

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Otonomi daerah merupakan isu yang menguat di tahun 1990-an dan pada akhirnya terealisasi pada tahun 1999 yang diharapkan dapat membantu serta mempermudah dalam berbagai urusan penyelenggaraan negara. Peralihan sistem yang semula sentralistik menjadi desentralistik idealnya dibarengi pula dengan perubahan pola pikir. Bagaimana pun juga, otonomi merupakan kebutuhan, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara ditangani oleh pemerintah pusat. Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan. Masing-masing wilayah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosial budayanya. Persoalan yang timbul dari keberagaman wilayah dan sosial budaya masyarakat pun tentunya akan sangat kompleks. Dari kenyataan ini saja dapat dinilai betapa otonomi daerah dan desentralisasi sistem pemerintah perlu dilakukan agar dan aneka kompleksitas yang muncul tidak memberikan implikasi negatif terhadap integrasi.<sup>1</sup>

Keberhasilan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca reformasi telah memproklamasikan suatu konsep dan desain terbaru struktural ketatanegaraan Indonesia demi tercapainya tujuan

---

<sup>1</sup> Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah*, Jakarta, Kemitraan hlm. 22- 23.

bernegara yang baik. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa 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.

Arah pembangunan Indonesia untuk membangun Indonesia di segala bidang merupakan strategi dari perwujudan amanat yang tertera jelas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tertuang dalam pemenuhan hak dasar rakyat penciptaan pembangunan yang kokoh. Proses pembangunan pada prinsipnya membutuhkan pengawasan agar implementasinya sesuai dengan perencanaan serta tujuan dari pembangunan itu sendiri. Demokrasi, transparansi, akuntabilitas dan partisipasi merupakan prinsip yang harus diterapkan dalam pemerintahan untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang adil dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat.<sup>2</sup>

Perubahan atas pola pikir dari sentralisasi ke desentralisasi membawa konsekuensi logis terhadap penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan adanya dasar hukum pemerintahan daerah yang termuat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diubah dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi.

Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi. Dalam tataran pusat-daerah, demokrasi adanya kebebasan daerah untuk mengatur dirinya sendiri (otonomi daerah). Otonomi daerah diinginkan agar daerah mampu mengembangkan kemandirian dan hasil mencapai kemajuan di segala bidang sesuai dengan pandangan dan kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup>

Meskipun kewenangan yang luas dari adanya otonomi daerah tentu membutuhkan pengawasan optimal. Tanpa pengawasan akan terbuka peluang terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan, sehingga akan mengakibatkan kerugian keuangan negara dan menciptakan kesejahteraan sosial.

Pengawasan merupakan instrumen yang harus berjalan secara optimal agar tujuan penyelenggaraan pemerintah daerah dapat tercapai. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintah Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

---

<sup>3</sup>Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, hlm. 159.

Ketentuan tersebut sangat berbeda dengan praktiknya desentralisasi justru mendorong terjadinya *elit captures* (para perampok) dalam penganggaran. Tujuan desentralisasi untuk meningkatkan kemakmuran rakyat sering terkendala DPRD dan birokrasi menghabiskan sebagian besar anggaran (70-80%) untuk belanja aparatur dan menyisakan sebagian kecil untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Tidak ada arah dan pedoman yang jelas untuk mendorong daerah melakukan *rightsizing* (upaya untuk melakukan penataan unit organisasi dengan jumlah pegawai yang tepat untuk keperluan melaksanakan suatu tugas kewajiban organisasi) membuat ukuran birokrasi yang dilihat dari jumlah SKPD dan jumlah aparaturnya terus membengkak dan menguras anggaran publik.<sup>4</sup>

Pengawasan merupakan salah satu faktor terpenting dalam menilai penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak, dan untuk mengetahui kesulitan-kesulitan apa saja yang dijumpai oleh para pelaksana agar kemudian diambil langkah-langkah perbaikan. Dengan adanya pengawasan maka tugas pelaksana dapatlah diperingan oleh karena pelaksana tidak mungkin dapat melihat kemungkinan-kemungkinan kesalahan yang diperbuatnya dalam

---

<sup>4</sup> Wahyudi K, Ambar W, 2010, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Yogyakarta, Gava Media, hlm. 177.

kesibukan-kesibukan sehari-hari. Pengawasan bukanlah untuk mencari kesalahan akan tetapi untuk memperbaiki kesalahan.<sup>5</sup>

Penerapan penyelenggaraan pemerintah yang baik dapat kita lihat dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) yang meliputi pengawasan dan pembinaan internal pemerintah yang dimana keduanya merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan. Ruang lingkup dari SPIP ini meliputi seluruh penyelenggaraan kegiatan pada suatu instansi pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggungjawaban harus dilaksanakan secara tertib, terkendali serta efisien dan efektif.

Permasalahan kelemahan sistem pengendalian internal pada umumnya disebabkan akibat pejabat atau pegawai yang bertanggung jawab lalai dan tidak cermat dalam menaati dan memahami ketentuan yang berlaku, belum optimal melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta lemah dalam melakukan pengawasan dan pengendalian.

Fenomena-fenomena yang mengakibatkan kerugian negara juga secara khusus terjadi di Provinsi Maluku Utara. Berdasarkan hasil audit laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan Maluku Utara Nomor 15.A/LPH/XIX/.TER/5/2016 pada tanggal 26 Mei 2016 menyatakan bahwa terdapat 18 SKPD yang tersandung kasus SPPD fiktif diantaranya sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Y.W. Sunindhia, 1987, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 103.

No	Lembaga	Kerugian
1	Badan Kearsipan dan Perpustakaan	Rp 3 milyar lebih
2	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa	Rp330.000.000
3	Sekretariat Korpri	Rp126.350.000
4	Badan Kepegawaian Daerah	Rp60.000.000
5	Badan Pendidikan Dan Pelatihan	Rp542.246.300
6	Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah	Rp151.292.000
7	Sekretariat Daerah	Rp247.008.000
8	Biro Kesejahteraan Rakyat	Rp121.184.800
9	Biro Hukum dan Hak Asasi Manusia	Rp94.000.000
10	Biro Organisasi	Rp32.000.000
11	Kantor Satuan Pamong Praja	Rp11.800.000
12	Badan Koordinasi Penanaman Modal	Rp253.000.000
13	Badan Lingkungan Hidup	Rp143.000.000
14	Dinas Koperasi dan Usaha Kecil	Rp175.000.000
15	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Rp40.000.000
16	Dinas Sosial	Rp197.000.000
17	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	Rp319.000.000
18	Dinas Kesehatan	Rp75.000.000

Dalam hal ini kesalahan-kesalahan yang dilakukan kepala SKPD dan Badan ini sebenarnya bervariasi, diantaranya SPPD keluar daerah yang seharusnya digunakan tetapi disalah gunakan sehingga itu menjadi temuan, dan kesalahan lain terdapat pada rekanan yang belum menyelesaikan pekerjaan proyek.<sup>6</sup>

Namun dari semua temuan tersebut kembali lagi kepada aparat pengawas provinsi yaitu Inspektorat Provinsi Maluku Utara dimana Inspektorat Provinsi sebagai aparat pengawas fungsional harus tetap mengawal problem tersebut hingga tuntas, sehingga tidak ada lagi kejadian seperti itu terulang di kemudian hari.

Berdasarkan fakta dan opini di atas penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul **“EFEKTIVITAS PENGAWASAN ISPEKTORAT PROVINSI TERHADAP PERANGKAT DAERAH DI PROVINSI MALUKU UTARA”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini ada bagaimanakah efektivitas pengawasan inspektorat terhadap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) di Provinsi Maluku Utara?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

---

<sup>6</sup>17 April 2017, <http://detakmalutnews.blogspot.co.id/2016/11/18-skpd-provinsi-maluku-utara-belum.html>, (13.12).

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui tugas dan pengawasan Inspektorat Provinsi terhadap Perangkat Daerah.
2. Mengevaluasi efektivitas pengawasan Inspektorat terhadap Perangkat Daerah di Provinsi Maluku Utara.
3. Merumuskan saran-saran terhadap pengawasan yang lebih baik oleh Inspektorat kedepannya.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Inspektorat Provinsi untuk mengetahui seberapa besar efektivitas pengawasan yang dilakukan terhadap Perangkat Daerah di Provinsi Maluku Utara