten Solok dan juga jajaran pegawai Inspektorat Kabupaten Solok.

##### b. Studi Dokumen

Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menganalisis data tersebut. Dalam studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis menggunakan buku, pertauran perundang-undangan, dan sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian penulis.

#### 5. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data sendiri menggunakan metode editing, yaitu meneliti dan mengoreksi kembali data-data yang diperoleh, serta melengkapi data yang belum lengkap sehingga mendapatkan data yang

sesuai dengan kenyataan dan fakta yang terjadi di lapangan agar data ini dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh data yang diperoleh melalui kepustakaan umum maupun melalui penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif maksudnya adalah mengelompokkan data berdasarkan kualifikasi yang ditemukan di lapangan tanpa menggunakan angka atau data statistik.

