

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengawasan merupakan fungsi yang sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan, pemborosan, kebocoran dan penyelewengan dalam hal keuangan negara/ keuangan daerah, maka perlu adanya suatu pengawasan, baik pengawasan intern maupun ektern¹. Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen (kontrol) sangat diperlukan untuk terlaksananya rencana suatu kegiatan dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan serta menjamin tercapainya tujuan secara efektif, efisien dan akuntabel.²

Objek dari pengawasan keuangan tidak dititikberatkan pada sektor anggaran belanja saja tetapi juga mencakup anggaran pendapatan, pengawasan merupakan alat kendali dari kepala organisasi negara dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan pemerintahan.³

¹ . Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 127.

² . Rencana Strategik (RENSTRA) tahun 2010-2014, Inspektorat Provinsi Lampung, hlm 1

³ . D.J Mamesah, *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm 130

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia telah memasuki era otonomi daerah dimana hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah serta beberapa perundang-undangan lainnya yang mengatur sistem Pemerintahan Daerah dan Keuangan.

Pengawasan sebagaimana ketentuan pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan;

1. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan pemerintah yang meliputi.
 - a). Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah 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 dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah kemudian diatur dalam Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2005, juncto Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007. Pasal 1 ayat (4) PP Nomor 79 Tahun 2005 dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri No. 23 Tahun 2007 menyatakan

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kemudian, berdasarkan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2008 tanggal 17 Oktober 2008 tentang kebijakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menyatakan bahwa;

“Penerapan otonomi daerah melalui Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan pemikiran kedepan, dimana daerah diberikan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan berdasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan, dimana penyelenggara urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintah Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.”

Pengawasan merupakan alat kendali untuk mengontrol pelaksanaan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh kepala negara/daerah atau kepala organisasi. Agar nantinya dapat tercapainya tujuan yang dituju, sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik (*Good Government*). Mengingat arti penting dari pengawasan, dalam setiap unit pemerintahan (departemen atau non departemen) di pusat maupun di unit pemerintahan secara vertikal di daerah dibentuk unit

pengawasan yang secara organisatoris selalu berada langsung di bawah kepala daerahnya⁴

Berdasarkan instruksi presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan pengawasan, pemerintah memiliki aparat pengawasan fungsional yang terdiri dari:

1. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah;
2. Inspektorat Jendral Departemen yang merupakan aparat pengawasan internal departemen yang bersangkutan;
3. Inspektorat Wilayah Provinsi yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat I yang bersangkutan;
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya yang merupakan aparat pengawasan internal pemerintah daerah tingkat II/ Kotamadya yang bersangkutan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, inspektorat wilayah Provinsi dan inspektorat wilayah Kabupaten/Kotamadya dihapus dan diganti dengan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) tingkat Provinsi dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) tingkat

⁴. Arifin P. Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2010, hlm 233

Kabupaten/Kota.⁵ Namun sekarang nama instansi tersebut berubah kembali menjadi Inspektorat wilayah Provinsi dan Inspektorat wilayah Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan kegiatan pengawasan, di daerah lebih meningkatkan peranan Inspektorat Daerah sebagai salah satu unit pengawasan fungsional di daerah.⁶ Hal ini tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011 yang menegaskan bahwa :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh aparat pengawasan intern pemerintah yang meliputi Inspektorat Jendral Kemenrian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Ispektorat Kabupaten/Kota sesuai fungsi dan kewenangannya.”

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, perlu adanya pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan terutama dalam bidang keuangan. Dalam rangka terciptanya good government, maka penting adanya efektifitas dan efesiensi dari setiap instansi lemabaga pemerintahan.

Pengawasan inten adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, pemantauan, evaluasi dan kegiatan pengawasan lainnya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai

⁵ . *ibid.*, hlm 234

⁶ . Ani Sri Rahayu, Pengantar Kebijakan Fiskal, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm 330

dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.⁷

Mendasar Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 24 menyebutkan bahwa, pengawasan terhadap urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) sesuai dengan fungsi dan kewenangannya, dalam hal ini dilakukan oleh Inspektorat Daerah.

Dalam menjalankan setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, perlu adanya suatu pengawasan, terutama pengawasan di bidang keuangan, baik keuangan negara maupun keuangan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Didalam pengelolaan keuangan harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pimpinan tertinggi suatu daerah perlu melakukan pengawasan terhadap instansi pemerintah, terutama pengawasan dalam hal keuangan, sebab tanpa adanya pengawasan akan mengakibatkan terjadinya kekeliruan dalam menjalankan

⁷ . <http://inspektorat.kulonprogokab.go.id/index.php?pilih=hal&id=19>, Diakses Tanggal 24 maret

prosedur-prosedur dalam melakukan pembangunan yang nantinya akan mengakibatkan kerugian negara.

Fungsi pengawasan dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan fungsi manajemen lainnya seperti fungsi perencanaan, pengorganisasian dan penggerakan salah satu fungsi pengawasan yang efektif untuk diterapkan adalah pengawasan fungsional, karena setiap gerakan penyimpangan akan lebih mudah dan akan lebih cepat diketahui. Dalam melaksanakan keempat fungsi manajemen pengawasan tersebut secara baik, akan secara otomatis menunjang pencapaian tugas-tugas pokok yang sesuai dengan yang direncanakan.⁸

Inspektorat merupakan instansi pemerintah yang memiliki fungsi sebagai lembaga pengawasan di daerah. Berdasarkan amanata Pasal 218 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 11 PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Maka unsur pengawasan di pemerintahan daerah dilaksanakan oleh inspektur wilayah Provinsi atau Kabupaten/kota.

Inspektorat Dearah dipimpin oleh seorang kepala badan atau kepala lembaga yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan tata kerja Lembaga Teknis Daerah di Provinsi dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Lebag Teknis

⁸ . Manullang, Dasar-dasar Manajemen, edisi revisi, cetakan ketujuh, penerbit, Ghalia Indonesia, 2006, hlm 13

Daerah Provinsi Lampung. Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pengelolaan badan usaha pengelolaan milik daerah serta usaha daerah lainnya.

Meskipun telah terdapat badan/lembaga pengawasan yang di bentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas pengawasan/ pemeriksaan di bidang keuangan, sejauh ini masih terdapat pengelolaan keuangan negara/daerah yang masih ditemukan penyalahgunaan, pemborosan, penggunaan yang tidak tepat sasaran, bahkan ada pengelola anggaran negara/daerah yang melakukan korupsi.

Inspektorat sebagai salah satu aparat pengawas internal di daerah yang dibentuk untuk mengurangi semakin meningkatnya korupsi, hingga saat ini masih belum mampu memperbaiki kinerja birokrasi. Aparat pengawas yang dimaksudkan untuk dapat menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintah utamanya dalam pengelolaan dan pelaksanaan anggaran keuangan negara dapat berjalan secara efektif dan efisien, namun pada kenyataannya masih jauh dari harapan.

Peran pengawasan dalam hal penyalahgunaan keuangan negara di provinsi lampung masih cenderung belum efektif dan efisien. Meskipun sudah ada beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dinyatakan Inspektorat ada indikasi penyimpangan keuangan negara, tapi masih banyak sekali kasus-kasus pelanggaran penyalahgunaan keuangan negara yang belum di sentuh oleh inspektorat karena adanya suatu kesepakatan atau bisa dikatakan ada kerjasama antar Inspektorat dan SKPD terkait.

Provinsi Lampung wajib berbenah khususnya dalam masalah penggunaan anggaran, karena pada audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sementara

pertama tahun 2013 memperlihatkan adanya penyimpangan keuangan sebesar Rp 882.503.320.000 dengan 1.702 kasus di wilayah Lampung.⁹

Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti skripsi dengan judul Kewenangan Inspektorat Dalam Melakukan Pengawasan Penyimpangan Keuangan Negara di Provinsi Lampung.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang yang telah peneliti uraikan, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kewenangan Inspektorat dalam melakukan pengawasan penyimpangan keuangan negara di Provinsi Lampung ?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat dan pendukung kewenangan inspektorat dalam melakukan pengawasan penyimpangan keuangan negara di Provinsi Lampung ?

1.3 Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian yakni berupa kajian yang berkaitan dengan pengawasan di dalam bidang keuangan negara oleh Inspektorat Provinsi Lampung. Hal-hal yang akan diteliti di dalam penelitian ini yakni mengenai kewenangan yang dimiliki Inspektorat dalam melakukan pengawasan penyimpangan keuangan negara dan faktor apa saja yang dihadapi inspektorat dalam menjalankan kewenangannya.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

⁹ . koran harian Radar Lampung, Minggu 2 Maret 2014

Tujuan dalam penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui kewenangan Inspektorat dalam melakukan pengawasan penyimpangan keuangan negara di Provinsi Lampung.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung kewenangan inspektorat dalam melakukan pengawasan penyimpangan keuangan negara di provinsi lampung

Kegunaan dari penelitian ini adalah mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis

1. Kegunaan Teoritis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum administrasi negara.
- b. Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang.
- c. Sebagai bahan referensi bagi yang berminat untuk memperdalam mengenai masalah pelaksanaan fungsi pengawasan, khususnya pada kantor Inspektorat di Provinsi Lampung.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi pemerintah Provinsi Lampung dan Inspektorat, dapat saling memberikan masukan terkait mengenai pengawasan terkait keuangan negara di Provinsi Lampung.
- b. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat di Provinsi Lampung.