

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Krisis multi dimensi pasca Orde Baru, selain menyebabkan terpuruknya sektor kehidupan juga telah membuka jalan bagi munculnya reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total ini adalah untuk mewujudkan masyarakat madani, yakni terciptanya ketata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang memunculkan nilai demokrasi, dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>1</sup>

Dilihat dari segi politik dan ketatanegaraan, dampak positif dari reformasi total telah terjadi pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dari sistem sentralistik mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik. Harus diakui bahwa selama ini sistem pemerintahan yang dijalankan masih sangat sentralistik. Sistem ini memberikan peluang yang sangat besar kepada Pusat untuk melakukan intervensi pada hampir seluruh dimensi kehidupan. Sistem ini juga telah menciptakan dominasi Pemerintah Pusat atas Pemerintah Daerah dan dominasi Pemerintah atas masyarakat.

Bagi Pemerintah Daerah, pola pemerintahan sentralistik yang dijalankan selama ini telah menghambat proses belajar sekaligus menumpulkan inisiatif dan

---

<sup>1</sup> E.Koswara, *Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat*, Makalah dipersiapkan Untuk Bahan Pembahasan Dalam Seminar / Diskusi Pada Instansi / Lembaga / Badan di Pusat dan Daerah, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 1999, hal. 1.

kreatifitas dalam menjalankan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Daerah tidak bisa berkembang dan memunculkan efisiensi untuk bertindak sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat lokal. Daerah menjadi ketergantungan pada pemerintah pusat. Dalam iklim ketergantungan itulah pemerintah daerah dijadikan alat untuk melayani kepentingan Pusat di Daerah. Dengan pergeseran paradigma pemerintahan ini telah memberikan keleluasaan dan menciptakan motivasi sendiri kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab, guna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya.

Sampai saat ini upaya untuk mencari potret atau sosok pemerintahan yang ideal masih menjadi isu menarik. Pemerintahan yang ada, baik eksekutif, yudikatif maupun legislatif harus memiliki kinerja untuk memenuhi tuntutan masyarakat.<sup>2</sup> Kurangnya kemampuan pemerintah membuat masyarakat mulai meragukan integritas pemerintahan. Akibatnya program pemerintah kadang tidak didukung oleh masyarakat bahkan terjadi pertentangan. Menyadari hal itu, beberapa kelompok cendekiawan dan masyarakat yang peduli terhadap masa depan Indonesia mulai berpikir tentang ide-ide untuk memperbaiki kinerja aparat dan institusi pemerintahan.

Dalam beberapa tahun terakhir, negara-negara berkembang termasuk Indonesia diajak untuk memperbaiki kinerja pemerintahannya dengan mengadopsi

---

<sup>2</sup> Yeremias T Keban, *Good Governance dan Capacity Building Sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*, [www.bappenas.go.id/index.php/module=filemanager&func=download&pathext=contentExpress/&view=396\\_Yeremias%20T.%20Keban\(9\).pdf-Adobe](http://www.bappenas.go.id/index.php/module=filemanager&func=download&pathext=contentExpress/&view=396_Yeremias%20T.%20Keban(9).pdf-Adobe).

"good governance" sebagaimana dipromosikan oleh *World Bank*, UNDP, *United Nations* dan beberapa agen internasional lainnya.<sup>3</sup> Visi institusi yang jelas, bekerja efisien dan efektif, transparan dalam pengambilan keputusan, akuntabel dalam berbagai tindakan dan keputusan, menghormati hak asasi manusia, merupakan nilai-nilai utama yang perlu mendapatkan perhatian. Namun hal itu tidak serta merta akan menjamin perbaikan pemerintahan jika tidak ada komitmen untuk memperbaiki validitas dari standar penilaian pelaksanaan pemerintahan dan penerapan nilai-nilai *good governance* sebagai indikator utama dalam standar kinerja.

Pada dasarnya, konsep *Good Governance* muncul sebagai turunan demokrasi, dimana demokrasi itu sendiri merupakan mekanisme pemerintahan yang mana keputusan-keputusan pemerintahan didasarkan pada kesepakatan mayoritas. Sejalan dengan itu, untuk mewujudkan *Good Governance* perlu dibangun hubungan efektif antar pelaku, agar semua merasa memiliki tata pengaturannya tersebut. Tanpa kesepakatan tersebut sulit kesejahteraan tercapai karena aspirasi politik maupun ekonomi rakyat tersumbat.<sup>4</sup>

Ketika semangat dan penerapan *governance* tersebut telah menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, prinsip *good governance* diturunkan pelaksanaannya sampai pada tingkat propinsi dan daerah kabupaten/kota di Indonesia. Upaya itu melahirkan istilah penyelenggaraan pemerintahan yang baik secara lebih spesifik yaitu *good local governance*

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

(pemerintahan daerah yang baik). Sehingga prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance* juga diadopsi ke dalam *good local governance* oleh masing-masing daerah di Indonesia. Konsep tata pemerintahan yang baik telah disepakati sebagai model tata pemerintahan di Indonesia. Karena itu setiap daerah berupaya menyusun berbagai kebijakan yang disejajarkan dengan sumber daya dan potensi daerah yang selama ini mendapat kungkungan.

Sejalan dengan itu pemerintah Kota Solok pun mensinergikan diri dalam menjalankan praktik pemerintahan dengan prinsip otonomi daerah dalam rangka mewujudkan *Good Local Governance*. Perwujudan *good local governance* tersebut bahkan menjadi visi dan misi Pemerintah Kota Solok. Dalam lingkup ini maka sebagai bagian integral yang tidak dapat dipisahkan dalam usaha untuk mewujudkan *good local governance* di Kota Solok itu, peran pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah sebagai pengawas internal pemerintah harus optimal dan dapat menjaga integritas pemerintahan agar tidak terjadi penyelewengan dan tindakan kecurangan pemerintahan. Karena sebagai bagian internal dalam pemerintahan, Inspektorat Daerah mempunyai peranan dan norma pengawasan tersendiri serta harus melaksanakannya sebagai bagian penting dalam proses pelaksanaan *good governance*. Inspektorat Daerah mempunyai kewenangan yang secara tegas harus mengawal jalannya praktek pemerintahan, sehingga bisa mencegah dan mendeteksi penyelewengan oleh aparatur pemerintah melalui pengawasan yang optimal.

Peningkatan pengawasan bertujuan untuk menyempurnakan dan mengefektifkan sistem pengawasan dalam mewujudkan aparatur negara yang

bersih, akuntabel dan bebas KKN. Sebagai salah satu SKPD dalam *good local governance*, salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah adalah *me-review* laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD).<sup>5</sup> Selain itu tujuan pengawasan adalah untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih. Inspektorat Daerah mempunyai tugas pokok membantu Walikota dalam melaksanakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk melaksanakan tugas tersebut diatas, Inspektorat Daerah mempunyai fungsi :

1. Pembinaan pelaksanaan tugas Pemerintahan Daerah di bidang pengawasan
2. Pemeriksaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
3. Pengusutan atas kebenaran laporan atas pengaduan terhadap penyimpangan/penyalahgunaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
4. Pelayanan teknis administratif dan fungsional

Agar terciptanya *good local governance*, Inspektorat Daerah Kota Solok sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari segi aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, Inspektorat Daerah mempunyai fungsi *controlling* yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan.

---

<sup>5</sup> Mardi, *Pentingnya Review Laporan Keuangan Daerah*, dalam [sumbar.go.id/?index.php](http://sumbar.go.id/?index.php), diakses tanggal 16 Maret 2009, waktu 08.03 WIB.

Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat Daerah Kota Solok menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam APBD. Selain itu, masyarakat mengharapkan pengawasan lebih dari sekedar memperbaiki kesalahan melainkan harus diminta pertanggung jawaban kepada yang bersalah. Salah satu tuntutan masyarakat untuk menciptakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kiprah institusi pengawas daerah. Masyarakat bertanya dimana dan kemana lembaga itu, sementara korupsi merajalela, sampai-sampai masyarakat berpikir untuk membubarkan institusi pengawas daerah tersebut karena dinilai tidak ada gunanya.<sup>6</sup> Permasalahan lambannya kinerja Inspektorat Daerah berindikasi pada banyaknya penyelewengan pemerintahan daerah yang tidak terungkap di banyak daerah di Indonesia. Selama ini citra Inspektorat daerah tidak seagung yang diangankan. Kasus-kasus korupsi, penyelewengan pejabat, tindakan asusila, dan kasus-kasus kejelekan aparatur pemerintah, justru aman setelah masuk dan diperiksa oleh Inspektorat Daerah. Kasus penyidikan korupsi hampir pasti menyertakan hasil pemeriksaan Inspektorat Daerah. Dan, hampir pasti pula hasil pemeriksaan di lembaga ini menyebutkan tidak ada kesalahan atau penyelewengan anggaran. Kalau ada, paling-paling hanya kesalahan administratif, prosedur. Kalau sudah begitu vonisnya, bisa dipastikan hukumannya hanya hukuman administratif. Pejabat dipindah ke bagian lain, dan kasusnya selesai. Jarang sekali terjadi,

---

<sup>6</sup> Mardi, *Peran Inspektorat Daerah Sebagai Pengawas Internal*, Dalam [sumbar.go.id](http://sumbar.go.id) diakses tanggal 12 Desember 2009 waktu 13.02 WIB.

kesalahan prosedur, kesalahan administrasi, kasusnya berujung pada sidang pengadilan.<sup>7</sup>

Salah satu contoh bentuk penyelewengan yang berkaitan dengan kinerja lembaga Inspektorat Daerah adalah kasus pengelolaan keuangan yang tidak sesuai dengan peruntukan bahkan terindikasi korupsi. Hal ini diungkapkan oleh tokoh masyarakat Kota Solok, Muharamidas Dt. Buayo Putih terkait dengan hasil pemeriksaan dari BPK tertanggal 29 Juni 2009 yang menemukan dalam realisasi belanja bantuan sosial organisasi kemasyarakatan tidak sesuai dengan peruntukannya sebesar Rp. 623.500.000,- dan dana bantuan aparat hukum berasal dari anggaran belanja bantuan sosial organisasi kemasyarakatan dan tidak ada anggaran belanja untuk perorangan.<sup>8</sup> Mirza Mulyadi, SH Tokoh Hukum dan Ketua KWRI Solok juga menyatakan dengan adanya temuan BPK RI tentu ada yang tidak sesuai dengan Undang-Undang dalam pengelolaan keuangan daerah dan sudah dapat dipastikan telah ada yang melanggar Undang-undang Pemerintah Republik Indonesia.<sup>9</sup>

Sementara itu Walikota Solok periode itu, Syamsu Rahim saat jumpa pers yang diadakan Pemko Solok, Senin, 14 Desember 2009 yang didampingi Wakil Walikota Solok H.Irzal Ilyas, MM beserta SKPD Pemko Solok dihadapan wartawan membantah adanya Korupsi di Kota Solok apalagi tentang temuan BPK terhadap pengelolaan keuangan Pemko Solok. Beliau menegaskan bahwa sebagai

---

<sup>7</sup> Joko Dwi Hastanto, Pembentukan Tim Monitoring Berpotensi KKN, dalam <http://www.suaramerdeka.com/harian/0512/27/slo10.htm> diakses tanggal 6 desember 2010 pukul 23.34.

<sup>8</sup> Buktikan Keadilan, 07 Januari 2010, dalam <http://twominkun.blogspot.com/2010/01/buktikan-keadilan.html>

<sup>9</sup> Ibid., hal.2.

aparatur Pemerintah Kota Solok telah menindaklanjuti sebagaimana yang telah di minta oleh BPK, agar Wako Solok segera menindaklanjuti temuan BPK dan melakukan Rekomendasi terhadap temuan tersebut. Dan menurut Wako Solok pada saat itu, Pemerintah Kota Solok telah menanyakan (Komplein) kepada pihak BPK dan ternyata pihak BPK telah memberikan penilaian terhadap Pemko Solok Wajar Dengan Pengecualian.<sup>10</sup> Menurut beberapa tokoh masyarakat dalam hal ini siapa yang salah dan benar sangat sulit ditentukan, karena masing-masing pihak telah memberikan pernyataan dan masalah ini diserahkan kepada aparat yang terkait demi tegaknya sebuah kebenaran dan keadilan di Kota Solok. Karena itu sangat diharapkan peran aktif lembaga pengawasan seperti Inspektorat Daerah (Bawasda) sebagai pengawas internal sendiri untuk memantau kinerja instansi dan pihak kejaksaan untuk mengusut tuntas tanpa pandang bulu dan perbedaan.<sup>11</sup>

Selain kasus anggaran di atas, ditemukan juga tiga kasus korupsi di Kota Solok dan pelakunya telah ditahan Kejari Kota Solok. Mereka tersandung dalam kasus yang berbeda. Namun semuanya terkait dengan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Solok tahun 2006. “AT” Pejabat Pemko, Mantan Bendahara Dinas Kesehatan Solok, diduga menggelapkan sisa anggaran. Tersangka tidak menyeteror anggaran ke kas negara Rp. 230.000.000,- “IH” Dekan FKIP UMMY Kota Solok, anggota Komisi Penegak Etika Pemerintahan Daerah (KP EPD) dan “SW” Direktur CV.Ikrar Utama Padang, terkait kasus dugaan korupsi dana bantuan Sistem Informasi Manajemen (SIM) dan Sistem

---

<sup>10</sup> Ibid., hal.3.

<sup>11</sup> Ibid., hal.4.

Pembelajaran Berbasis Teknologi Informasi Komputer (TIK) Tahun 2006 dari Ditjen Dikti dengan pagu dana Rp. 375.000.000,-.<sup>12</sup> Mantan Ketua Pansus Perda EPD yang juga Ketua Tim Seleksi Personalia KP EPD, DP Dt. Mj. Alam mengatakan IH sesuai Perda 1/2008 tentang EPD harus berhenti sebagai personalia KP EPD karena terkait kasus pidana. Menurutnya, pemberhentian ini tidak perlu putusan tetap pengadilan. Pertimbangannya, masa tugas KP EPD hanya 3 tahun, sementara proses hukum bisa berjalan hingga 5 tahun. Untuk memproses kasus yang menimpa IH lebih lanjut terkait etika, Mj. Alam menambahkan kewenangannya berada di tangan KP EPD. Mj. Alam mendesak Ketua KP EPD Kota Solok, Dharmaliza untuk menyikapi dan menindaklanjuti amanah Perda EPD tersebut.<sup>13</sup>

Hal diatas menjadi sebuah fenomena yang menarik untuk diteliti bahwa Pemerintah Kota Solok yang sedang menggalakkan perwujudan pemerintahan yang baik dan bersih dengan salah satunya mengoptimalkan pengawasan fungsional sebagai pilar dasar dalam mengontrol pemerintahan namun kenyataannya justru masih ada ditemukan penyelewengan pemerintahan oleh lembaga diluar pengawas internal di daerah, berarti asumsinya pengawasan yang dilakukan tidak berjalan oleh Inspektorat Daerah. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana kinerja Inspektorat Kota Solok melalui fungsi pengawasan fungsional yang dimilikinya selama ini dalam mengawasi internal pemerintahan

---

<sup>12</sup> Romeyza, *Tersangka Kasus Korupsi Terancam Dipecat*, Rabu 25 November 2009, dalam <http://www.padang-today.com/>

<sup>13</sup> *Tersangka Kasus Korupsi Bantuan Solok Terancam Dipecat*, Kamis 11 Februari 2010, dalam [infokorupsi.com](http://infokorupsi.com)

sendiri, adakah pengawasan yang dilakukan itu dijalankan. Dari gambaran permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional di Inspektorat Kota Solok terutama dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih di Kota Solok.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat ditarik suatu permasalahan yaitu :

Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional di Inspektorat Kota Solok?

## **C. Tujuan Penelitian**

Mencermati permasalahan diatas maka tujuan penelitian ini adalah:  
Mendeskripsikan pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional di Inspektorat Kota Solok.

## **D. Signifikansi Penelitian**

Signifikansi dari penelitian ini adalah secara akademis penelitian ini diharapkan dapat menjadi penambah wawasan dan pengembangan studi pengawasan fungsional di pemerintahan daerah khususnya di lembaga pengawas daerah.

