

## **I. PENDAHULUAN**

### **1. 1 Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan, dalam penyelenggaraan pemerintahannya menekankan asas desentralisasi yang secara utuh dilaksanakan di daerah kota/kabupaten untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dilakukan menurut prakarsanya sendiri serta didasari oleh aspirasi rakyat sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Perbedaan mendasar antara pelaksanaan otonomi daerah dan era orde baru dengan pelaksanaan otonomi daerah setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terletak pada azas desentralisasi. Pada masa orde baru penerapan otonomi daerah hanya dengan prinsip nyata dan bertanggung jawab, sedangkan setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penerapan otonomi daerah menekankan prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab.

Otonomi daerah yang menganut prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab membutuhkan pemahaman yang tepat terhadap wawasan kebangsaan dimana pemahaman tersebut antara lain sosial budaya, ekonomi, politik, hukum, pertahanan, keamanan, penanaman nilai-nilai kebangsaan serta rasa cinta tanah air.

Penyelenggaraan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaannya telah beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan umum undang-undang tersebut menyebutkan bahwa prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
2. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten/kota sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

Otonomi daerah pada dasarnya ditujukan untuk lebih mendekatkan pelayanan masyarakat di daerah sesuai kebutuhannya, sehingga dengan demikian pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya semangat otonomi harus tercermin dalam pengelolaan keuangan daerah, mulai dari proses perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi seluruh fungsi-fungsi pemerintah yang telah didesentralisasikan.

Dengan demikian pemerintah pusat beralih lebih menjadi fasilitator, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah dan ini berarti bahwa kewenangan serta tanggungjawab yang diemban oleh pemerintah daerah juga akan bertambah banyak.

Otonomi daerah memiliki implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Perubahan paradigma ini membawa konsekuensi bagi pemerintah. Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab diperlukan pengawasan terhadap kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pengawasan ini salah satunya berbentuk pengawasan intern yang dilakukan oleh inspektorat.

Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, revidu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai, melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengawasan, pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan tetap memperhatikan asas sentralisasi dan desentralisasi secara bersama-sama, dengan

penekanan yang bergeser secara dinamis dari waktu ke waktu dengan penjaminan eksistensi sistem pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Pemerintah dan Penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sampai saat ini, rendahnya disiplin pegawai negeri sipil masih mendapatkan sorotan dari berbagai pihak, baik internal pemerintahan maupun dari masyarakat melalui berbagai lembaga swadaya masyarakat. Hal ini karena, rendahnya disiplin PNS telah berakibat langsung kepada kualitas pelayanan publik dari instansi pemerintahan.

Kesuksesan suatu unit kerja dalam proses pencapaian tujuannya selain ditentukan oleh mutu profesionalitas juga ditentukan oleh disiplin aparatur. Bagi PNS, disiplin meliputi unsur-unsur ketaatan, kesetiaan, kesungguhan dalam menjalankan tugas dan kesanggupan berkorban, dalam arti mengorbankan kepentingan pribadi dan golongannya untuk kepentingan negara dan masyarakat. Keluhan masyarakat atas pelayanan yang lambat karena petugas yang tidak berada di tempat pada saat jam kerja, pelayanan yang tidak maksimal dan terkesan lambat karena petugas yang bekerja tidak profesional, berkas yang hilang karena kelalaian petugas, merupakan keluhan yang lumrah terhadap rendahnya kualitas kinerja PNS dalam melakukan pelayanan publik. Ini semua merupakan gejala rendahnya disiplin PNS.

Salah satu masalah pokok yang dihadapi dalam urusan birokrasi, yakni pertumbuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tumbuh sangat pesat dari tahun ke tahun dan tidak diimbangi dengan kualitas yang baik. Salah satu hal yang menjadi penanda kualitas seorang PNS adalah kedisiplinan. Disiplin menurut Pasal 1 ayat

(1) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin.

Sementara itu, Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran disiplin adalah setiap ucapan, tulisan, atau perbuatan PNS yang tidak menaati kewajiban dan/atau melanggar larangan ketentuan disiplin PNS, baik yang dilakukan di dalam maupun di luar jam kerja. Salah satu kewajiban seorang PNS menurut Pasal 3 ayat (11) Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 adalah masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja.

Lembaga pengawasan internal pemerintah dalam lingkungan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota adalah Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Inspektorat adalah lembaga perangkat daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengawasan dalam wilayah dan jajaran pemerintah, yang secara organisatoris dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab kepada kepala daerah (gubernur, bupati/walikota).

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bandar Lampung dilakukan oleh Inspektorat Kota Bandar Lampung. Inspektorat Kota Bandar Lampung memiliki tugas untuk melaksanakan pengawasan pemerintah daerah. Hal tersebut guna mewujudkan *good governance* yang menjadi tuntutan utama dari masyarakat. Semakin tingginya tuntutan masyarakat mengharuskan Inspektorat

semakin meningkatkan kemampuan dan profesionalisme Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Pengawasan dari Inspektorat tersebut masih lemah terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan pemerintahan kota, karena kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saat ini terlihat santai karena tidak diawasi. Padahal kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS) yakni bekerja dengan baik dan memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan oleh Inspektorat Kota Bandar Lampung selama ini telah dilakukan, namun target yang ingin dicapai dari kinerja badan ini bertolak belakang dan masih belum mencapai tujuan yang diinginkan, kenyataan bahwa masih banyak terdapat berbagai bentuk pelanggaran disiplin yang dilakukan PNS di lingkungan pemerintahan Kota Bandar Lampung. merupakan bukti yang riil masih kurangnya pembinaan dan pengawasan, baik yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional yang bersangkutan maupun yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung.

Anggapan ini barangkali ada benarnya, karena banyak penyimpangan dan kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terindikasi merugikan kepentingan masyarakat luas belum (tidak) tertangani dan teratasi dengan baik. Hal itu menunjukkan, bahwa pengawasan terhadap disiplin PNS di lingkungan pemerintahan Kota Bandar Lampung belum terlaksana dengan optimal.

Optimalisasi pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah belum terlaksana sebagaimana seharusnya, selain karena faktor-faktor tersebut di atas, juga disebabkan oleh beberapa faktor lain, di antaranya faktor ketersediaan sumber daya manusia, faktor anggaran, dan faktor komitmen (*political will*)

gubernur, bupati/walikota selaku atasan langsung yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

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 tidak dapat dihindari, sehingga terkesan bahwa inspektorat 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.

Komitmen kepala daerah sangat penting dan menentukan untuk mewujudkan optimalisasi fungsi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena secara organisatoris Inspektorat provinsi, kabupaten/kota adalah lembaga perangkat daerah yang dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Sehingga akan sulit bagi Inspektorat provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan tugas dan fungsi pengawasan dengan optimal apabila tidak didukung oleh kepala daerah.

Peringatan dan pembinaan yang dilakukan oleh atasan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bersangkutan tidak membuat efek jera, barulah setelah itu dapat dilaporkan ke inspektorat. Sedangkan untuk pelanggaran berat, seperti indikasi korupsi yang ditangani langsung oleh Inspektorat, itu pun setelah ada laporan dari kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, “Peran Inspektorat Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kota Bandar Lampung”.

## **1. 2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian**

### **1. 2. 1 Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimanakah peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kota Bandar Lampung?
- b. Apakah faktor penghambat peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kota Bandar Lampung?

### **1. 2. 2 Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dari penelitian ini adalah kajian bidang Hukum Administrasi Negara mengenai peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Kota Bandar Lampung.

## **1. 3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. 3. 1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang akan dibahas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui dan menganalisis peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kota Bandar Lampung.



- b. Mengetahui dan menganalisis faktor penghambat peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kota Bandar Lampung.

### **1. 3. 2 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang akan dibahas, kegunaan penelitian ini adalah:

- a. Kegunaan teoritis, yaitu sebagai upaya pengembangan wawasan pemahaman di bidang ilmu Hukum Administrasi Negara mengenai peran Inspektorat dalam penegakan disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kota Bandar Lampung.
- b. Kegunaan praktis, yaitu menambah pengetahuan penulis dan pembaca serta sebagai sumber informasi bagi para penentu kebijakan dalam pemerintahan ataupun rekan-rekan mahasiswa lain yang ingin melakukan penelitian dalam bidang yang sama.