

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bab VI tentang Pemerintah Daerah pada dasarnya mengadung ketentuan mengenai daerah yang harus mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini menegaskan bahwa pemerintah daerah merupakan suatu pemerintah otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dimana Daerah-daerah itu bersifat autonom (*streek - dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi.¹

Dalam otonomi daerah terdapat desentralisasi sebagai pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom.² Definisi dari desentralisasi menurut Undang-undang No. 23 tahun 2014 Pasal 1 angka 8, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan

¹ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Kedua, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 174.

mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat, maka sangat diperlukan adanya bentuk pengawasan.⁴

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian, sifat-sifat dari pengawasan adalah:⁵

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo Persada, Yogyakarta, 2005, hlm. 329.

⁴ Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 7.

⁵ S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84.

(1) politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau ligitmasi,

(2) yuridis (hukum), bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas,

(3) ekonomis, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi,

(4) moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (moral=*morals*; moril = *morale*).

Pengawasan dibagi menjadi dua menurut subjeknya, yaitu pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang masih berada di dalam organisasi tersebut, sedangkan pengawasan eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh pihak di luar organisasi.⁶

Menurut PP No 80 Tahun 2006 tentang SPIP, Inspektorat Kabupaten atau/ Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati atau / walikota. Pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.⁷

⁶ Adisasmitha, Raharjo, *Pembangunan Kawasan Dan Tata Ruang*, PT.Graha Ilmu, Jakarta, 2010, hlm. 19.

⁷ Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara lebih teknis dilaksanakan berdasarkan Permendagri No. 8 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. 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 perundangundangan. Artinya pengawasan sebagai salah satu upaya untuk membangun pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.⁸

Berkaitan dengan kegiatan pengawasan, di daerah lebih meningkatkan peranan Inspektorat Daerah sebagai satu-satunya unit pengawas fungsional di daerah. Hal ini tercantum didalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 yang menegaskan bahwa :⁹

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

Inspektorat daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) daerah memiliki peran dan posisi yang strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi

⁸ Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 330.

pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, inspektorat daerah menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas.¹⁰

Sejalan dengan itu inspektorat kota kendari adalah lembaga pengawas internal pemerintah daerah yang memiliki kedudukan dimana Inspektorat Daerah merupakan unsur pelaksanaan tugas, fungsi, tanggung jawab dan kewewenangan Pemerintahan Daerah di bidang pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah dipimpin oleh seorang Inspektur yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggungjawab langsung kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.¹¹

Berkaitan dengan peran dan fungsi tersebut. Inspektorat Daerah Kota Kendari sebagaimana diatur dalam pasal 4 ayat (1) Peraturan Walikota Kendari Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Tugas Pokok Dan Fungsi Inspektorat Kendari, bahwa Inspektorat Daerah mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah. Inspektorat Daerah dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:¹²

- a. perencanaan program pengawasan;

¹⁰ <http://siti masruroh.blogspot.com/pengawasan-internal-oleh-inspektorat.html>. Diunduh pada 4 desember 2018.

¹¹ Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Walikota Kendari Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Daerah Kota Kendari.

¹² Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Walikota Kendari Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Daerah Kota Kendari.

- b. perumusan kebijaksanaan dan fasilitasi pengawasan;
- c. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan; dan
- d. pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh atasan baik lisan maupun tertulis sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk kelancaran pelaksanaan tugas.

Inspektorat Daerah Kota Kendari yang memiliki fungsi dalam melakukan pengawasan kinerja Pemerintahan daerah. Dimana salah satu hal yang ingin dicapai adalah dengan mencegah terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan manajemen Pemerintahan daerah.

Kemudian fungsi lainnya adalah dengan melakukan pengawasan, pemeriksaan, penilaian dan pengusutan atas dua asas, yaitu : Badan Pengawasan Daerah Provinsi dan Walikota sebagai sumber penerimaan tugas, sehingga untuk menunjang pelaksanaan tenaga pengawasan maka digunakan tenaga pengawas atau pembantu pengawasan, yang diperlukan penandatanganan dalam surat perintah tugas pemeriksaan dan penilaian.

Sedang pengusutan dilakukan sendiri oleh Inspektorat Kota Kendari dalam upaya menerapkan dan memantapkan pelaksanaan pengawasan fungsional kepada keseluruhan yang ada dalam organisasi lingkup kerjanya untuk memikirkan dan mengemban tugas dan tanggung jawabnya dengan sebaik-baiknya agar dapat memberikan nilai nilai dalam pelaksanaan tugas dengan sebaik mungkin. Dengan demikian diharapkan dapat mengendalikan

segala bentuk kegiatan kerja sehingga dapat terlaksana sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang telah diberikan.¹³

Berdasarkan pelaksanaan pengawasan pada Inspektorat Kota Kendari tersebut di atas, maka keberadaan Badan Pengawasan Daerah merupakan instansi dari Badan Pengawasan yang ditugaskan di Kota sebagai aparat pengawasan umum, dimana dalam melakukan pengawasan tugas-tugas secara administratif maupun operasional diperlukan adanya mekanisme kerja, baik sebagai pembantu Walikota dalam pelaksanaan pengawasan maupun kedudukannya sebagai instansi vertikal yang bertanggungjawab kepada Inspektorat Kota Kendari.

Meskipun telah terdapat lembaga pengawasan yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan akan tetapi kinerja dari lembaga pengawasan atau inspektorat di daerah dinilai masih lemah dalam melakukan tugasnya untuk mengawasi kinerja pemerintah.¹⁴

Pasalnya berkaitan dengan tugas dan fungsi inspektorat untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat Pemerintah Daerah Kota Kendari masih adanya pejabat daerah yang melakukan penyelewengan kekuasaan yaitu pada tahun 2018 terdapat seorang pejabat daerah kota kendari melakukan korupsi pengadaan alat pakan ternak pada dinas

¹³ <https://marioriwawo.soppengkab.go.id/peran-inspektorat-daerah-pengawas-internal/>, Diakses pada tanggal 4 desember 2018.

¹⁴ <https://zonasultra.com/kinerja-inspektorat-daerah-masih-lemah-kemendagri-lakukan-terobosan-ini.html>, Diakses pada tanggal 4 desember 2018.

pertanian dan kehutanan kota kendari yang mengakibatkan kerugian negara mencapai lebih dari Rp. 200 juta.

Hal ini dapat terjadi karena masih adanya SKPD yang tidak paham fungsi inspektorat dan masih adanya SKPD yang alergi dengan pemeriksaan dan menganggap inspektorat adalah musuh, sehingga hal ini mengakibatkan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Kendari.

Fenomena lemahnya peranan pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bersifat umum, namun juga bersifat khusus di lingkungan pemerintah daerah, sehingga dirasakan kebutuhan akan pentingnya suatu bentuk koordinasi yang tepat, dan komitmen yang tinggi dalam upaya efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk membahasnya dalam penulisan Skripsi dengan judul “Implementasi Pengawasan Inspektorat Kota Kendari Dalam Pengawasan Penyelenggara Pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2017-2018”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi pelaksanaan tugas dan kewenangan Inspektorat Kota Kendari dalam pengawasan penyelenggara pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2017-2018?
2. Apa saja faktor-faktor penghambat pelaksanaan tugas Inspektorat Kota Kendari dalam melakukan pengawasan penyelenggara pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2017-2018?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi pelaksanaan tugas dan kewenangan Inspektorat Kota Kendari dalam pengawasan penyelenggara pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2017-2018.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji apa saja faktor-faktor penghambat Inspektorat Kota Kendari dalam melakukan pengawasan penyelenggara pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2017-2018.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai kajian yang didalamnya membahas mengenai implementasi pengawasan Inspektorat Kota Kendari dalam pengawasan penyelenggara pemerintah Daerah Kota Kendari.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, pemikiran, dan informasi, bagi penulis sendiri maupun pihak lain khususnya bagi perkembangan hukum tata negara dan menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Inspektorat Daerah khususnya Inspektorat Kota Kendari.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.¹⁵

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:¹⁶

- a. “Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota);

¹⁵ Ahmad Fikri Hadin, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Genta Press, 2003, hlm. 21-22.

¹⁶ Phillipus Mandiri Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, hlm. 74.

- b. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikannya kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
- c. Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
- d. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;
- e. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.”

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana serta sesuai dengan hasil yang dikehendaki. Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut :¹⁷

1. Menetapkan standar atas dasar kontrol.
2. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
3. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula.
4. Mengadakan tindakan koreksi.

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.¹⁸ Kemudian menurut Mc.Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan

¹⁷ Ibnu Syamsi, *Administrasi Perlengkapan Materiil Pemerintahan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hlm. 77.

¹⁸ Suriansyah Murhaini, *Manajemen Pegawai Pemerintah Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.¹⁹

Menurut pendapat dari Sondang P Siagian yang menyatakan pengawasan adalah suatu proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁰

Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²¹ Pengertian pengawasan tersebut menekankan pada suatu proses pengawasan berjalan sistematis sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan.

Sedangkan menurut SP.Siagian, memberikan definisi tentang pengawasan sebagai proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Rumusan lain diberikan oleh Suyatno sebagai berikut “pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”.Pengawasan dari segi hukum merupakan

¹⁹ Soewarno Handyaningrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

²⁰ Siagian, Sondang. P. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung: Jakarta. 2000. hlm 135.

²¹ Sujamto. *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab* Sinar Grafika: Jakarta. 1990, hlm, 17.

penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.²²

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut.²³

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

2. Otonomi Daerah

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁴ Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam

²² Diana Halim Koencoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 74.

²³ Herma Yanti, SH.,MH., *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm. 40.

²⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805.

konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri. R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumahtangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.²⁵

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

²⁵ R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm16.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas.²⁶

3. *Good and Clean Governance*

a. Pengertian *Good and Clean Governane*

Istilah *Good and Clean Governance* merupakan wacana baru dalam kosakata ilmu politik. Ia muncul pada awal 1990-an. Secara umum, istilah *Good and Clean Governance* memiliki pengertian akan segala hal yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau memengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-

²⁶ Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40.

nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Dalam konteks ini, pengertian *Good Governance* tidak sebatas pengelolaan lembaga pemerintahan semata, tetapi menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun non pemerintah (Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM) dengan istilah *Good Corporate*. Bahkan, prinsip-prinsip *Good Governance* dapat pula diterapkan dalam pengelolaan lembaga sosial dan kemasyarakatan dari yang paling sederhana hingga yang berskala besar, seperti arisan, pengajian, perkumpulan olahraga di tingkat Rukun Tetangga (RT), organisasi kelas, hingga organisasi di atasnya.²⁷

Di Indonesia, substansi wacana *good governance* dapat dipadankan dengan istilah pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Pemerintahan yang baik adalah sikap di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur oleh berbagai tingkatan pemerintah Negara yang berkaitan dengan sumber – sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi. Dalam praktiknya pemerintahan yang bersih (*clean government*), adalah model pemerintahan yang efektif, efisien, jujur, transparan, dan bertanggung jawab.²⁸

Sejalan dengan prinsip di atas, pemerintahan yang baik itu berarti baik dalam proses maupun hasil-hasilnya. Semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, dan memperoleh dukungan dari rakyat. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika

²⁷ Hadimulyo, *Otonomi Daerah dan Good Governance*, Dalam Harian Republika, 4 November, Jakarta 2000.

²⁸ Komarudin Hidayat & Azyumardi Azra, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup) hlm 160.

pembangunan dapat dilakukan dengan biaya yang sangat minimal namun dengan hasil yang maksimal. Faktor lain yang tak kalah penting, suatu pemerintahan dapat dikatakan baik jika produktivitas bersinergi dengan peningkatan indikator kemampuan ekonomi rakyat, baik dalam aspek produktivitas, daya beli, maupun kesejahteraan spiritualitasnya.²⁹

Pada saat yang sama, sebagai komponen di luar birokrasi negara, sektor swasta (*Corporate Sectors*) harus pula bertanggung jawab dalam proses pengelolaan sumber daya alam dan perumusan kebijakan publik dengan menjadikan masyarakat sebagai mitra strategis. Dalam hal ini, sebagai bagian dari pelaksanaan *Good and Clean Governance*, dunia usaha berkewajiban untuk memiliki tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility/CSR*), yakni dalam bentuk kebijakan sosial perusahaan yang bertanggung jawab langsung dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat di mana suatu perusahaan beroperasi. Bentuk tanggung jawab sosial (*CSR*) ini dapat diwujudkan dalam program-program pengembangan masyarakat (*Community Empowerment*) dan pelestarian lingkungan hidup.

b. Prinsip-prinsip Pokok *Good and Clean Governance*

Untuk meralisasikan pemerintahan yang professional dan akuntabel yang berstandar pada prinsip-prinsip *Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merumuskan sembilan aspek fundamental (asas) dalam *Good Governance* yang harus diperhatikan, yaitu:³⁰

1) Partisipasi

²⁹ Srijanti,dkk. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Mahasiswa.*(Jakarta : Graha Ilmu, 2009) hlm 78.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 161.

Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh aspek pembangunan, termasuk dalam sektor-sektor kehidupan sosial lainnya selain kegiatan politik, maka regulasi birokrasi harus diminimalisasi.

Paradigma birokrasi sebagai pusat pelayanan publik seyogianya diikuti dengan deregulasi berbagai aturan, sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan efektif dan efisien. Efisiensi pelayanan publik meliputi pelayanan yang tepat waktu dengan biaya murah. Paradigma ini tentu saja menghajatkan perubahan orientasi birokrasi dari yang dilayani menjadi birokrasi yang melayani.

2) Penegakkan Hukum

Asas pengakkan hukum adalah pengelolaan pemerintahan yang profesional harus didukung oleh penegakkan hukum yang berwibawa. Tanpa ditopang oleh sebuah aturan hukum dan penegakkannya secara konsekuen, partisipasi publik dapat berubah menjadi tindakan publik yang anarkis. Publik membutuhkan ketegasan dan kepastian hukum. Tanpa kepastian dan aturan hukum, proses politik tidak akan berjalan dan tertata dengan baik.

Sehubungan dengan hal tersebut, realisasi wujud *Good and Clean Governance*, harus diimbangi dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan hukum yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

a) Supremasi hukum (*supremacy of law*)

yakni setiap tindakan unsur-unsur kekuasaan negara, dan peluang partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum dan aturan yang jelas dan tegas, dan dijamin pelaksanaannya secara benar serta independen. Supremasi hukum akan menjamin tidak terjadinya tindakan pemerintah atas dasar diskresi (tindakan sepihak berdasarkan pada kewenangan yang dimilikinya).

b) Kepastian hukum (*legal certainty*)

bahwa setiap kehidupan berbangsa dan bernegara diatur oleh hukum yang jelas dan pasti, tidak duplikatif dan tidak bertentangan antara satu dengan lainnya.

c) Hukum yang responsif

yakni aturan-aturan hukum disusun berdasarkan aspirasi masyarakat luas, dan mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan publik secara adil.

d) Penegakkan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif

yakni penegakkan hukum berlaku untuk semua orang tanpa pandang bulu. Untuk itu, diperlukan penegak hukum yang

memiliki integritas moral dan bertanggung jawab terhadap kebenaran hukum.

e) Independensi peradilan

yakni peradilan yang independen bebas dari pengaruh

penguasa atau kekuatan lainnya.

3) Transparansi

Asas transparansi adalah unsur lain yang menopang terwujudnya *Good and Clean Governance*. Akibat tidak adanya prinsip transparan ini, menurut banyak ahli, Indonesia telah terjerembab ke dalam kubangan korupsi yang sangat parah. Untuk tidak mengulangi pengalaman masa lalu dalam pengelolaan kebijakan publik, khususnya bidang ekonomi, pemerintah di semua tingkatan harus menerapkan prinsip transparansi dalam proses kebijakan publik. Hal ini mutlak dilakukan dalam rangka menghilangkan budaya korupsi di kalangan pelaksana pemerintahan baik pusat maupun yang di bawahnya.

Dalam pengelolaan negara terdapat delapan unsur yang harus dilakukan secara transparan, yaitu:

- a. Penetapan posisi, jabatan, atau kedudukan.
- b. Kekayaan pejabat publik.
- c. Pemberian penghargaan.
- d. Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan.
- e. Kesehatan

- f. Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik.
- g. Keamanan dan ketertiban.
- h. Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Dalam hal penetapan posisi jabatan publik harus dilakukan melalui mekanisme test and proper test (uji kelayakan) yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen. Uji kelayakan bisa dilakukan oleh lembaga legislatif maupun komisi independen, seperti komisi yudisial, kepolisian, dan pajak.

4) Responsif

Asas responsif adalah dalam pelaksanaan prinsip-prinsip *Good and Clean Governance* bahwa pemerintah harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakatnya, bukan menunggu mereka menyampaikan keinginan-keinginannya, tetapi pemerintah harus proaktif mempelajari dan menganalisis kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Sesuai dengan asas responsif, setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika, yakni: etika Individual dan etika Sosial

5) Konsensus (kesepakatan)

Asas konsensus adalah bahwa keputusan apa pun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsensus. Cara pengambilan konsensus, selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak, cara ini akan mengikat sebagian besar

komponen yang bermusyawarah dan memiliki kekuatan memaksa (*coersive power*) terhadap semua yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Sekalipun para pejabat pada tingkatan tertentu dapat mengambil kebijakan secara personal sesuai batas kewenangannya, tetapi menyangkut kebijakan-kebijakan penting dan bersifat publik seyogianya diputuskan secara bersama dengan seluruh unsur terkait. Kebijakan individual hanya dapat dilakukan sebatas menyangkut teknis pelaksanaan kebijakan, sesuai batas kewenangannya.

Paradigma ini perlu dikembangkan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara partisipatif, maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili. Selain itu, semakin banyak yang melakukan pengawasan serta kontrol terhadap kebijakan-kebijakan umum, maka akan semakin tinggi tingkat kehati-hatiannya, dan akuntabilitas pelaksanaannya dapat semakin dipertanggungjawabkan.

6) Kesetaraan

Asas kesetaraan (*equity*) adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Asas kesetaraan ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah untuk bersikap dan berperilaku adil dalam

hal pelayanan publik tanpa mengenal perbedaan keyakinan, suku, jenis kelamin, dan kelas sosial.

7) Efektivitas dan Efisiensi

Untuk menunjang asas-asas yang telah disebutkan di atas, pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien, yakni berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Adapun, asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan tersebut termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien.

8) Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralis sikapnya terhadap masyarakat. Inilah yang dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

9) Visi Strategis

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam rangka realisasi *Good and Clean Governance*. Dengan kata lain, kebijakan apa pun yang akan diambil saat ini, harus diperhitungkan akibatnya pada sepuluh atau dua puluh tahun ke depan. Tidak sekedar memiliki agenda strategis untuk masa yang akan datang, seorang yang menempati jabatan publik atau lembaga profesional lainnya harus mempunyai kemampuan menganalisis persoalan dan tantangan yang akan dihadapi oleh lembaga yang dipimpinnya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian gabungan hukum normatif dan empiris (sosiologis), yaitu penelitian yang menggunakan data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan dan juga fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat melalui wawancara maupun perilaku nyata melalui pengamatan langsung.³¹

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara Kota Kendari, tepatnya di kantor Inspektorat Kota Kendari. Adapun alasan penulis melakukan penelitian di tempat tersebut karena lokasi tersebut

³¹ Soerjono Sukanto dalam Mukti fajar dan Achmad Yulianto, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 280.

sesuai dengan tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui pengawasan inspektorat Kota Kendari dalam Penyelenggara Pemerintahan Daerah. Selain itu juga lokasi penelitian akan memudahkan penulis dalam memperoleh data yang relevan untuk digunakan dalam penelitian ini.

3. Pendekatan penelitian

Keterkaitannya dengan penelitian normatif empiris, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum ini yaitu :³²

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dst.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Ke-11, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2011, hlm. 93-94.

keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

4. Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 2, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Dalam penelitian ini, menggunakan sumber bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundangundangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggara Pemerintah Daerah

5. Peraturan Pemerintah No 80 Tahun 2006 tentang SPIP

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi :

1. Buku-buku ilmiah dibidang hukum;
2. Jurnal ilmiah.
3. Artikel ilmiah.
4. Situs internet

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengambilan bahan hukum dalam penulisan hukum ini dilakukan dengan cara mencari, menyeleksi, dan menghimpun bahan-bahan hukum terkait dengan penelitian ini, kemudian mengolah hasil wawancara yang diperoleh dengan cara sebagai berikut:

a) Studi Pusaka

Studi pustaka dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan data-data yang tersedia di peraturan perundang-undangan, internet serta

dokumen lain mengenai topik yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

b) Wawancara

Wawancara merupakan pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada narasumber berdasarkan pedoman wawancara yang ditunjukkan sebelumnya, kemudian dilakukan analisa dari hasil wawancara tersebut.

6. Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh penulis secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.³³

Hasil penelitian yang didapatkan secara deskriptif, yaitu menjelaskan atau menggambarkan suatu keadaan yang sebenarnya di lapangan, sehingga dari penelitian tersebut dapat memberikan gambaran atau pemahaman yang mampu memberikan kesimpulan dari permasalahan yang ada.

³³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet, 4, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 13.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi dengan judul “Implementasi Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Inspektorat Kota Kendari Dalam Pengawasan Penyelenggara Pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2018” ini terdiri dari IV bab dan beberapa sub bab, yaitu antara lain:

Bab I

Tentang pendahuluan, bab ini menggambarkan secara umum seluruh bahasan skripsi ini yang di dalamnya mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, identifikasi masalah dan pembatasan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaannya, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II

Kedua tentang landasan teori, bab ini membahas tentang tinjauan umum yang berkaitan dengan Implementasi Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Inspektorat Kota Kendari Dalam Penyelenggara Pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2018.

Bab III

Ketiga tentang hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Pelaksanaan Tugas dan Kewenangan Inspektorat Kota Kendari Dalam Penyelenggara Pemerintah Daerah Kota Kendari Tahun 2018.

Bab IV

Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran rekomendasi dari hasil penelitian.

