

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana pada pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 Republik Indonesia Alenia ke - IV, maka diperlukannya sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan karakteristik Negara Indonesia. Selaras dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menyebutkan:

“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”

Pasal tersebut merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah.¹ Penyelenggaran pemerintahan daerah tersebut yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan pembangunan melalui peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

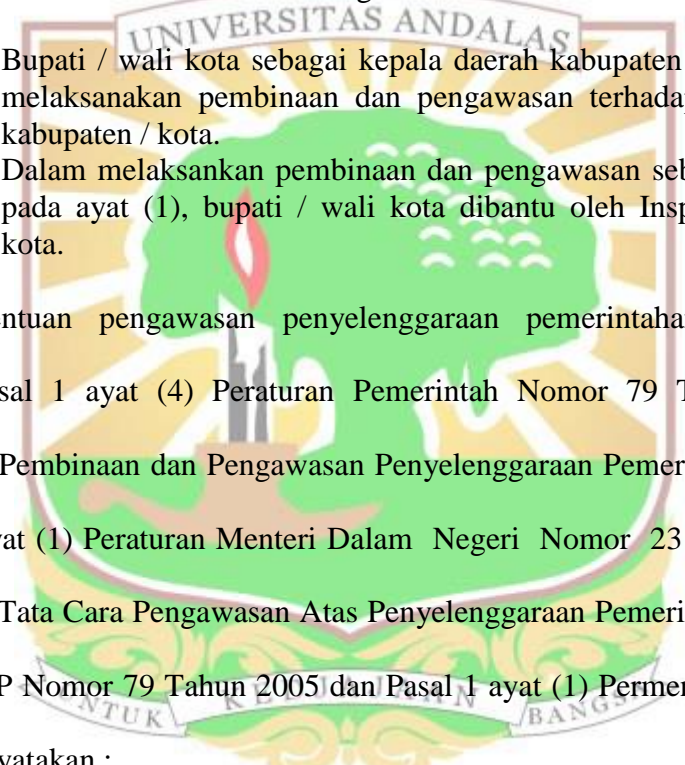
Demi dapat tercapainya tujuan tersebut tentunya dibutuhkan integritas dan dedikasi oleh aparat pemerintah, setiap birokrasi haruslah dapat menjalankan pemerintah sebagaimana yang telah di amanatkan di dalam konstitusi, yaitu menjalankan pemerintahan dengan prinsip pemerintahan yang baik *good governance* yang selaras dengan pemerintah yang bersih *clean government*. Salah satunya dengan menjalankan fungsi Pengawasan oleh pemerintah daerah.

¹Abdullah Rozali H, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 18

Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi yang disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows function*)², untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, pemborosan, kebocoran dan penyelewengan dalam keuangan daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan pengawasan.³Obyek dari pengawasan keuangan daerah tidak dititikberatkan pada sektor anggaran belanja daerah saja tetapi juga mencakup anggaran pendapatan daerah.⁴

Pengawasan pemerintahan daerah sebagaimana ketentuan Pasal 380 Undang

– Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan :

- 
- a) Bupati / wali kota 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 / wali kota dibantu oleh Inspektorat kabupaten / kota.

Ketentuan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dalam Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah juncto Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pasal 1 ayat 4 PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007 menyatakan :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

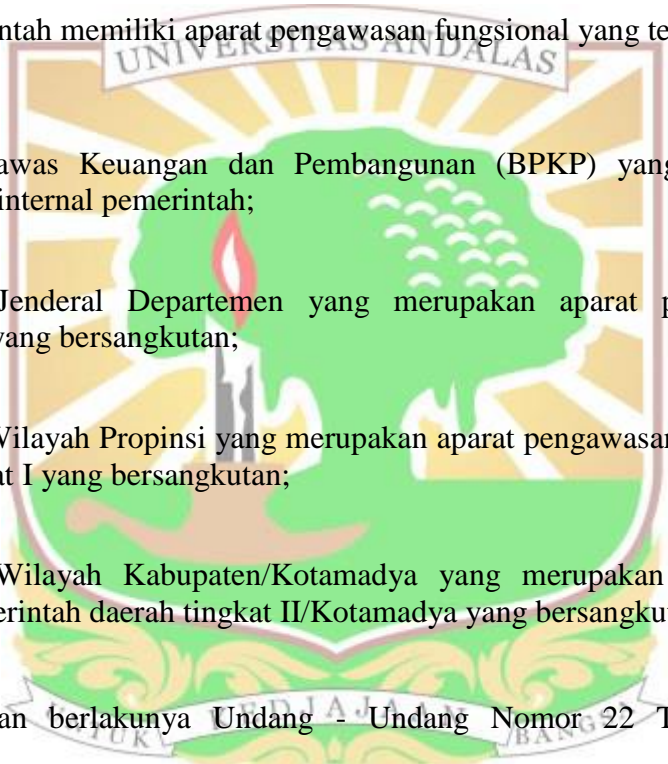
²Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 26.

³Raharjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 127.

⁴D.J Mamesa, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, PT. Gramedia pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 130.

Pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi Negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan. Mengingat arti penting dari pengawasan, dalam setiap unit pemerintahan (departemen atau lembaga non departemen) di pusat maupun unit pemerintahan secara vertikal di daerah di bentuk unit pengawasan yang secara organisatoris selalu berada langsung di bawah kepala unitnya.⁵

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

- 
1. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah;
 2. Inspektorat Jenderal Departemen yang merupakan aparat pengawasan internal departemen yang bersangkutan;
 3. Inspektorat Wilayah Propinsi yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat I yang bersangkutan;
 4. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat II/Kotamadya yang bersangkutan.

Dengan berlakunya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Inspektorat wilayah provinsi dan dan Inspektorat wilayah kabupaten/kotamadya dihapus dan diganti dengan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) tingkat provinsi dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) Tingkat kabupaten/kota⁶, namun sekarang Undang – Undang tersebut kemudian diganti

⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 233.

⁶*Ibid.*, hlm. 234.

dengan UU No. 23 Tahun 2014 nama instansi tersebut berubah kembali menjadi Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah kabupaten/kotamadya.

Berkaitan dengan kegiatan pengawasan, di daerah lebih meningkatkan peranan Inspektorat Daerah sebagai satu-satunya unit pengawas fungsional di daerah.⁷ Hal ini tercantum di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 yang menegaskan bahwa :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang meliputi Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota sesuai fungsi dan kewenangannya.”

Inspektorat daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) daerah memiliki peran dan posisi yang 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, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan 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). Sebagaimana yang terdapat dalam pokok-pokok kebijakan pengawasan pemerintahan daerah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 dinyatakan:

Pelaksanaan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) pada pemerintahan daerah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Aparat Pengawas Fungsional Pemerintah Daerah.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintah dan juga termasuk APBD oleh Inspektorat Daerah Kota Padang dilakukan dengan cara melakukan

⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 330.

pengawasan/pemeriksaan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada dalam lingkup pemerintah kabupaten/kota termasuk BUMD dan lembaga yang terkait pada bidang keuangan yang bersumber dari APBD, Personil, struktur organisasi dan kelembagaan, kasus perkawinan, perceraian, kedisiplinan PNS dan pengaduan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, pembentukan Inspektorat Kota Padang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 17 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, yang menjelaskan bahwa Inspektorat Kota Padang mempunyai tugas pokok melakukan kewenangan Walikota di bidang pengawasan fungsional penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk melakukan pengawasan pelaksanaan pemerintahan dan APBD di lingkungan kerja pemerintah kota Padang

Inspektorat Padang sebagai lembaga pengawasan di daerah memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah guna mewujudkan peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah dan menciptakan aparat yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme untuk selanjutnya disingkat KKN serta taat pada peraturan perundang-undangan.

Meskipun telah terdapat badan/lembaga pengawasan yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas pengawasan/pemeriksaan APBD, sejauh ini masih terdapat pengelolaan keuangan daerah yang sering ditemukan berupa penyalahgunaan, pemborosan, penggunaan yang tidak tepat sasaran, bahkan ada pengelola yang melakukan korupsi.⁸

⁸*Ibid.*, hlm. 217.

Akan tetapi, Inspektorat Daerah sebagai salah satu aparat pengawas internal di daerah yang dibentuk untuk mengurangi semakin meningkatnya KKN hingga saat ini masih belum mampu memperbaiki kinerja birokrasi. Aparat pengawas yang dimaksudkan 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.⁹

Peran pengawasan fungsional pemerintah yang cenderung belum efisien, dan efektif yang menjadi penyebab - penyebab terjadinya tindak pidana korupsi, termasuk dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hasil survei Transparency International 2010, Indonesia berada pada peringkat 111 dari 180 negara dengan tingkat korupsi yang tinggi, meski terjadi sedikit peningkatan pada Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Indonesia, yakni dari 2,3 (2007) menjadi 2,6 (2008) dan 2,8 (2009)

Dikutip dari Padang Media, Inspektur Kota Padang mengatakan, dari pemetaan yang dilakukan di SKPD di kota Padang memang terdapat permasalahan perencanaan aset tetap berupa tanah, bangunan dan peralatan mesin. Kemudian Permasalahan proses penganggaran belanja terutama belanja modal, hibah dan barang dan jasa. Serta proses pengelolaan dan penatausahaan aset berupa tanah, bangunan dan peralatan mesin. Permasalahan proses pelaporan aset tetap.¹⁰ Kasus tersebut merukan contoh dari kasus lama yang terjadi di lingkup Pemerintahan Kota Padang. Inspektorat Kota Padang menemukan adanya penggelembungan dana di DPRD Kota Padang pada saat perayaan Hari Ulang Tahun (HUT) Kota Padang ke-346 yang berlangsung 7 Agustus 2015 lalu.¹¹ Permasalahan yang ada, masih kurangnya kegiatan

⁹ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, hlm. 325-326.

¹⁰<http://m.padangmedia.com/1-Berita/87360-SPIP-Kota-Padang.html> diakses pada tanggal 2 agustus 2015, pukul 12.30 WIB

¹¹<http://padangmedia.com/inspektorat-temuan-ada-penggelembungan-dana-saat-hut-padang.html> diakses pada tanggal 29 januari 2016, pukul 19.00 WIB

pemantauan yang berkesinambungan atau berkelanjutan dalam hal pengawasan yang bisa mempengaruhi kinerja SKPD dalam melaksanakan tugasnya dengan baik dan terhindar dari praktik – praktik kotor yang berujung kepada tindakan pidana.

Dari gambaran tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintah terhadap SKPD. Sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN. Maka dari itu penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul: **“Pengawasan Terhadap Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Oleh Inspektorat Daerah Pemerintah Kota Padang”**

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka dirumuskanlah beberapa masalah berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan Pengelolaan Keuangan di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang?
2. Bagaimana faktor - faktor yang mempengaruhi Inspektorat Daerah dalam Pengawasan terhadap Pengelolaan Keuangan di Sekretariat DPRD Kota Padang?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian yang diharapkan penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan Inspektorat Daerah dalam pengawasan terhadap Pengelolaan Keuangan di Sekretariat DPRD kota Padang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan faktor yang menghambat Inspektorat Daerah dalam pengawasan terhadap Pengelolaan Keuangan di Sekretariat DPRD Kota Padang.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dalam penelitian ini, penulis mengharapkan agar penelitian yang dilakukan bermanfaat sebagai berikut:

1. Sebagai bahan sumbangan pikiran bagi Pemerintah Kota Padang mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif khususnya dalam pengawasan Pengelolaan Keuangan oleh Inspektorat Daerah di Kota Padang;
2. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan, khususnya pada Kantor Inspektorat Daerah di Kota Padang;
3. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti dalam memahami mengenai masalah pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Inspektorat daerah khususnya di kota Padang;
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 perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.¹²

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,

¹² Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm 7.

dikaitkan dengan kenyataan di lapangan atau mempelajari tentang hukum positif suatu objek penelitian dan melihat praktek yang terjadi dilapangan.¹³ Jadi penelitian ini dilakukan untuk mengkaji pengawasan oleh Inspektorat Daerah terhadap Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang.

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 yang lain.¹⁴

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 dilakukan langsung dengan pejabat inspektorat daerah yaitu kepala inspektorat Kota Padang yaitu Inspektur dan Inspektur pengawasan yang bersangkutan dengan penelitian yang dilakukan dan dari Sekretariat DPRD Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapat dari studi kepustakaan dan dari berbagai literature dengan menelaah buku-buku dan tulisan-tulisan atau

¹³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 167.

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm 38-39.

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 2 cara:¹⁵

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan data yang berkaitan erat dengan penelitian yang akan dibahas, dengan melakukan penelitian di kantor Inspektorat Kota Padang dan pada kantor Sekretariat DPRD Kota Padang

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 adalah:

- 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

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm 164.

dipublikasikan. Bahan hukum sekunder ini diantaranya seperti hasil penelitian ahli hukum berupa buku atau literature, hasil seminar, hasil simposium, hasil loka karya, diktat, skripsi, dan juga artikel-artikel serta jurnal hukum yang dapat dipertanggung jawabkan 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 resmi 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 Kota Padang sebagai pengawas dan juga jajaran pegawai Inspektorat kota Padang dan juga pada Sekretaris Dewan Sekretariat DPRD Kota Padang.

b. Studi Dokumen



Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menganalisis data tersebut. Dalam studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis menggunakan buku, peraturan perundang-undangan, dan sumber tertulis lain 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 dipertanggung jawabkan.

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.

