



PENGUATAN INSPEKTORAT SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH (STUDI PROVINSI MALUKU UTARA)

¹Slamat[✉], ²Nam Rumkel, ³Tri Syafari
^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Khairun
slamat@gmail.com,¹ namrumkel@yahoo.com,² trisyafari@gmail.com³

Naskah diterima: 10 November 2019; revisi: 26 November 2019;
disetujui: 03 Desember 2019



Abstract

The position of the inspectorate as a supervisory body in the governance of regional government must be strengthened by the government making its own law. This is important in order to realize local governance, one of which is that it can prevent corruption must be accompanied by the strengthening of the inspectorate institution, through a separate Act with the Government's Internal Oversight System that can be accounted for. In order for authority, duties and functions to function as expected, regulations that must clearly regulate the position of the inspectorate in a regional government structure clearly match their role. Factors that play a role in strengthening the inspectorate as a supervisory institution in regional governance, must be born a separate law with the Government's Internal Monitoring System, which is not only at the center but also in the regions. Thus, the various strength factors become the strengthening of the inspectorate as a supervisory institution that can realize good and correct local governance.

Keywords: *inspectorate, position, supervisory body.*

✉ Alamat korespondensi:
Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Khairun
Kampus Gambesi Kotak Pos 23372 Ternate
Telp.: (0921) 326440
E-mail: slamat@gmail.com

I. LATAR BELAKANG

Pada era otonomi daerah pemerintah daerah memiliki fungsi yang luas dalam upaya membentuk pemerintahan Indonesia atas dasar penerapan *good governance* (Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2014:1). Pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam rangka menjawab penilaian kinerja atas tuntutan pelaksanaan akuntabilitas organisasi sektor publik terhadap terwujudnya *good governance*. Pengawasan berfungsi membantu agar sasaran yang ditetapkan organisasi dapat tercapai, serta berperan dalam mendeteksi secara dini terjadinya penyimpangan pelaksanaan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan kebocoran (Nur Yanto, 2015:72).

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa perangkat daerah/kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan dan Kecamatan. Salah satu dari perangkat daerah tersebut berfungsi sebagai lembaga pengawasan internal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah agar terbebas dari segala bentuk penyelewengan. Perangkat daerah tersebut yaitu Inspektorat Daerah.

Menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya (Inu Kencana Syafie, 2010:11). C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok (Ni'matul Huda, 2012:28).

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyatakan Inspektorat Kabupaten/Kota merupakan aparat pengawas internal Pemerintah Daerah. Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah (APIP) memiliki peran dan posisi yang sangat strategis dalam mewujudkan akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Inspektorat Kabupaten/Kota menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, adapula Keputusan Presiden RI No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Komitmen pemerintah untuk mencegah korupsi haruslah disertai dengan penguatan lembaga inspektorat. Penguatan lembaga ini perlu diprioritaskan dan menjadi bagian dari reformasi birokrasi. Selama ini inspektorat hanya bertanggungjawab kepada menteri/kepala lembaga dan kepala daerah. Kondisi ini membuat inspektorat kerap tidak bisa independen dalam menjalankan tugasnya dan hasil pengawasannya sering diabaikan. Inspektorat di daerah (bahkan juga mungkin di tingkat kementerian/lembaga) belum dapat berfungsi sebagaimana diharapkan. Di banyak daerah inspektorat itu bahkan

tidak maksimal. Malah ada yang menjadi pelarian bagi pejabat yang dimutasi dan tetap memerlukan status pejabat eselon.

Bentuk penguatan lembaga inspektorat dapat dilakukan dengan membentuk sebuah regulasi yang dapat memperkuat posisi dan kedudukan inspektorat sebagai lembaga pengawas independen dan berintegritas. Regulasi tersebut sebaiknya mengatur berbagai hal yang dapat memperkuat inspektorat seperti inspektur jenderal di kementerian/ lembaga ataupun inspektur provinsi dan kabupaten/kota harus bersertifikat auditor. Pimpinan instansi pemerintah juga diwajibkan menindaklanjuti hasil pengawasan inspektorat (<https://nasional.sindonews.com/newsread/1209150/18/penguatan-inspektorat-daerah>).

Pelaporan hasil pengawasan inspektorat daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk kepentingan supervisi pengawasan, khususnya hasil pengawasan yang memuat informasi indikasi tindak pidana korupsi. Penguatan peran inspektorat daerah dalam pencegahan korupsi, termasuk korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah. Penambahan unit kerja inspektorat daerah yang akan bertugas melakukan pemeriksaan investigatif. Pengangkatan dan pemberhentian inspektur daerah langsung oleh pemerintah pusat. Penyetaraan kedudukan inspektur daerah menjadi setara dengan kepala daerah, sehingga inspektur daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada kepala daerah melainkan langsung kepada Menteri Dalam Negeri.

Jika posisi inspektorat menjadi kuat maka dapat menjadi sistem pencegah dini, tidak hanya mencegah korupsi, tetapi juga mengingatkan presiden, menteri, kepala lembaga atau kepala daerah jika programnya tidak berjalan sesuai harapan. Dengan demikian, tidak ada lagi celah bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk menemukan mal-administrasi dalam tata kelola pemerintahan atau aparat penegak hukum menemukan korupsi. Dari sisi kelembagaan penguatan inspektorat akan membuat fungsi pengawasan pemerintah menjadi lebih efektif dan efisien. Berdasarkan pemaparan tersebut, permasalahan yang hendak diuraikan dalam tulisan ini yaitu bagaimanakah kedudukan inspektorat sebagai lembaga pengawas dalam tata kelola pemerintahan daerah? dan Faktor-faktor apakah yang berperan dalam penguatan inspektorat sebagai lembaga pengawas dalam tata kelola pemerintahan daerah?

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris yaitu bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua kajian yaitu tahap pertama dalam kajian mengenai hukum normatif yang belaku. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus penerapannya dalam praktik hukum yang dijalankan secara patut atau tidak (Abdulkadir Muhammad, 2004:52). Karena

penggunaan kedua tahap tersebut maka penelitian normatif-empiris membutuhkan data primer dan sekunder.

Pengumpulan data dengan cara Studi pustaka dan studi dokumen pertauran perundang-undangan dilakukan melalui tahap-tahap identifikasi pustaka dan dokumen hukum sebagai sumber data, identifikasi, dan inventarisasi bahan hukum yang diperlukan. Kemudian pengumpulan data selanjutnya dilakukan dengan cara wawancara terhadap responden yang telah ditentukan. Data yang telah terkumpul, kemudian diolah melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), penyusunan (*reconstructing*), dan sistematisasi (*systematizing*) berdasarkan urutan pokok bahasan. Data primer dan data sekunder hasil pengelolaan tersebut, dianalisis secara kualitatif

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Inspektorat Sebagai Lembaga Pengawas

Menurut Harson (Sarundajang, 1999:77), pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai: (1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya; dan (2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawaipepegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menganut suatu prinsip demokrasi yang bermakna dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam suatu negara yang demokratis rakyat sebagai obyek yang paling utama untuk dapat diperhatikan, maka kepentingan rakyat selalu bersanding dengan kepentingan negara.

Kehadiran daerah yang menjadi presentasi dari negara, setidaknya dapat memberikan harapan dan sekaligus menjawab berbagai problem yang dihadapi, baik dalam konteks pikiran atau gagasan yang sekaligus menjadi suatu konsep yang tidak hanya dikonsepsikan tetapi harus dapat diimplementasikan dalam kerja-kerja pemerintahan terutama dalam konteks pemerintahan daerah. Olehnya itu dalam berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), harus senantiasa bisa dapat terukur dengan jelas dalam setiap pembuatan produk hukum daerah, dan senantiasa berorientasi pada kepentingan rakyat diatas kepentingan-kepentingan yang lain.

Hakikat dari negara demokrasi adalah bagaimana mewujudkan kesejahteraan untuk rakyatnya, olehnya itu perlu didorong adanya partisipasi masyarakat secara aktif dan dinamis dalam bentuk partisipasi konkret. Peluang partisipasi masyarakat menjadi lebih besar dalam mengelola sumber daya daerah termasuk melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena sesungguhnya demokratisasi bermakna sebagai upaya daerah dalam menerjemahkan otonomi daerah yang dimilikinya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (Hendra Karianga, 2011:7).

Untuk mendorong akselerasi pembangunan terkait pengelolaan keuangan daerah, perlu dibangun suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang partisipatif, transparan, akuntabel dan berkeadilan sebagai instrumen yang berpihak pada kepentingan rakyat. Hal tersebut sejalan dengan semangat desentralisasi yang harus diwujudkan dalam era demokratisasi. Sejalan dengan pemikiran tersebut, otonomi daerah harus dapat dipandang sebagai suatu proses demokratisasi yang melibatkan partisipasi, karena tanpa hal tersebut akselerasi pembangunan daerah tidak bisa tercapai. Padahal tuntutan publik atas terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat mengemuka sejak transformasi pemerintahan yang bersifat sentralistik ke era otonomi daerah.

Gagasan yang dapat dimaknai sebagai suatu ide dan konsep dalam mewujudkan suatu cita-cita yang dapat menjadikan masyarakat sebagai pemilik daerah harus dilibatkan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang dialokasikan setiap tahun seharusnya anggaran tersebut dapat berpihak pada kepentingan rakyat (publik). Fakta membuktikan bahwa di kebanyakan daerah penetapan anggaran setiap tahun yang sangat minim dialokasikan untuk kepentingan publik. Hal ini merupakan salah satu masalah dalam pengelolaan keuangan daerah yang telah menimbulkan kegelisahan-kegelisahan dan dirasakan oleh masyarakat, dan setidaknya menjadi suatu fenomena sosial dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang tidak berpihak kepada masyarakat.

Otonomi daerah yang dimaknai sebagai pelimpahan sebagian besar kewenangan itu dilimpahkan kepada pemerintah daerah, maka sangat dibutuhkan lembaga pengawasan yang kuat juga, agar kewenangan yang diberikan itu tetap dalam kontrol maupun pengawasan. Hal itu menjadi penting karena baik pemerintah pusat maupun daerah ingin mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai aspek. Olehnya itu inspektorat sebagai lembaga pengawas yang berada di daerah diharapkan menjalan-

kan tugas dan fungsi secara baik dan benar, maka dapat dibentuk Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan internal/audit internal di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah (Pasal 1 ayat 3 Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/220/M.PAN/7/2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya). Agar pelaksanaan itu dapat berjalan maka dapat dibentuk APIP sebagai instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan internal di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat/unit pengawasan internal pada Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat/ unit pengawasan internal pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota, dan unit pengawasan internal pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penguatan dari lembaga inspektorat tersebut maka berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Bab X Pengendalian intern pemerintah, Pasal 58 ayat (1) yang berbunyi: dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh, ayat (2) Sistem pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dalam Pasal 1 angka 1 mendefinisikan Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan angka 2 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pasal 50 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Bab X Pengendalian intern pemerintah).

Pemaknaan terhadap pengawasan internal itu harus jelas maka mendefinisikan 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 tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (Pasal 1 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah).

Pada Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, angka 5 Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga, angka 6 Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada gubernur, angka 7 Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

Pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, disebutkan pada pasal Pasal 9 ayat (1) Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, ayat (2) Untuk keperluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK. Selanjutnya pada penjelasan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang tercantum dalam ketentuan umum kewenangan BPK untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni: angka ke-2 Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

B. Faktor yang Berperan dalam Penguatan Inspektorat

1. Penguatan Regulasi

Komitmen pemerintah untuk mencegah korupsi haruslah disertai dengan penguatan lembaga inspektorat, melalui suatu Undang-Undang tersendiri dengan Sistem Pengawasan Internal Pemerintah. Penguatan lembaga ini perlu diprioritaskan dan menjadi bagian dari reformasi birokrasi. Dalam Undang-undang tentang Sistem Pengawasan Internal Pemerintah (SPIP) diatur wewenang, tugas dan peran inspektorat di kementerian/lembaga dan pemerintah daerah akan lebih kuat karena bertanggung jawab kepada inspektorat nasional yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Selama ini inspektorat hanya bertanggung jawab kepada menteri/kepala lembaga dan kepala daerah. Kondisi ini membuat inspektorat kerap tidak bisa independen dalam menjalankan tugasnya, dan hasil pengawasannya sering diabaikan. Penguatan inspektorat harus melalui regulasi. Hal itu menjadi penting karena Undang-undang SPIP itu sangat strategis dan perlu diprioritaskan untuk bisa menjadi penguatan dari inspektorat karena landasar hukumnya secara jelas.

Namun harus dapat dimaklumi bersama bahwa proses suatu Undang-undang tidak bisa terlepas dari proses politik, maka draf RUU SPIP yang dirumuskan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi memang telah masuk ke daftar RUU Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015-2019 usulan pemerintah. Namun, bahkan dalam Prolegnas tahun 2020 oleh pemerintah, RUU itu tidak dima-

sukkan dalam prioritas untuk bisa dibahas DPR dan disahkan tahun ini. Padahal, selain mengatur posisi, RUU SPIP juga mengatur inspektur jenderal di kementerian/lembaga ataupun inspektur provinsi dan kabupaten/kota harus bersertifikat auditor. Pimpinan instansi pemerintah juga diwajibkan menindaklanjuti hasil pengawasan inspektorat.

Jika RUU SPIP disahkan, maka posisi inspektorat menjadi kuat sehingga dapat menjadi kuat sehingga dapat menjadi sistem pencegah dini, tidak hanya mencegah korupsi, tetapi juga mengingatkan Presiden, menteri, kepala lembaga, atau kepala daerah jika programnya tidak berjalan sesuai harapan. Jadi, tidak ada lagi celah bagi BPK untuk menemukan malaadministrasi dalam tata kelola pemerintahan, atau aparat penegak hukum untuk menemukan korupsi. Dari sisi kelembagaan, penguatan inspektorat akan membuat fungsi pengawasan pemerintah menjadi lebih efektif dan efisien. Terlebih, menurut rencana, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan akan melebur ke dalam Inspektorat Nasional.

Berdasarkan wawancara dengan Kepala Inspektorat Provinsi Maluku Utara yang mengatakan bahwa inspektorat saat ini perlu dilakukan penguatan agar fungsi pengawasan pemerintah melalui inspektorat dapat lebih efektif dan efisien. Faktor yang paling berperan dalam penguatan inspektorat adalah yang paling utama melalui penguatan regulasi. Hal tersebut menjadi penting karena dengan merevisi regulasi yang sudah ada atau membuat suatu regulasi baru yang dapat memberikan penguatan pada khususnya pada segi kelembagaan inspektorat. Dalam regulasi yang baru setidaknya perlu mengatur adanya peningkatan eselonisasi dari kepala inspektorat minimal setingkat sekretaris daerah. Kemudian perlu juga mengatur kewenangan pengangkatan kepala inspektorat yang sebelumnya menjadi kewenangan Gubernur menjadi kewenangan Menteri Dalam Negeri berdasarkan atas usulan dari Gubernur. Selanjutnya mengenai persyaratan untuk dapat diangkat menjadi kepala inspektorat dipertegas minimal adalah orang-orang yang memiliki integritas tinggi dan berkompeten dalam bidang pengawasan atau setidaknya telah menempuh pendidikan khusus untuk memenuhi standar kompetensi sebagai inspektur pengawasan.

Hasil wawancara tersebut menurut peneliti dapat memahami, bahwa untuk menjamin independensi inspektorat sebagai bagian dari pengawasan internal pemerintah daerah maka hal pertama yang paling berperan dalam penguatan lembaga inspektorat adalah dengan penguatan regulasi yang menjadi pijakan dan landasan hukum dalam penguatan struktur kelembagaan inspektorat.

2. Penguatan Struktur Kelembagaan

Inspektorat sebagai aparat pengawasan intern pemerintah memiliki 3 (tiga) peran / tugas pokok dan fungsi (tupoksi) diantaranya: Pertama, Inspektorat sebagai Konsultan (*consulting*). Inspektorat memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah. Kedua, Inspektorat sebagai Pengawas (*watchdog*). Inspektorat memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen resiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi Pemerintah. Ketiga, Inspektorat sebagai Penjamin Kualitas

(*quality assurance*). Inspektorat memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah.

Peneliti berpendapat bahwa peran Inspektorat pada pemerintahan daerah (*Consulting/konsultan*), Pengawasan (*watchdog*) dan *Quality Assurance* (Penjamin kualitas) harus segera dievaluasi terkait kesesuaian dan persesuaiannya. Selama ini ketika inspektorat melaksanakan tupoksinya dalam bidang pengawasan, ketika menemukan ketidaksesuaian antara bukti fisik (SPJ/Laporan) dengan realitas yang ada, Inspektorat hanya memberikan rekomendasi terkait hasil temuan tersebut, rekomendasi dan tindak lanjut terkait temuan tersebut menjadi wewenang Unit Pelaksana Tugas (UPT) terperiksa tersebut.

Berdasarkan data dilapangan dapat menunjukkan bahwa seharusnya inspektorat juga harus diberi wewenang untuk melakukan penyidikan dan penindakan lingkup internal pada pemerintahan daerah terkait hasil temuan, pemberian sanksi disiplin dan mencabut hak promosi jabatan terhadap ASN korup tersebut, serta membuat laporan pengaduan kepada instansi penegak hukum lain jika Aparatur Sipil Negara (ASN) Terperiksa sudah pensiun atau tidak bekerja lagi pada pemerintahan daerah itu. Begitu juga sebaliknya, ketika ada oknum dari inspektorat tersebut yang melakukan perbuatan tercela dalam melaksanakan tupoksinya (seperti menerima gratifikasi, membuat janji, membocorkan rencana dan hasil audit, dan lain-lain), sanksi yang diterima oknum inspektorat tersebut harus diperberat. Hal ini dianggap penting selain menjaga integritas, etika, profesionalisme dan kredibilitas Inspektorat, serta memberi efek jera bagi ASN korup.

Inspektorat sering tersandera oleh tupoksi dan hasil pengawasan yang dicapai, hasil kerja keras auditor inspektorat kerap menimbulkan dilema dan konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) antara kepala daerah dengan publik. Umumnya Kepala Daerah tidak ingin hasil temuan inspektorat ketika melakukan pengawasan menjadi konsumsi publik. Ketika Auditor Inspektorat menyampaikan hasil temuan ke Publik, maka cepat atau lambat Auditor yang bersangkutan akan dimandulkan/dikerdilkan oleh lingkungan kerjanya.

Berdasarkan data yang diperoleh maka menurut peneliti berpandangan, kewenangan yang melekat pada setiap Inspektorat pemerintah daerah baik yang berada harus segera ditarik dan dijadikan 1 (satu) Komando Inspektorat. Inspektorat harus dibuat dalam bentuk Kementerian/Lembaga/Komisi, yang dipimpin oleh Menteri/ Ketua. Untuk membuat inspektorat menjadi 1 (satu) Komando diperlukan sebuah payung hukum/regulasi/dasar hukum baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Undang-undang, dengan nama Kementerian/Lembaga/Komisi Inspektorat Negara, Inspektorat Nasional atau dengan sebutan lainnya. Inspektorat yang ada pada pemerintah daerah saat ini dijadikan Pos atau Wilayah Kerja.

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa ketika kelembagaan inspektorat berdiri sendiri dengan penambahan peran/tupoksinya sebagai *Consulting* (konsultan), Pengawasan (*watchdog*), *Quality Assurance* (Penjamin kualitas), Penyidikan dan Penindakan

maka sindikat dan praktik korupsi yang terjadi pada Pemerintah Daerah akan bisa teratasi dan memberi harapan baru bagi masyarakat Indonesia.

Pentingnya peranan Inspektorat ini didukung dengan aturan yang mengatur pelaksanaan pengawasan di daerah bersifat dinamis. Namun, di antara aturan itu adalah UU RI No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden RI Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan PP RI No 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu, ada pula Keputusan Presiden RI No. 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 67 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian maka hakikatnya, inspektorat di daerah berfungsi sebagai auditor internal pemerintah (APIP) yang mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan pengawasan umum pemerintah daerah dan tugas lain yang diberikan kepala daerah.

Betapa penting inspektorat sebagai suatu lembaga pengawas di lingkungan pemerintah daerah. Inspektorat daerah memainkan peran yang sangat penting untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Dalam melaksanakan tugas pengawasan urusan pemerintahan, inspektorat mempunyai beberapa fungsi. Pertama, perencanaan program pengawasan. Kedua, merumuskan kebijakan dan fasilitas pengawasan. Ketiga, pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Ada berbagai tantangan bagi inspektorat yang merupakan lembaga dengan kewenangan melaksanakan fungsi pengawasan internal dalam arti luas berupa pengawasan (*supervising*), pemeriksaan (*auditing*), dan pengendalian (*controlling*) terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan daerah.

Tantangan pertama, soal independensi. Bagi suatu lembaga pengawas, independensi menjadi rohnya. Ketiadaan independensi bagi lembaga pengawas tersebut menjadikannya tidak dapat berfungsi sebagaimana yang ditentukan. Inspektur daerah di semua tingkatan ditunjuk dan bertanggung jawab dengan kepala daerah. Permendagri No 64 Tahun 2017 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota justru menggambarkan persoalan independensi itu.

Ditegaskan dalam Permendagri tersebut bahwa inspektorat provinsi adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur. Sedangkan inspektorat kabupaten/kota adalah aparat pengawas fungsional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota. Memang sikap kepala daerah dalam soal ini tidak dapat "dipukul rata", pasti sama-sama keberatan dengan independensi para inspektornya. Namun, masalahnya di banyak daerah, saat seseorang menduduki jabatan itu erat kaitannya dengan loyalitas terhadap kepala daerah. Satu di antara akibatnya pejabat yang ditunjuk seringkali bergantung pada petunjuk dan keputusan kepala daerah.

Memang kini ada lelang jabatan, tapi kepercayaan (*trust*) publik terhadap mekanisme ini masih banyak yang meragukan. Keluhan terhadap "lelang terbuka" ini banyak

terjadi. Itu sebabnya, cukup banyak laporan ke Ombudsman RI terkait promosi dan demosi oleh kepala daerah yang dinilai cacat administrasi.

Kebanyakan inspektorat belum memiliki kinerja maksimal guna menghadirkan pemerintahan dengan prinsip *good governance*. Rendah pula temuan pelanggaran yang sanggup dituntaskan. Memang tidak ada angka nyata dan rinci yang mampu menggambarkan lemahnya kinerja semua inspektorat, namun persoalan di daerah yang menyebar ke mana-mana merefleksikan problem itu.

IV. PENUTUP

Kedudukan inspektorat sebagai lembaga pengawas dalam tata kelola pemerintahan daerah harus dapat diperkuat dengan pemerintah membuat Undang-undang tersendiri. Hal ini menjadi penting agar mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah, yang salah satunya adalah dapat mencegah korupsi haruslah disertai dengan penguatan lembaga inspektorat, melalui suatu Undang-Undang tersendiri dengan Sistem Pengawasan Internal Pemerintah bisa dapat dipertanggung jawab. Agar wewenang, tugas dan fungsi dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan maka regulasi yang harus mengatur secara jelas kedudukan inspektorat dalam suatu struktur pemerintahan daerah secara jelas sesuai perannya. Faktor yang berperan dalam penguatan inspektorat sebagai lembaga pengawas dalam tata kelola pemerintahan daerah, maka harus lahir Undang-undang tersendiri dengan Sistem Pengawasan Internal Pemerintah, yang bukan saja di pusat tetapi juga di daerah-daerah. Dengan demikian berbagai factor kekuatan tersebut menjadi penguatan inspektorat sebagai suatu lembaga pengawas yang dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik dan benar.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, **Hukum dan Penelitian Hukum**, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Hendra Karianga, **Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi**, Bandung: PT. Alumni, 2011.
- <https://nasional.sindonews.com/newsread/1209150/18/penguatan-inspektorat-daerah>
- Inu Kencana Syafie, **Pengantar Ilmu Pemerintahan**, Jakarta: Refika Aditama, 2010.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, **Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik**, Bandung: Nuasa Cendikia, 2014.
- Ni'matul Huda, **Hukum Pemerintah Daerah**, Bandung: Nusamedia: 2012.
- Nur Yanto, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bogor: Mitra Wacana Media, 2015.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/220/M.PAN/7/2008 tentang Jabatan Fungsional Auditor dan Angka Kreditnya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Sarundajang, **Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah**, Cetakan ke 3, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara