

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan segala tindakan untuk mempersiapkan kelengkapannya sebagai Negara merdeka pada tanggal 18 Agustus 1945, bentuk negara yang dikehendaki hanyalah Negara kesatuan (*unitary State*), hal ini berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik”. Ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu kenyataan bahwa para pendiri Negara ini telah menentukan pilihan bahwa Negara Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah Negara kesatuan.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan :

Disebut Negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah *tidak sama dan tidak sederajat*. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan kekuasaan *yang menonjol* dalam Negara, dan tidak ada saingannya dari *Badan legislatif pusat* dalam membentuk *undang-undang*. Kekuasaan Pemerintahan yang di daerah bersifat derivative (tidak langsung) dan sering dalam bentuk *otonomi yang luas*.¹

Pilihan pendiri Negara atas bentuk Negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga, Pemerintah (Pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan Pemerintah. Prinsip Negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua UUD 1945

¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, “*Ilmu Negara*”, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995, Hlm. 195.

Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1), ide Negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistis.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan dalam Negara kesatuan (dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang di singkat NKRI) tersebut tersusun secara bertingkat (hierarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/kota.²

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menganut dua pola pembagian kekuasaan Negara, yaitu pembagian kekuasaan Negara secara horizontal dan secara vertical.³ Pembagian kekuasaan secara horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan yang dilakukan secara berjenjang, yaitu pembagian antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁴

Berdasarkan pembagian kekuasaan secara vertikal tersebut Negara Indonesia sendiri menganut asas desentralisasi, tetapi asas itu harus dipahami dalam konteks Negara kesatuan. Oleh sebab itu maka dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia adalah Negara kesatuan yang di desentralisasikan. Negara kesatuan yang didesentralisasikan berarti bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintah pusat (*central government*)

² Titik Triwulan Tutik, "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", Prenada Media, Jakarta, 2010, Hlm. 243.

³ Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Volume 14, No. 6, Surabaya: Yuridika, 1999, Hlm. 1-2.

⁴ Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Volume 1, No. 1, Semarang: Jurnal Daulat Hukum, 2018, Hlm. 173-174.

tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*regional government*).⁵

Berkenaan dengan asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan tersebut,

Strong berpendapat bahwa :

“Negara kesatuan ialah bentuk Negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi”.⁶

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah Hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷ Penerapan Asas Desentralisasi dijelaskan dalam Pasal 18 dan Pasal 18 B, yang berbunyi :

Pasal 18 :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁵ Josef Riwo Kabo, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1997, Hlm. 4-5.

⁶ F.C Strong dalam Rozalli Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isue Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 81.

⁷ Ferizaldi, “*Dinamika Otonomi Daerah Di Indonesia*”, Unimal Press, Lhokseumawe, 2016, Hlm. 67.

Pasal 18 B :

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (Pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (Pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.⁸ Pasal 5 Ayat (4) menegaskan :

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentraliasasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Dalam konsep Negara kesatuan, kewenangan pemerintahan daerah sebenarnya ada pada pemerintah pusat sebagai representasi dari Negara. Akan tetapi dikarenakan kegiatan utama yang diselenggarakan oleh Pemerintah melakukan pelayanan kepada masyarakat dan disisi lain jangkauan pemerintah kepada masyarakat dalam Negara yang mempunyai wilayah demikian luas seperti

⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit*, Hlm. 249.

Negara Indonesia sehingga diperlukan pendistribusian sebagian wewenang kepada daerah.

Terjadinya perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan tanpa disertai dengan upaya peningkatan kapasitas aparatur pemerintah tidaklah banyak mengubah wajah pemerintahan kita. Dalam arti, harapan masyarakat akan terlaksananya peran dan fungsi pemerintahan secara optimal tetap akan jauh dari memuaskan. Sebagaimana dikemukakan oleh Joko Widodo bahwa paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami pergeseran dari *rule government* menjadi *Good Governance*, dan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Menurut paradigma *governance* tidak sekedar bersandar pada peraturan (*rule*) atau pemerintah (*government*), tetapi juga melibatkan elemen lain seperti peran sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*).⁹

Sementara dengan sistem desentralisasi (otonomi daerah) telah terjadi pergeseran atau pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah baik pada tatanan provinsi, kabupaten maupun kota. Hakikat penerapan kebijakan desentralisasi adalah pemerintah berusaha mendekati diri dengan yang diperintah dalam hal ini rakyat. Dengan kedekatan seperti itu diharapkan pemerintah mampu mengenali dengan baik dan benar tentang apa yang menjadi masalah, keluhan, keinginan, aspirasi, dan kepentingan masyarakat yang dilayani.¹⁰

Pemerintahan yang kredibel, profesional dan akuntabel bukanlah sekedar sebuah kebutuhan, akan tetapi merupakan suatu keharusan. Pemerintahan yang

⁹ Joko Widodo, "*Analisis Kebijakan Publik*", Bayu Media Publishing, Malang, 2007, Hlm. 3.

¹⁰ *Ibid*, Hlm. 4.

kompeten dan professional dalam arti, memiliki *sense of responsibility* dan *profesioanally* dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik. Banyak faktor yang bisa diajukan dan diperdebatkan mengapa optimalisasi peran dan fungsi pemerintahan tidak berjalan dengan baik, salah satu yang terpenting menurut penulis adalah disebabkan oleh kemampuan atau kapasitas pemerintahan dalam memahami peran dan fungsinya dengan baik sehingga seringkali kesulitan dalam implementasi maupun menyerap aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu upaya secara berkelanjutan (*sustainable*) yang dirangkai dengan berbagai sudut pendekatan pembelajaran agar peran dan fungsi pemerintahan dapat dipahami dan dijalankan sesuai dengan hakikatnya.

Melalui Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pemerintah dan DPR mengeluarkan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang diawali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekarang mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menjalankan pembagian urusan dan kewenangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Pasal 9 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu :

- (3) Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 Ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah,

pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar strata dalam pemerintahan.¹¹ Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan strategis sebagai satu sistem pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota menurut Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah meliputi:

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau

¹¹ Paisol Burlian, “Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang”, Noer Fikri Offset, Palembang, 2014, Hlm. 9.

- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Pemerintah daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dilakukan melalui fungsi-fungsi organik manajemen pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara professional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Pemerintahan daerah pada hakikatnya adalah sub-sistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit, pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun terjadi penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah melalui pembagian kekuasaan secara vertikal yang merupakan konsekuensi dari Asas Desentralisasi tidak berarti bahwa Pemerintah Daerah sudah terlepas dari pengawasan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah. Pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.¹²

Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling*,

¹² Abdul Rauf Alaudin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*, Volume 9, No. 4, Yogyakarta: Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum, 2015, Hlm. 588.

evaluating, appraising, correatingh maupun *control*.¹³ Dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.¹⁴ Pengawasan menurut Bagir Manan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan, tetapi pengawasan sebagai pengikat tidak juga dapat ditarik begitu kencang, karena akan menyebabkan kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus.¹⁵

Namun Demikian Pemerintah dan DPR belum mampu membuat kerangka kebijakan Pengawasan yang menyeluruh, koheren, dan mampu mengintegritaskan desentralisasi dengan kebijakan reformasi lainnya, salah satunya adalah dengan reformasi aparatur. Akibatnya, muncul banyak anomali dan paradoks dalam pengelolaan aparatur daerah. Persoalan muncul hampir dalam setiap aspek pengelolaan aparatur daerah, seperti penatausahaan keuangan, rekrutmen, manajemen karir, manajemen kinerja, serta pengembangan sistem gaji (upah) dan kesejahteraan aparatur daerah. Kebijakan desentralisasi gagal memberikan arah yang jelas kemana reformasi aparatur daerah seharusnya dilakukan, agar keberadaan aparatur daerah mampu memberikan kontribusi yang positif terhadap

¹³ Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, Hlm. 90.

¹⁴ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, Hlm 2.

¹⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 181.

pencapaian tujuan desentralisasi. Akibatnya muncul banyak fenomena yang sering mengindikasikan ketidakmampuan aparaturnya daerah dalam mempercepat terwujudnya perbaikan kesejahteraan rakyat di daerah.¹⁶

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, maka pengawasan sebagai instrument dalam manajemen organisasi pemerintahan harus berjalan dan terlaksana secara optimal.

Dalam Hukum Administrasi Negara Pengawasan merupakan unsur yang sangat penting. Menurut Prayudi “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”¹⁷. Saiful Anwar mengatakan pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparaturnya pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.¹⁸

Pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintahan dengan menciptakan dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern(internal control) maupun pengawasan eksternt (external control) serta mendorong adanya pengawasan masyarakat (social control). Sasaran pengawasan

¹⁶ Agus Dwiyanto, “*Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*”, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, Hlm. 253.

¹⁷ Prayudi, “*Hukum Administrasi Negara*”, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, Hlm. 80.

¹⁸ Saiful Anwar, “*Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*”, Glora Madani Press, Jakarta, 2004, Hlm. 127.

adalah temuan yang menyenangkan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target.

Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai dengan tujuannya. Mengenai hal ini, Soerwarno Handayanigrat menyatakan empat hal yang terkait dengan fungsi pengawasan, yaitu:¹⁹

1. mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan;
3. untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelainan, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan;
4. untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Optimalisasi pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah selain untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Lord action menyatakan, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Dalam istilah

¹⁹ Nurmayani, "Hukum Administrasi Daerah (Buku Ajaran)", Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, Hlm. 82.

Ilmu Hukum Tata Negara, penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah ini disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad*.²⁰

Pelaksanaan Pemerintah yang baik diikuti dengan adanya suatu lembaga pengawasan yang berfungsi untuk secara dini dapat mencegah terutama terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan kebocoran keuangan Negara yang dapat merugikan Negara. Pengawasan dan penertiban tersebut masih perlu dilaksanakan secara terus menerus dengan sistem dan berbagai langkah yang lebih konseptual.²¹

Sebagai contoh Pada bulan Oktober 2019 lalu Seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Padang yang terjaring OTT kasus suap Biaya Perolehan Hak Atas Tanah Bangunan (BPHTB).²² Dari kasus ini membuktikan bahwa masih belum optimalnya pengawasan Internal di tingkat daerah khususnya Kota Padang.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya pengawasan sebagai salah satu upaya untuk membangun pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.

Lembaga pengawasan terdiri atas lembaga pengawasan internal dan lembaga pengawasan eksternal. Lembaga pengawasan internal terdiri atas BPKP, Itjen Departemen, LPND, dan Bawasda/Inspektorat Provinsi/Kabupaten.

²⁰ Tri Widodo W. Utomo, *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dan Pemberdayaan demos* (makalah tanpa tahun), Hlm. 45.

²¹ Victor M, Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, Hlm. 90.

²² <https://regional.kompas.com/read/2019/10/19/14363841/polisi-tetapkan-asn-pemkot-padang-yang-terjaring-ott-sebagai-tersangka> di akses pada: 4 Februari 2021, jam: 19.10.

Sementara lembaga pengawasan eksternal adalah BPK, dan DPR/D. Selain kedua bentuk pengawasan tersebut, juga dikenal pengawasan masyarakat (*Wasmas*) atau *social control*. Kedua lembaga pengawasan tersebut memiliki fungsi yang strategis dalam melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Ismail Mohamat, seperti yang dikutip oleh Mediarsono menyatakan peran dan fungsi lembaga pengawasan eksternal yaitu Badan Pengawas Keuangan (BPK) dan internal yaitu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) meskipun sangat berbeda, tetapi keduanya saling mengisi dan melengkapi.²³

Setiap institusi pemerintahan dari tingkat pusat sampai dengan daerah mempunyai lembaga pengawasan yang disebut Inspektorat atau badan pengawasan atau nama lainnya yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, yang berfungsi untuk melakukan pengawasan yang bersifat internal terhadap institusi itu sendiri yang merupakan perangkat pengawasan eksternal terhadap pemerintah.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah dijelaskan mengenai Inspektorat yang terdapat dalam Pasal 216, yakni :

- (1) Inspektorat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 Ayat (1) huruf c dan Ayat (2) huruf c dipimpin oleh inspektur.
- (2) Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan perangkat daerah.
- (3) Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada daerah melalui sekretaris daerah.

²³ Pontas R. Siahaan, makalah Pengawasan Dalam Era Otonomi Daerah, dalam Diklat Manajerial Pengawasan di lingkungan Itjen Departemen Setingkat Inspektur (Esellon II), Jakarta, tanggal 21 s/d 24 Juni 2015, Hlm. 6.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan instansi pengawas yang berada di daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota. Badan ini 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.

Lebih jauh di dalam Pasal 16 ayat 1-3 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah juga dijelaskan bahwa Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya yang berbunyi :

- (1) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP harus berdasarkan kompetensi yang dimiliki terkait dengan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai fungsi dan kewenangannya serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan prinsip :
 - a. Professional;
 - b. Independen;
 - c. Objektif;
 - d. Tidak tumpang tindih antar Apip dan;
 - e. Berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini;
- (3) Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh APIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan pada tahapan kegiatan :
 - a. Penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran daerah.
 - b. Pelaksanaan Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
 - c. Pelaksanaan program strategis Nasional di daerah.
 - d. Berakhirnya masa jabatan Kepala daerah untuk mengevaluasi capaian rencana pembangunan jangka menengah daerah.
 - e. Pengawasan dalam rangka tujuan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lembaga pengawasan internal yang berada pada masing-masing lembaga pemerintahan melaksanakan tugasnya baik secara rutin maupun secara insidental melakukan pemeriksaan terhadap instansi yang secara struktural menjadi kewenangannya. Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah Provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota.²⁴ Inspektorat Jendral atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. 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. Sebagaimana di atur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2019 tentang Perencanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2020 yang berbunyi :

Pendanaan pelaksanaan Perencanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2020 bersumber dari:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara;

²⁴ Muhammad Andi Yhuniar, Untung Dwi Hananto, Henny Juliani, *Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Inspektorat Daerah Dalam Rangka Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabubapten Semarang*, Volume 5, No. 4, Semarang: Diponegoro Law Journal, 2016, Hlm. 11.

- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi; dan
- c. anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.

Pemeriksaan yang dilakukan tidaklah boleh merupakan pemeriksaan secara formalitas belaka, melainkan adalah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan pelaksanaan tugas dari aparatur yang menjadi subjek dan objek pemeriksaan pada waktu itu, disamping itu juga perilaku dari aparatur pemerintahan menjadi sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang diinginkan yaitu pemerintahan yang baik (*good governance*). Pentingnya perilaku organisasi dalam Administrasi Negara dapat pula diresapi dari ungkapan bahwa organisasi dan administrasi tanpa manusia kiranya tidak ada artinya, jika administrator atau manajer menginginkan dukungan dari para karyawannya maka administrator tersebut seharusnya mengenal keunikan manusia di dalam organisasinya.²⁵

Pengawasan dilakukan berbagai macam cara dan pemerintah tetap berpegang kepada hukum yang berlaku dalam arti sesuai dengan azas legalitas, bahwa setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku. Hal ini berarti bahwa pengawasan dilakukan agar kebebasan bertindak dari penyelenggara pemerintah harus tetap dalam batas-batas patokan yang dalam garis besarnya telah di tentukan oleh Undang-Undang.

Pengawasan atas suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan dengan maksud agar kegiatan tersebut dilaksanakan dan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Demikian juga supaya tujuan penyelenggaraan pemerintahan

²⁵ Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, Hlm. 171.

daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana, maka perlu pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. Oleh karena pengawasan diadakan dengan maksud: mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak: Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan – kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru.²⁶

Lembaga Pengawasan internal Pemerintah dalam lingkungan pemerintahan kabupaten/kota adalah Inspektorat Kabupaten/Kota. Di Pemerintahan Kota Padang sendiri Inspektorat di atur dalam Peraturan Walikota Padang Nomor 65 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Inspektorat, di dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) di jelaskan bahwa :

- (1) Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Inspektorat sebagaimana di maksud pada ayat (1) dipimpin oleh Inspektur yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Inspektorat merupakan bagian dari Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengawasan dalam wilayah dan jajaran pemerintah

²⁶ Victor M. Situmorang dan Jusu Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, Hlm. 22.

yang secara organisatoris dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.²⁷

Salah satu faktor penting yang mendukung kinerja dari pengawasan Inspektorat Daerah agar dapat berjalan secara efektif adalah Independensi. Dalam kenyataan, berbicara tentang independensi dari Inspektorat sebagai lembaga yang melakukan pengawasan tidak nampak, karena Kepala Inspektorat diangkat dan bertanggung jawab secara langsung kepada kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, sehingga pengawasan Inspektorat Daerah terhadap pelaksanaan tugas pemerintah daerah tidak berjalan secara efektif dan efisien serta penilaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dilakukan secara obyektif.²⁸

Optimalisasi pelaksanaan pengawasan internal penyelenggaraan pemerintahan daerah belum terlaksana sebagaimana seharusnya, selain karena faktor-faktor tersebut diatas, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, diantaranya faktor ketersediaan Sumber Daya Manusia, faktor anggaran, dan faktor komitmen kepala daerah selaku atasan yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Komitmen Kepala Daerah sangat penting dan menentukan untuk mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan internal penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena secara organisatoris Inspektorat Kabupaten/Kota adalah lembaga perangkat daerah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan internal bertanggungjawab

²⁷ Fikriana Nurkhafiah Iswanto dan Yanti Rufaedah, *Peranan Inspektorat Daerah Dalam Melakukan Pembinaan dan Pengawasan SPIP Untuk Meningkatkan Perolehan Opini Audit*, Bandung: Politeknik Negeri Bandung, 2018, Hlm. 1146.

²⁸ <https://www.hariansib.com/detail/Opini/Independensi-Inspektorat-Daerah-dalam-Pengawasan-Penyelenggaraan-Pemerintahan-Daerah>, Di akses pada 19 Juli 2021, Jam : 21.55 Wib.

kepada Kepala Daerah. Sehingga akan sulit bagi Inspektorat Kota/Kabupaten untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan dengan optimal apabila tidak didukung oleh kepala daerah. Hal ini ini seperti yang pernah di jelaskan oleh mantan ketua KPK Agus Raharjo mengatakan bahwa pola pengawasan yang saat ini dilakukan oleh inspektorat jauh dikatakan dari efektif. Salah satu penyebabnya adalah kedudukan inspektorat berada di bawah kepala daerah yang seharusnya masuk ke dalam lingkup pengawasan.²⁹

Permasalahan lainnya yang terjadi di dalam Inpektorat Kota Padang yaitu belum sesuai tugas dan tanggungjawab yang diberikan dengan yang diharapkan atau standarnya. Kondisi ini dapat dilihat atau berpedoman kepada RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kota Padang Tahun 2019-2024 pada Bab IV mengenai permasalahan dan isu strategis yang menyebutkan bahwa pengawasan di pemerintah daerah masih belum optimal, karena kurangnya kuantitas dan kualitas tenaga APIP (Aparat Pengawas Intern Pemerintah).³⁰

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan melalui pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD adalah perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah yang menjadi objek pemeriksaan lembaga pengawasan internal. Satuan kerja/objek pemeriksaan Inspektorat Kabupaten/Kota adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang di maksud disini adalah sebagaimana diatur di dalam Pasal (2) Peraturan

²⁹ Media Indonesia.com, di akses pada : tanggal 24 April 2021, Jam 21.19 Wib.

³⁰ Penjelasan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kota Padang Tahun 2019-2024, Hlm. 240.

Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Padang yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, badan, dan Kecamatan serta kelurahan.

Mengingat semakin genjarnya tuntutan atas reformasi birokrasi dan penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang bersih, transparan dan akuntabel maka sudah saatnya peran pengawasan internal ditingkatkan dan dibedakan sehingga reformasi birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel yang juga merupakan visi dan misi Pemerintah Daerah Kota Padang sebagaimana yang di jelaskana dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) 2019- 2024 tidak hanya sebatas wacana dan cita-cita saja, akan tetapi sungguh-sungguh terwujud guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dalam tesis ini penulis mengambil judul “**Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Inspektorat Daerah di Kota Padang**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Padang?
2. Bagaimanakah Optimalisasi fungsi pengawasan oleh Inspektorat Kota Padang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Padang?

3. Apasaja kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Optimalisasi fungsi pengawasan oleh Inspektorat Kota Padang dalam pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Padang.
3. Untuk mengetahui Apasaja kendala-kendala dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Padang.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dilakukan sebagai salah satu cara untuk menambah Ilmu Pengetahuan dan menggali sejauh mana peran inspektorat sebagai lembaga pengawas internal pemerintah dalam memfungsikan peran pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kota Padang.

2. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan dan referensi dalam tata pemerintahan tentang bagaimana pengawasan yang

seharusnya sehingga korupsi dapat diperangi serta dikurangi serta tercipta sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan adanya peran inspektorat sebagai lembaga pengawas intern pemerintah.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Good Governance

Sebelum lebih jauh membahas tentang *good governance*, perlu dicermati bahwa *governance* memiliki pemahaman yang berbeda dengan *government*. Banyak anggapan yang melihat bahwa kedua istilah tersebut memiliki kesamaan makna, yakni ketika *good governance* tercapai maka *good government* pun akan terwujud. Warsito Utomo³¹ menjelaskan bahwa perbedaannya adalah dalam nuansa politik yang monolitik sentralistik maka *government* merupakan pemerintahan yang bertumpu pada otoritas yang menunjukkan pengelolaan dengan kewenangan tertinggi. Pemerintah atau pemerintahan atau negara menjadi agen tunggal yang mendominasi segala aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan pada *governance*, pemerintahan bertumpu pada kompatibilitas atau keharmonisan di antara berbagai komponen atau kelompok atau kekuatan yang ada di dalam Negara. Di dalam pemerintahan yang *governance* maka terjadilah atau dituntut adanya sinergi di antara ketiga aktor yang ada ialah pemerintah itu sendiri

³¹ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 184-185.

(*public*), masyarakat (*community* atau *civil society* atau masyarakat madani) dan pihak swasta (*private*). Masing-masing aktor mengetahui dengan jelas dan tepat tujuannya (*purpose*), perannya (*role*) dan arahnya (*direction*).

Dengan kata lain *governance* lebih mengarah kepada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi menjadi semata-mata menjadi urusan pemerintah tetapi lebih ditekankan kepada mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta mencari dan merumuskan *problem solving* terhadap permasalahan publik. Dalam konteks *governance* ini, pemerintah diposisikan sebagai salah satu aktor yang bukan selalu menjadi penentu. Bahkan institusi non pemerintah dimungkinkan untuk berperan dominan dalam *governance* tersebut.

Menurut United Nation Development Program (UNDP)³², istilah *governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, serta untuk kesejahteraan rakyatnya.

United Nation Development Program (UNDP) juga menjelaskan karakteristik atau prinsip yang dianut dan

³² Agus Sutiono dan Ambar TS, "Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Pemerintah Dalam Birokrasi Publik Di Indonesia," dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed.), *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2011, Hlm. 22.

dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi:

1. **“Participation”** (partisipasi). Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. **“Rule of Law”** (Aturan Hukum). Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. **“Transparency”** (Transparansi). Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. **“Responsiveness”** (Daya Tanggap). Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
5. **“Consensus Orientation”** (Berorientasi Konsensus). Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diperlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. **“Equity”** (Berkeadilan). Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. **“Effectiveness and Efficiency”** (efektivitas dan efisiensi). Setiap proses kegiatan dan lembaga diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang sesuai kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dari berbagi sumber yang tersedia.³³
8. **“Accountability”** (Akuntabilitas). Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor public, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).
9. **“Strategic Vision”** (Visi Strategis). Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.³⁴

Good governance yang dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik merupakan impian banyak negara di dunia tak terkecuali Indonesia. Namun untuk mewujudkannya bukanlah sebuah hal yang mudah.

³³ *Ibid*, Hlm. 23.

³⁴ *Ibid*.

Pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas dan kendala tersendiri yang menuntut perlunya langkah-langkah strategis dalam prakteknya sebagai jawaban terhadap tuntutan perubahan terhadap berbagai aspek sistem penyelenggaraan pemerintahan yang ada dan bahkan cenderung patologis.

Defenisi *good governance* menurut World Bank ialah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.³⁵

Pendapat Taschereau dan Campos sebagaimana dikutip Thoha mengemukakan bahwa tata pemerintahan baik (*good governance*) merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta, adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh komponen yakni pemerintahan (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta. Ketiga komponen itu mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat.³⁶ Rumusan tersebut secara gamblang menyebutkan adanya tiga aktor utama

³⁵ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi Offset, Yogyakarta, 2002, Hlm. 23.

³⁶ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, Hlm.63.

yang apabila berada dalam kedudukan tidak sebanding maka akan memunculkan pembiasaan terhadap tata pemerintahan yang baik.

Toha berpandangan bahwa tata pemerintahan yang baik merupakan suatu paradigma yang menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.³⁷

b. Teori Pengawasan

Manullang memberikan suatu definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.³⁸ Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa pengawasan adalah “Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan, ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.”³⁹

Suatu pengawasan yang dilakukan secara rutin ataupun berkala oleh pimpinan atau orang yang mempunyai wewenang untuk

³⁷ *Ibid*, Hlm. 61.

³⁸ M. Manullang, *Dasar-dasar Management*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, Hlm. 136.

³⁹ Victor M, Situmorang dan Jusuf Juhir, “*Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*”, Rineka Cipta, Jakarta, 1998, Hlm. 20.

melakukan pemantauan, pemeriksaan, penilaian dan perbaikan perlu dilakukan agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pencapaian suatu tujuan yang efektif dan efisien dan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Menurut penulis pengawasan sangat penting dilakukan karena manusia pada dasarnya memiliki sifat salah dan khilaf, sehingga kegiatan manusia didalam organisasi perlu dilakukan pemantauan, hal ini bukan dilakukan untuk mencari kesalahannya tetapi untuk mendidik, membimbing dan mengarahkannya. Tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan, baik bagi organisasi itu sendiri maupun bagi para pekerjanya.

Terlepas dari pro dan kontra, pengawasan menempati posisi penting dalam kehidupan manusia pada umumnya dan birokrasi pemerintahan pada khususnya. Sebagaimana unsur C dalam POAC yang kita kenal dengan *planning* (perencanaan), *Organizing* (Perorganisasian), *Actuating* (Penggerakkan) dan *Controlling*, maka *Controlling* (Pengawasan) adalah hal penting sekali untuk menjamin tujuan kegiatan maupun organisasi dapat tercapai secara efektif, efisien dan ekonomis. Dapat dibayangkan bagaimana kondisi suatu organisasi tanpa ada fungsi pengawasan yang berjalan.⁴⁰

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan

⁴⁰ BPKP, "Warta Pengawasan (Transformasi Pengawasan Nasional)", Jakarta, 2013, Hlm. 9.

daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku⁴¹.

Pengawasan meliputi dua bentuk, yakni pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat intern pemerintah, khususnya dilaksanakan oleh Inspektorat Daerah. Hasil pengawasan tersebut digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.⁴²

c. Teori Penguatan Kelembagaan

Secara umum, konsep Penguatan kelembagaan dapat dimaknai sebagai proses membangun kapasitas individu, kelompok atau organisasi. Penguatan Kelembagaan dapat juga diartikan sebagai upaya memperkuat kapasitas individu, kelompok atau organisasi yang dicerminkan melalui pengembangan kemampuan, ketrampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga (Ratnasari, 2013, p. 103).

⁴¹ HAW. Widjaja, *“Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia”*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 147.

⁴² Siswanto Sunarno, *“Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia”*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hlm. 112.

Capacity Building menurut Milen merupakan tugas khusus, karena tugas khusus tersebut berhubungan dengan faktor faktor dalam suatu organisasi atau sistem tertentu pada suatu waktu tertentu (Millen, 2004, p. 16). Pengertian Penguatan Kelembagaan adalah upaya sebuah organisasi untuk meningkatkan kapasitas baik institusi, sistem, maupun individual dalam memperbaiki kinerja organisasi secara keseluruhan (Mutiarin, 2014, p. 180). UNDP (United Nation Development Program) dan CIDA (Canadian International Development Agency) (Millen, 2004, p. 15) memberikan pengertian peningkatan kapasitas sebagai proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk⁴³:

- a. menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi , memecahkan permasalahan, merumuskan, dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- b. memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dalam cara yang berkelanjutan.

Untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerja pemerintahan dibutuhkan sebuah serangkaian strategi yang disebut Capacity Building (Grindle, 1997, p. 28). Dari beberapa definisi tentang capacity building, pada dasarnya mengandung kesamaan dalam tiga aspek yaitu, pengembangan

⁴³<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/18869/5.%20Bab%20I.pdf?sequence=5&isAllowed=y#:~:text=Pengertian%20Penguatan%20Kelembagaan%20adalah%20upaya.2014%20C%20p.%20180>), diakses pada : 22 Juli 2021, Jam 20.09 Wib.

kapasitas merupakan suatu proses, proses tersebut dilaksanakan pada tiga tingkatan (individu, kelompok, dan institusi atau organisasi), proses tersebut dimaksudkan untuk menjamin kelancaran organisasi melalui pencapaian tujuan dan sasaran organisasi yang bersangkutan.

Menurut Muyungi (Mutiarin, 2014, p. 180) bahwa terdapat 3 fokus terkait penguatan kelembagaan, yaitu: ⁴⁴

- a. pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan.
- b. penguatan institusi melalui penyempurnaan prosedur dan metode dalam organisasi.
- c. penumbuhan kapasitas sistem seperti penumbuhan sistem kesadaran, peraturan yang kondusif, dan pengelolaan sistem lingkungan.

(Grindle, 1997, p. 28) memusatkan perhatian penguatan kelembagaan pada dimensi :

- 1) Pengembangan sumber daya manusia, dengan fokus: personil yang professional dan kemampuan teknis serta tipe kegiatan seperti: training, praktek langsung, kondisi iklim kerja dan rekrutmen.
- 2) Penguatan organisasi dengan fokus tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi, serta tipe kegiatan seperti: sistem intensif, perlengkapan personil,

⁴⁴ *Ibid.*

kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi dan struktur manajerial.

- 3) Reformasi Kelembagaan dengan fokus kelembagaan dan sistem serta makro struktur dengan tipe kegiatan: aturan main ekonomi dan politik, perubahan kebijakan dan regulasi dan reformasi konstitusi.

UNDP (United Nation Development Program) (Mutiarin, 2014, p. 182) memfokuskan pada tiga dimensi, yaitu :⁴⁵

- a) Tenaga kerja (dimensi sumber daya manusia), yaitu kualitas SDM dan cara SDM dimanfaatkan.
- b) Modal (dimensi fisik), yaitu menyangkut peralatan, bahan-bahan yang diperlukan dan gedung
- c) Teknologi, yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, pembuatan keputusan, pengendalian dan evaluasi, serta sistem informasi manajemen.

Sedangkan PBB (Mutiarin, 2014, p. 182) memusatkan fokusnya kepada :

- 1) Mandat atau struktur legal
- 2) Struktur kelembagaan
- 3) Pendekatan manajerial
- 4) Kemampuan organisasional dan teknis
- 5) Kemampuan fiskal lokal

⁴⁵ *Ibid.*

6) Kegiatan-kegiatan program

Riayadi (Suhendri, 2016, pp. 29-30) mengemukakan tentang dimensi capacity building bahwa semua dimensi peningkatan kemampuan di atas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai “good governace”. Pengembangan sumberdaya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efesiensi dan efektifitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos kerja. Pengembangan kelembagaan mampu:

- 1) Menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi memiliki visi yang jelas.
- 2) Memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai-nilai efesiensi, efektifitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi dan berkelanjutan.
- 3) Mendesain organisasi untuk menjamin efesiensi dan efektifitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat.
- 4) Melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efisien, efektif fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang.
- 5) Pengembangan jaringan kerja, misalnya merupakan strategi untuk meningkatkan kemampuan bekerja sama atau kolaborasi dengan pihak-pihak luar dengan prinsip saling menguntungkan.

2. Kerangka Konseptual

Supaya tidak terjadi kerancuan dalam memahami pengertian judul yang dikemukakan, maka perlu adanya definisi dan beberapa konsep. Konsep yang penulis maksud adalah:

1. Maksud dan Tujuan Pengawasan

a. Maksud Pengawasan

Pengawasan atas suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan dengan maksud agar kegiatan tersebut dilaksanakan dan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Demikian juga supaya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana, maka perlu pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. Oleh karena pengawasan diadakan dengan maksud:⁴⁶

- 1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan – kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru.
- 3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.

⁴⁶ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.cit*, Hlm. 22.

- 4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam perencanaan atau tidak.
- 5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan, yaitu standar.

Menurut Leonard D. White, bahwa maksud pengawasan itu adalah ⁴⁷:

- 1) *Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.*
- 2) *Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.*

Dari penjelasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan adalah instrument atau alat yang diadakan atau dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui kendala, hambatan, serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurangan, dan kelalaian-kelalaian dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga maksud dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan sungguh-sungguh dapat diwujudkan.

b. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah tidak dijelaskan secara rinci mengenai tujuan pengawasan. Akan tetapi pengertian maksud, dan tujuan pengawasan atas penyelenggaraan

⁴⁷ *Ibid*, Hlm. 22.

pemerintahan daerah digabung menjadi satu dalam definisi mengenai atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 menyatakan:

“Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintah Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bertujuan untuk menjamin agar pemerintahan diselenggarakan sesuai rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya bahwa pengawasan penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*Clean Government*).⁴⁸

Selain itu, pengawasan internal pemerintah diharapkan juga dapat mendorong Instansi Pemerintah meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja yang tinggi, serta pembangunan nasional berjalan sebagaimana mestinya, termasuk pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam mengembangkan inisiatif dan kreativitas daerah, dan sumber dayanya demi mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pelayanan masyarakat, yang bebas KKN.⁴⁹

⁴⁸ <https://bappeda.tanjungbalaiKota.go.id/menuju-clean-goverment-dalam-negara-demokrasi/>, 2018, di akses: 15 Maret 2021, jam: 20.21 Wib.

⁴⁹ Sedarmayanti, "Good Governance (Kepemerintahan yang baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang baik)", Mandar Maju, Bandung, 2004, Hlm. 247-248.

Asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proposionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Asas-asas umum penyelenggaraan Negara tersebut merupakan kaidah atau norma yang memang seharusnya diketahui dan dipahami oleh aparatur pemerintah untuk diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga pemerintahan diselenggarakan dengan benar sesuai dengan prinsip-prinsip, kaidah, dan norma yang berlaku.

2. Macam-macam Pengawasan

a. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi. Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa “*on the spot*”.⁵⁰

b. Pengawasan Preventif dan Represif

1. Pengawasan Represif

⁵⁰ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Op.Cit*, Hlm. 28.

Pengawasan Represif adalah pengawasan pusat untuk menanggukkan, menunda dan/atau membatalkan peraturan perundang-undangan yang dibuat daerah. Peraturan perundang-undangan baik yang berupa Perda, Peraturan Kepala daerah, surat atau dibatalkan oleh pemerintah pusat jika dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum. Untuk peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah pusat dan Mahkamah Agung. Untuk Surat Keputusan Kepala Daerah oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Pengawasan Preventif

Pengawasan Preventif adalah pengawasan yang bersifat pencegahan agar peraturan daerah yang dibuat tidak boleh menyimpang dari koridor dan rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pusat. Jadi dalam pengawasan preventif adalah upaya Pemerintah pusat agar Daerah tidak membuat peraturan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan koridor dan rambu-rambunya yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.⁵¹

Pengawasan Preventif diadakan terutama untuk menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah serta. Untuk menghindarkan atau memperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan

⁵¹ *Ibid*, Hlm. 121-122.

(*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan Daerah dan/atau Negara.⁵²

c. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan "*intern*" adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pengawasan *intern* lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi seperti Inspektorat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Propinsi, Kabupaten/Kota. Sementara pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi itu sendiri, seperti BPK.⁵³

3. Inspektorat

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terdapat penjelasan mengenai Inspektorat yang terdapat dalam Pasal 216, yakni :

- (4) Inspektorat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 Ayat (1) huruf c dan Ayat (2) huruf c dipimpin oleh inspektur.
- (5) Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan perangkat daerah.
- (6) Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada daerah melalui sekretaris daerah.

⁵² Irwan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 201.

⁵³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi)*, PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2007, Hlm. 313-314.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan instansi pengawas yang berada di daerah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota. Badan ini 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. Hal ini sejalan dengan bagian dari konvensi PBB Anti Korupsi dimana Pasal 6, Badan atau Badan-badan Pencegahan Korupsi menyebutkan bahwa :

1. Setiap Negara Pihak wajib, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, memastikan keberadaan suatu badan atau badan-badan, bilamana tepat, yang mencegah korupsi dengan cara seperti :
 - a. Mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang dimaksud dalam Pasal 5 Konvensi ini dan bilamana tepat, mengawasi dan mengkoordinasi implementasi kebijakan-kebijakan itu.
 - b. Meningkatkan dan menyebarluaskan pengetahuan tentang pencegahan korupsi.
2. Setiap Negara pihak wajib memberikan kepada badan-badan yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini kemandirian yang diperlukan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukunya, guna memungkinkan badan atau badan-badan tersebut untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka secara efektif dan bebas dari setiap pengaruh yang tidak semestinya. Sumber-sumber material dan staf khusus yang diperlukan,

juga pelatihan yang mungkin dibutuhkan staf tersebut untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka, harus disediakan.

3. Setiap Negara Pihak wajib memberikan informasi kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa nama dan alamat badan atau badan-badan berwenang yang dapat membantu Negara-negara pihak lainnya dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan-tindakan khusus untuk pencegahan korupsi.

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan instansi pengawas internal yang berada di daerah, memiliki peran yang sangat strategis, sebagai katalisator dan dinamisator dalam menyukseskan pembangunan daerah. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini dibutuhkan oleh Kepala Daerah. Pemerintah Daerah (SKPD) ini dibutuhkan oleh Kepala Daerah. Pemerintah Daerah harus paham akan peran inspektorat sebagai konsultan dan katalis. Peran inspektorat sebagai konsultan dalam hal memberikan pemahaman kepada Pemerintah Daerah terkait dengan pengelolaan keuangan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara umum, Inspektorat mempunyai tugas pokok melaksanakan pengawasan, pemeriksaan dan pengaduan terhadap penyelenggaraan pemerintah umum daerah, pertanahan, pengelolaan keuangan daerah, asset daerah dan kekayaan daerah di wilayah kerjanya termasuk pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran atas hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan, baik penelusuran di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas maupun Perguruan Tinggi yang ada di Indonesia melalui internet. Penulis tidak menemukan penelitian dengan judul:

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Inspektorat Daerah di Kota Padang

Penulis juga tidak menemukan penelitian lain yang sama dengan judul tersebut, baik dari segi penelitian, penulisan dan informasi yang didapat. Namun, Penulis menemukan penelitian yang juga membahas mengenai Inspektorat yakni:

1. **Efriyeni Syaison** Mahasiswi Magister Akuntansi Pemerintahan Universitas Andalas lulus pada tahun 2017 dengan judul Tesis **“Analisis Efektivitas Pengawasan Fungsional Aparat Inspektorat Daerah Kota Solok”**. Rumusan masalahnya terdiri dari :⁵⁴
 - (1) Bagaimanakah efektivitas pengawasan fungsional oleh aparat Inspektorat Daerah Kota Solok?
 - (2) Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi efektivitas pengawasan fungsional dari aparat Inspektorat Daerah Kota Solok?

Perbedaan dengan penelitian Penulis saat ini:

Penulis tidak membahas bagaimana efektivitas pengawasan fungsional oleh aparat Inspektorat Daerah pemerintahan di Kota Padang, namun penulis hanya mengkaji secara khusus mengenai pengawasan Internal oleh Inspektorat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan

⁵⁴ Efriyeni Syaison, “*Analisis Efektivitas Pengawasan Fungsional Aparat Inspektorat Daerah Kota Solok*”, dikutip pukul 22:15 tanggal 11 Februari 2021 dari <http://scholar.unand.ac.id/20657/>

daerah untuk peningkatan kinerja instansi Pemerintah Daerah di Kota Padang.

2. **CH. Merry Indarwati** Mahasiswi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta lulus pada tahun 2013 dengan judul Tesis **“Optimalisasi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Magelang Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik”**. Rumusan masalahnya terdiri dari :⁵⁵

- (1) Bagaimana Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat dalam Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah?
- (2) Kendala-kendala apa yang di hadapi dalam optimalisasi pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah?
- (3) Bagaimana upaya-upaya Inspektorat dalam mengoptimalkan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah untuk mewujudkan Tata Pemerintah yang baik (*good governance*)?

Perbedaan dengan penelitian Penulis saat ini:

Penulis tidak membahas Optimalisasi Inspektorat dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menurut Penulis begitu luas, namun penulis hanya mengkaji secara khusus mengenai pengawasan internal oleh Inspektorat dalam penyelenggaraan pemerintahan dilingkungan Pemerintah Daerah Kota Padang.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

⁵⁵ CH. Merry Indarwati, “*Optimalisasi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Magelang Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*”, dikutip pukul 21:07 tanggal 11 Februari 2021 dari <http://e-journal.uajy.ac.id/1246/>.

Penulis melakukan penelitian yuridis sosiologis (Empiris). Dengan menjadikan fenomena-fenomena yang berdasarkan kenyataan di lapangan sebagai data primer yang diperoleh melalui pengamatan dan wawancara, yang kemudian dilengkapi dengan literatur dan dokumen sebagai data sekunder. keberadaan penelitian hukum sosiologis ini terdiri dari Di (1) Penelitian terhadap identifikasi hukum dan (2) peneliti terhadap efektivitas hukum.⁵⁶ Disamping itu, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk memaparkan kenyataan yang ada pada Pemerintah Daerah Kota Padang.

2. Sumber dan Jenis Data

Sumber data penelitian ini pada dasarnya meliputi dua hal yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang berasal langsung dari lapangan, Sedangkan Sumber data sekunder dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan.⁵⁷

Sementara itu mengenai jenis data dalam penelitian ini juga terdiri dari dua aspek yaitu:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dengan cara menggali secara langsung dari informan atau responden. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari tokoh dan warga

⁵⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2007, Hlm. 15.

⁵⁷ *Ibid*, Hlm. 52.

setempat sebagai narasumber.⁵⁸ Data primer yang diperoleh langsung dapat dilakukan melalui penelitian lapangan dalam bentuk case study, survey atau sensus.⁵⁹ Populasi sampling di dalam penelitian ini adalah kepada pegawai yang bekerja pada Inspektorat Daerah Kota Padang.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan cara mengumpulkan dan mempelajari sumber-sumber data tertulis terutama yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan penelitian.

Bahan hukum untuk data sekunder meliputi 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

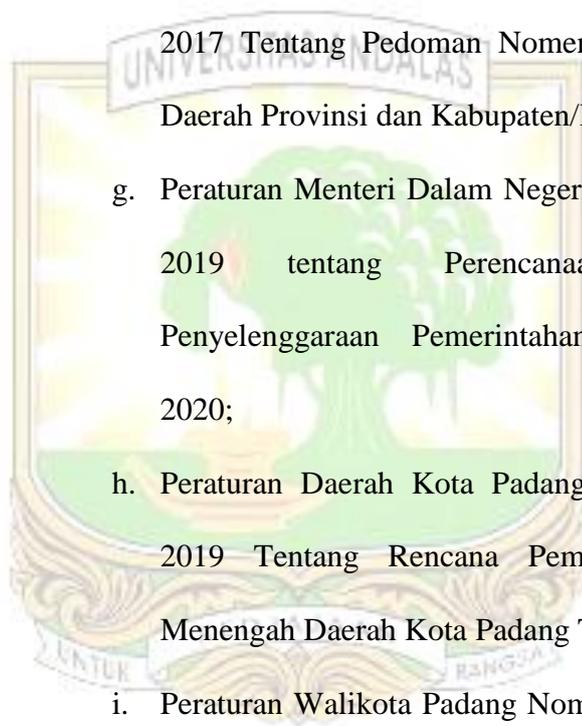
Merupakan bahan hukum yang berkaitan dengan pokok-pokok permasalahan, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;

⁵⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mumudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, 1985, Jakarta, Hlm. 16.

⁵⁹ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1986, Hlm. 56.

- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 Tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota;
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2019 tentang Perencanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2020;
- h. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Padang Tahun 2019-2024;
- i. Peraturan Walikota Padang Nomor 65 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Inspektorat;
- j. Peraturan Walikota Padang Nomor 39 Tahun 2019 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Padang Tahun 2020;



k. Peraturan Walikota Padang Nomor 30 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Padang Nomor 65 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Inspektorat;

2. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa tulisan-tulisan yang terkait hasil penelitian dari berbagai perpustakaan di bidang hukum.

3. Bahan Hukum tersier

Merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer sekunder yang berupa literatur-literatur.⁶⁰

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan Data dalam penelitian lapangan ini dilakukan dengan teknik wawancara dengan subjek penelitian, dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara ini sifatnya terbuka, yaitu mengadakan tanya jawab langsung dengan subjek penelitian guna memperoleh penjelasan materi penulisan ini. Tipe wawancara yang dipergunakan adalah tipe terstruktur dan tidak terstruktur, artinya di dalam melakukan wawancara dengan subjek penelitian,

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, Hlm. 52.

peneliti telah mempersiapkan terlebih dahulu pedoman wawancara yang berupa daftar pertanyaan, disamping itu memberikan kebebasan kepada subjek penelitian untuk menjawab pertanyaan yang diajukan. Namun tidak menutup kemungkinan, bahwa dalam proses tanya jawab peneliti juga mengajukan pertanyaan terhadap hal-hal diluar pedoman wawancara yang muncul secara langsung pada saat wawancara.

Wawancara dilakukan tidak dengan seluruh populasi, melainkan dengan mengambil sampel fungsional (auditor) Sebutkan pejabat yang terkait. Selain melakukan wawancara, untuk memperoleh data sekunder diteliti dengan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP).

4. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk analisis.

⁶¹Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Untuk mengumpulkan data primer dilakukan dengan cara studi langsung di lapangan melalui metode wawancara, dilakukan terhadap para responden yang menjadi sumber informasi dalam penelitian ini. Metode wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab langsung antara peneliti dengan informan yang yang dianggap layak atau relevan dengan penelitian ini. Metode ini

⁶¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dan Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, Hlm. 72.

dilakukan secara terbuka dan mendalam untuk menjawab pertanyaan secara bebas. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan penjelasan yang lebih mendalam tentang realitas yang sesungguhnya dari informan.

- b. Untuk mengumpulkan data sekunder dilakukan dengan cara membaca, menelaah, dan mengutip bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, hasil-hasil penelitian, Laporan Hasil Pemeriksaan, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dan sumber informasi lain yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.

Data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder diolah dengan cara melakukan editing, coding dan diklasifikasikan yang digunakan untuk menginterpretasikan data untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini. Dari data yang diperoleh kemudian ditarik kesimpulan secara umum (deduktif) karena penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, maka dilakukan analisis secara kualitatif dengan bertolak dari konsep-konsep yang dianut dalam kerangka teoritis sehingga hasilnya akan dapat dirumuskan dalam kesimpulan.