

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pengawasan pada hakekatnya merupakan fungsi yang melekat pada seorang pemimpin atau top manajemen dalam setiap organisasi, sejalan dengan fungsi-fungsi dasar manajemen lainnya yaitu perencanaan dan pelaksanaan. Demikian halnya dalam organisasi pemerintah, fungsi pengawasan merupakan tugas dan tanggung jawab seorang kepala pemerintahan, seperti di lingkup pemerintah provinsi merupakan tugas dan tanggung jawab gubernur sedangkan di pemerintah kabupaten dan kota merupakan tugas dan tanggung jawab bupati dan walikota. Namun karena keterbatasan kemampuan seseorang, mengikuti prinsip-prinsip organisasi, maka tugas dan tanggung jawab pimpinan tersebut diserahkan kepada pembantunya yang mengikuti alur *distribution of power* sebagaimana yang diajarkan dalam teori-teori organisasi modern.

Strategi Pembangunan Indonesia yang diarahkan untuk membangun Indonesia disegala bidang yang merupakan perwujudan dari amanat yang tertera jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan pembangunan yang kokoh.

Peran pengendalian dan pengawasan sangat penting untuk pencapaian keberhasilan dan kemajuan organisasi. Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara,

menyatakan bahwa pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah dan evaluasi yang dilakukan secara *independent*, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sejak penegakan hukum terhadap pelaku korupsi terutama dari dana yang bersumber dari APBD maupun APBN semakin gencar, maka peranan inspektorat semakin ditingkatkan. Inspektorat diharapkan tidak menjadi instansi yang selalu mencari kesalahan meskipun kesalahan tersebut sangat kecil yang dapat menyebabkan instansi teknis menjadi tidak nyaman. Hasil pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI), secara umum menyatakan bahwa besarnya tingkat kebocoran penggunaan dana yang bersumber dari APBD dan APBN diakibatkan oleh lemahnya pengendalian dan pengawasan internal.

Pengawasan di lingkungan pemerintahan dilaksanakan oleh aparat pengawasan ekstern pemerintah, yaitu BPK RI dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang terdiri atas BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen, Unit Pengawasan Kementerian/LPND serta Inspektorat Provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah lembaga pengawasan yang banyak tersebut tidak diikuti dengan kinerja yang diharapkan. Pengawasan tidak dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, ditunjukkan dengan tetap terjadinya penyimpangan yang berulang-ulang, dalam bentuk kerugian negara,

rendahnya keberhasilan dan efisiensi pelaksanaan kegiatan yang diawasi serta terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan pengawasan. Hal ini berarti bahwa peran dan fungsi pengawasan intern dan pengawasan ekstern belum dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik (*good government*).

Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai sebagai lembaga pengawas internal Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai, yang kelembagaannya dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Nomor 3 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Serdang Bedagai Nomor 18 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai, tugas dan kewenangannya diatur dalam Peraturan Bupati Serdang Bedagai Nomor 14 tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai.

Sesuai dengan peraturan tersebut Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai mempunyai tugas pokok sebagai pelaksana pemerintahan daerah di bidang pembinaan dan pengawasan. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut inspektorat kabupaten mempunyai fungsi untuk merencanakan program pengawasan, perumusan kebijakan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian dalam tugas pengawasan serta melakukan pembinaan dan pengendalian atas pengelolaan keuangan, perlengkapan, dan peralatan Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

Peran Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai dalam melakukan pengendalian dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah sangat

menentukan keberhasilan pengelolaan keuangan daerah, sehingga dapat memacu perkembangan pembangunan. Apabila pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan didukung sumber daya yang memadai, maka sangat diharapkan akan terjadi pengelolaan keuangan yang akuntabel, transparan dan jauh dari tindakan penyimpangan. Jika terjadi penyimpangan dapat dilakukan deteksi serta dilakukan tindakan penyelesaiannya. Namun kenyatannya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai kewenangan yang ada, Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai dihadapkan pada berbagai kendala yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, sehingga hasil pengawasan belum memperoleh hasil yang optimal.

Hasil pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan aparat Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai pada periode satu tahun anggaran dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). Namun kualitas laporan tersebut masih kurang dapat dipercaya. Hal ini disebabkan masih banyaknya temuan hasil pemeriksaan yang tidak terdeteksi oleh aparat Inspektorat, akan tetapi ditemukan oleh aparat pengawas eksternal yaitu BPK dan opini atas LKPD Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai yaitu Tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer*). Dari opini tersebut BPK RI menemukan banyaknya kelemahan terutama dalam Sistem Pengendalian Intern atas pelaporan keuangan dan ketidakpatuhan serta kecurangan terhadap ketentuan peraturan perundang-

undangan yang berlaku.

Hal di atas menjadi sebuah fenomena yang menarik untuk diteliti bahwa Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai yang sedang menggalakkan perwujudan pemerintahan yang baik dan bersih dengan salah satunya mengoptimalkan pengawasan sebagai pilar dasar dalam mengontrol pemerintahan namun kenyataannya justru masih ada ditemukan penyelewengan pemerintahan oleh lembaga di luar pengawas internal di daerah, berarti asumsinya pengawasan yang dilakukan tidak berjalan oleh Inspektorat Daerah. Hal ini menimbulkan pertanyaan bagaimana kinerja Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai melalui fungsi pengawasan yang dimilikinya selama ini dalam mengawasi internal pemerintahan sendiri, adakah pengawasan yang dilakukan itu dijalankan.

Penyelenggaraan pengawasan merupakan wujud kebijakan di bidang pengawasan. Pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang paling penting bagi keberhasilan sebuah kebijakan, tanpa dilaksanakan kebijakan publik hanya akan menjadi dokumentasi belaka. Disamping itu, hal lain yang penting juga dalam pelaksanaan kebijakan adalah tidak semua kebijakan yang telah diambil dan disahkan oleh pemerintah dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan kebijakan itu (Sumarsono, 2005:23).

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa permasalahan yang terjadi selama ini di Kantor Inspektorat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan terhadap APBD adalah sebagai

berikut : Pertama Independensi dari Inspektorat Daerah sebagai lembaga yang melakukan fungsi pengawasan belum maksimal. Kedua fungsi pengawasan dari Inspektorat Daerah dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Kabupaten Serdang Bedagai belum kelihatan. Ketiga proses pengembangan dan peningkatan sumber daya manusia baik secara kualitas maupun kuantitas aparat pengawas yang ada di Inspektorat Daerah sebagai lembaga yang melakukan fungsi pengawasan perlu diperhatikan. Karena sesuai dengan fakta bahwa jumlah aparat pengawas yang melakukan fungsi pengawasan masih kurang dan minim tidak sebanding dengan jumlah objek yang akan diawasi dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Serdang Bedagai. Kondisi ini tentunya menjadi kendala dan masalah yang harus dihadapi oleh aparat pengawas yang ada di Inspektorat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai. Keempat ketersediaan sarana dan prasarana pendukung yang belum memadai dan tentunya permasalahan ini akan berdampak pada kinerja dari Inspektorat Daerah dalam melakukan fungsi pengawasan.

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian tesis ini mengambil judul tentang "Fungsi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai (Studi Tentang Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2014 Pada Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Serdang Bedagai)"

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan perumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana fungsi pengawasan terhadap APBD Tahun 2014 yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai?
2. Apakah yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan APBD Tahun 2014 yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis fungsi pengawasan APBD Tahun 2014 yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai.
2. Untuk menganalisis kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan APBD Tahun 2014 yang dilakukan Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan masukan bagi Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai dalam fungsi pengawasan terhadap APBD Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya.

### 1.5. Kerangka Pemikiran

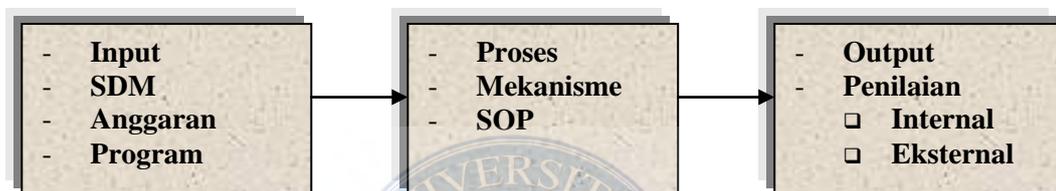
Evaluasi merupakan sebuah proses untuk menentukan sejauhmana keberhasilan sebuah program/kegiatan. Keberhasilan program dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut. Sejalan dengan tujuan utama program dan juga fungsi pengawasan di Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai untuk meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan daerah dan mempekerjal terjadinya tindakan yang merugikan keuangan pemerintah daerah, maka kebijakan program dan fungsi pengawasan fungsional yang selama ini perlu dilakukan evaluasi sehingga diketahui implementasinya.

Penelitian ini berusaha mengevaluasi pelaksanaan suatu program dan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Kantor Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai. Teori evaluasi program yang dikembangkan oleh Bruce W Tuckman dalam Silalahi (2002:42) meliputi pencapaian masukan (*input*), dengan melihat sumber daya manusia, bagaimana cara Kantor Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai mengelompokkan atau menempatkan orang-orang di dalam menyelesaikan pekerjaan, dan bagaimana Kantor Inspektorat Kabupaten Serdang Bedagai memanfaatkan sumber-sumber yang ada (anggaran/dana) diperoleh dari pemerintah serta prosedur kerja untuk mencapai tujuan program.

Kedua, pencapaian proses (*process*), melihat bagaimana mekanisme yang digunakan dalam mengelola program dan menjalankan fungsi pengawasan sehingga dapat mengubah sesuatu menjadi lebih bermanfaat..

Keluaran (*output*), merupakan penilaian yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam hal ini implementasi dari program itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, sebelum melakukan penelitian penulis merumuskan kerangka pemikiran sebagai dasar dalam penelitian ini sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pemikiran