

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perubahan paradigma pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dikukuhkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Penerapan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengedepankan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, pemberlakuan otonomi daerah sebagai bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, memberikan konsekuensi bagi tumbuh dan berkembangnya kreativitas daerah dalam mengatur dan mengelola potensi daerah bersama peran aktif masyarakat, sehingga dapat meningkatkan taraf pembangunan daerah untuk kesejahteraan masyarakatnya.

Konsekuensi diterapkannya otonomi daerah dan azas desentralisasi seperti yang diamanatkan UU No. 22 Tahun 1999 dan diperbaharui oleh UU No. 32 Tahun 2004, lahirah *local government* (pemerintah lokal) yang diberi kewenangan untuk mengurus kepentingan daerahnya. Urusan mengenai

rumah tangganya sendiri sering disebut otonomi, sedangkan pemerintahannya disebut *local government* atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Pengelolaan segala urusannya itu seluruhnya ditangani atas dasar kebijakan sendiri dan dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Pemerintah daerah, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dilakukan melalui fungsi-fungsi 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. Agar maksud penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat 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.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan. Artinya pengawasan sebagai salah satu upaya untuk membangun pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Sehingga pemerintahan dapat terselenggara sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu, pengawasan merupakan upaya preventif untuk mencegah penyimpangan dan penyalahgunaan kewenangan berupa KKN dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka pada setiap lini pemerintahan dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pengawas pemerintah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan oleh Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota.

Pengawasan atas Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan amanat dari ketentuan Pasal 218 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan :

- (1) Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
  - a) Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
  - b) Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 218 UU Nomor 32 Tahun 2004 ini, dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Substansi PP 79 Tahun 2005 meliputi pembinaan dan pengawasan.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara lebih teknis dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Lembaga pengawasan internal dalam lingkungan pemerintah kota adalah Inspektorat Kota. Inspektorat Kota sebagai lembaga pengawas internal Pemerintah Kota Blitar dibentuk dengan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah, sedangkan kedudukan, tugas dan kewenangannya diatur dalam Peraturan Walikota Blitar Nomor 27 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Kota Blitar. Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tersebut menyatakan bahwa Inspektorat Daerah merupakan unsur pengawas penyelenggara pemerintah daerah, yang dipimpin oleh seorang Inspektur yang berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah. Adapun tugas pokoknya adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan fungsi Inspektorat Kota, meliputi :

1. Perencanaan program pengawasan
2. Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
3. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Dengan kedudukan Inspektorat yang demikian, maka independensi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan akan sulit dilakukan. Karena dengan posisi yang demikian, pengaruh dan intervensi dari Kepala Daerah yang dalam hal ini adalah Walikota tidak dapat dihindari, sehingga terkesan bahwa Inspektorat Kota merupakan perangkat daerah yang dibentuk untuk melengkapi syarat formal kelembagaan perangkat daerah, yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan terkesan lebih melindungi dan mengamankan kebijakan dan kepentingan pribadi Kepala Daerah daripada melaksanakan pemerintahan daerah di bidang pengawasan.

Maksud pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kota Blitar dalam rumusan yang sederhana adalah untuk memahami dan menemukan apa yang salah demi perbaikan di masa mendatang. Hal itu sebetulnya sudah disadari oleh semua pihak baik yang mengawasi maupun pihak yang diawasi termasuk masyarakat awam. Sedangkan tujuan pengawasan itu adalah untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*)

Memang harus diakui bahwa keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan amanah undang-undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) untuk mencegah terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh para pejabat di daerah sangat dibutuhkan keseriusan

Inspektorat. Peran Inspektorat Kota Blitar dalam mengemban amanah undang-undang tersebut sangat membantu bagi terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar. Apabila kewenangan Inspektorat Kota Blitar dapat berjalan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan didukung sumberdaya yang memadai, maka sangat diharapkan akan dapat membantu terwujudnya keinginan tersebut.

Namun pada kenyatannya dalam melaksanakan tugas dan fungsi sesuai kewenangannya, Inspektorat Kota Blitar dihadapkan pada berbagai permasalahan yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, sehingga untuk melakukan tugas pengawasan di daerah belum dapat dilakukan secara optimal. Hal ini terbukti dari masih banyaknya berbagai bentuk penyelewengan dan penyalahgunaan kewenangan (kekuasaan) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat di daerah, ini merupakan bukti yang riil masih lemahnya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas internal di daerah.

## **B. Permasalahan**

Dengan adanya otonomi daerah dan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pemberdayaan Badan Pengawas/Inspektorat membuat peranan Inspektorat Kota Blitar menjadi cukup sentral dalam membantu terwujudnya *Good Governance*. Sejak otonomi daerah diberlakukan sampai dengan saat ini Inspektorat Kota memiliki posisi yang sangat strategis dalam sistem Pemerintahan Daerah. Untuk itu efektifitas

pengawasan dan pembinaan yang dilakukan Inspektorat memiliki fungsi yang sangat signifikan bagi keberhasilan Pemerintahan Daerah. Posisi instansi ini ditempatkan sebagai pengawas internal yang mampu menciptakan pemerintahan yang tertib dari sisi administrasi dan mengendalikan adanya kebocoran penggunaan dana masyarakat yang tertuang dalam APBD Kota Blitar. Inspektorat Kota mempunyai fungsi dan peran besar dalam membantu terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar. Hal ini bukanlah sesuatu yang mudah karena terdapat berbagai kendala yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi efektifitas fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat.

### C. Rumusan Masalah

Dengan adanya permasalahan tersebut, maka rumusan masalah yang bisa dijadikan sebagai bahan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Apakah Inspektorat Daerah sebagai auditor internalnya Pemerintah Daerah mampu menjalankan perannya secara efektif dalam membantu terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar ?
2. Bagaimanakah solusi terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan tugas pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah sebagai auditor internal dalam membantu terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar ?

#### D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah di atas adalah :

1. Untuk mengetahui apakah Inspektorat Daerah sebagai auditor internalnya Pemerintah Daerah mampu menjalankan perannya secara efektif dalam rangka membantu terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar.
2. Untuk menjelaskan berbagai macam alternatif solusi terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan tugas pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah sebagai auditor internal dalam membantu terwujudnya *Good Governance* pada Pemerintah Kota Blitar

#### E. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi pengembangan teori dibidang Auditing, dapat memberikan kontribusi dalam penelitian peran pengawas internal.
2. Bagi pemerintah daerah, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengambilan kebijakan pemberdayaan peran pengawas internal pada Inspektorat Kabupaten/Kota dalam rangka untuk membantu terwujudnya *good governance*.
3. Sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana pada Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Kesuma Negara Blitar.