

# BAB 1

## PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang

Inspektorat sejalan dengan otonomi daerah memiliki peran penting dalam sistem manajemen suatu pemerintah daerah. Dengan membesarnya peran Inspektorat, maka semakin besar pula tanggungjawab Inspektorat dalam mengawal pemerintah daerah berjalan dengan sebaik-baiknya. Namun, hal tersebut menjadi sebuah polemik karena dengan adanya desentralisasi kekuasaan, dianggap Inspektorat bisa digunakan sebagai alat untuk melindungi Pemerintah Daerah. Pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, karena semakin kuat Inspektorat seharusnya dapat membantu Pimpinan Daerah menciptakan sistem pemerintahan yang kuat pula, sehingga peningkatan akuntabilitas kinerja Inspektorat menjadi sebuah keniscayaan yang harus dicapai.

Inspektorat sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah, dalam pelaksanaannya mengalami beberapa kendala yang harus dihadapi, yaitu :

*Pertama*, tingkat obyektivitas yang dimiliki aparat pengawasan masih belum optimal, ini dikarenakan adanya ikatan emosional dengan staf/pejabat pada obyek pemeriksaan. Integritas dan obyektifitas aparat pengawasan dipengaruhi independensi lembaga pengawasan yaitu mulai dari struktur kelembagaannya dan tingkat jabatan yang dimiliki. Inspektorat memiliki kedudukan dan susunan organisasi yang sama

dengan unit kerja pelaksana dan secara administrasi berada dibawah Sekretaris Daerah (Sekda). Hal ini tidak mendukung upaya membangun independensi Inspektorat dalam melaksanakan kegiatan pengawasan, karena timbul dampak psikologis kelembagaan Inspektorat dan Pengawas dalam bersikap independen terhadap Obyek Pemeriksaan. Selain itu dukungan sarana dan prasarana bagi pelaksanaan pengawasan kurang proposional sehingga mempengaruhi integritas dan obyektifitas hasil pemeriksaan.

*Kedua*, kualifikasi dan kuantifikasi Sumber Daya Aparat Pengawasan belum sesuai *yang* diharapkan. Kendala terhadap Sumber Daya Manusia (SDM) Pengawas, hal ini disebabkan karena kurangnya perhatian pemerintah terhadap kualitas dan kuantitas tenaga pengawasan serta belum sempurnanya program peningkatan kemampuan SDM Pengawas/auditor. Dalam Rencana Strategis tahun 2006-2008 Inspektorat Provinsi Jawa Timur dijelaskan bahwa kualitas SDM Inspektorat Provinsi sangatlah terbatas ini disebabkan karena adanya perbedaan (1) latar belakang dan tingkat pendidikan ; (2) tingkat kemauan dan kemampuan mempelajari peraturan perundangan yang berlaku ; (3) belum seluruh aparat pengawasan mendapatkan pendidikan Teknis Fungsional dalam bidang pengawasan.

*Ketiga*, minimnya dukungan dana operasional pengawasan (besarnya kurang dari 1 % dari total APBD Provinsi) serta tidak adanya tunjangan bagi Pengawas akan mempengaruhi pelaksanaan dan obyektifitas pemeriksaan. Aspek pembiayaan yang terbatas merupakan kendala

utama bagi Inspektorat dalam meningkatkan intensitas pengawasannya, karena disamping anggaran Daerah terbatas juga kebijakan daerah terhadap penguatan Inspektorat belum sepenuhnya mendukung tugas operasional Inspektorat.

*Keempat*, lemahnya koordinasi pengawasan. Salah satu upaya untuk menekan dan mencegah terjadinya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan adalah penerapan fungsi koordinasi yang harus dijalankan oleh setiap organisasi guna mewujudkan tujuannya. Tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan juga dialami pada obyek-obyek pemeriksaan pada Pemerintah Provinsi Jawa Timur, hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi pengawasan mulai dari perencanaan, pelaksanaan pengawasan, evaluasi hasil pengawasan, penuntasan tindak lanjut hasil pengawasan serta pelaporan hasil pengawasan. Koordinasi Pengawasan Nasional yang sudah dilaksanakan hanya merupakan solusi atas implikasi kesimpangsiuran penataan kelembagaan dan kewenangan, namun belum menyentuh penyelesaian aspek substansi pokok dari pemecahan masalah pemeriksaan tumpang tindih/bertubi-tubi yang mampu mendorong pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Permasalahan tumpang-tindih pemeriksaan selalu saja timbul salah satunya diakibatkan karena ketaatan dan konsistensi terhadap hasil koordinasi sangat lemah.

*Kelima*, kurangnya Intensifikasi Pelaksanaan Peninjauan Setempat. Pemahaman Pengawas terhadap program/kegiatan sangat lemah. Rendahnya pemahaman Pengawas atas program/kegiatan ini

dikarenakan minimnya informasi yang didapat atas program tersebut dan tidak dilakukannya survei pendahuluan terhadap obyek pemeriksaan.

*Keenam*, pemeriksaan masih bersifat parsial. Dalam pelaksanaan pemeriksaan, seringkali pemeriksaan hanya dilakukan dengan melihat jenis program dan *output* yang dihasilkan. Ini jelas bertentangan dengan kebijakan pengawasan bahwa pemeriksaan yang dilakukan juga harus meneliti/menilai mafaat program (*output* program hingga *out come* yang dihasilkan). Dengan luasnya lingkup pemeriksaan ini maka akan dapat diketahui seberapa besar kemanfaatan suatu program. Manfaat hasil pengawasan masih dirasa kurang manfaatnya dikarenakan pemeriksaan tidak dilaksanakan secara komprehensif dan hanya sampai *output* program, tidak sampai melakukan penilaian/pemeriksaan pada *out come* program.

Dengan melihat berbagai kasus-kasus yang muncul serta alasan-alasan lain sebagaimana yang disebutkan diatas maka dapat dikatakan bahwa penyimpangan-penyimpangan yang telah terjadi sudah dalam kondisi memprihatinkan dan jika ini tetap dibiarkan maka kerugian negara baik dari segi reputasi maupun tingkat kepercayaan masyarakat serta kerugian berupa finansial akan semakin besar. Kerugian-kerugian ini dapat diatas melalui pemahaman dan komitmen para petugas operasional/Pengawas dalam melakukan pemeriksaan untuk sungguh-sungguh mematuhi ketentuan-ketentuan yang ada dalam Norma Pemeriksaan, jika ini yang terjadi maka bukan hal yang mustahil kebocoran keuangan yang dialami pemerintah akan dapat ditekan serta

tingkat kepercayaan masyarakat pada pemerintah akan semakin bertambah.

### **Pelaksanaan Pengawasan di Inspektorat Provinsi Jawa Timur**

Dalam menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan, Departemen Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam menindaklanjuti Permen tersebut diatas diperlukan suatu standar pelaksanaan pengawasan yang dapat menjamin mutu hasil pengawasan, sehingga dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah. Norma Pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang harus diikuti oleh pejabat pengawas pemerintah dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan dan pihak/pejabat lain yang terkait dengan pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah adalah seperangkat prinsip moral atau nilai yang dipergunakan oleh pejabat pengawas pemerintah sebagai pedoman tingkah laku dalam melaksanakan tugas pengawasan.

Meskipun telah terbit dua peraturan yang disebutkan diatas, dalam pelaksanaan pengawasan, Inspektorat Provinsi Jawa Timur belum menetapkan aturan sebagai petunjuk pelaksanaannya. Dalam pelaksanaan pengawasannya Inspektorat Provinsi masih berpegang pada

Keputusan Kepala Badan Pengawasan Propinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pentunjuk Teknis Pelaksanaan Tugas Operasional Pemeriksaan. Petunjuk teknis tersebut secara legal formal sudah tidak sesuai lagi, karena dasar yang dipergunakan adalah aturan lama yang dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri yang telah diganti dengan kedua aturan diatas. Hal ini menimbulkan ketidakjelasan dalam proses pelaksanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan lebih cenderung pada melaksanakan prosedur-prosedur yang telah menjadi kebiasaan tanpa dasar yang jelas, sehingga masing-masing pengawas/auditor memiliki langkah dan cara yang berbeda dalam pelaksanaan pengawasan. Hal ini membuat kualitas Laporan Hasil Pemeriksaan menjadi variatif dan kurang bisa dipertanggungjawabkan, karena prosedur yang dilaksanakan juga tidak dilandasi standar yang benar.

Sistem pemerintahan dan kepegawaian yang ada kurang mendukung terhadap kesinambungan suatu sistem pengawasan termasuk pengembangan SDMnya. Sering terjadinya perubahan peraturan, ketidakjelasan sistem fungsional dan sistem rotasi terhadap aparat pengawasan serta sering bergantinya pola kepemimpinan membuat penerapan norma pengawasan sering tidak konsisten. Kondisi lain adalah adanya resistensi terhadap pedoman/norma pengawasan yang baru dikeluarkan. Hal ini terjadi karena pola pengawasan yang dilaksanakan berdasarkan kebiasaan pengawas/auditornya sehingga apabila terdapat aturan baru tentang standar audit akan mendapat resistensi, apalagi aturan yang merubah kebiasaan yang telah lama dilaksanakan.

Penelitian ini, pada dasarnya untuk mengetahui terjadinya perbedaan pelaksanaan pemeriksaan dengan pedoman pengawasan yang telah diterbitkan. Peneliti ingin mengetahui bagaimana auditor dan Inspektorat Provinsi Jawa Timur melaksanakan pemeriksaan yang ada. Dalam mengukur hal tersebut, peneliti ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan pemeriksaan sesuai dengan pedoman pengawasan yang ada oleh auditor dan Inspektorat Provinsi Jawa Timur dan alasan yang melatarbelakanginya. Penelitian ini dirasakan sangat penting untuk dilakukan karena dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi pimpinan Inspektorat Provinsi Jawa Timur, dalam menentukan kebijakan pengawasan, sehingga akan dicapai mutu minimal dan secara otomatis mempengaruhi kinerja Inspektorat yang berjalan sesuai dengan fungsinya dengan baik.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang akan dibahas dan dianalisis dalam penelitian ini adalah apakah pelaksanaan pedoman tata cara dan norma pengawasan di Inspektorat Provinsi Jawa Timur telah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2007 tentang Norma Pengawasan dan Kode Etik Pejabat Pengawas Pemerintah dan alasan yang melatarbelakanginya?.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan pedoman tata cara dan norma pengawasan di Inspektorat Provinsi Jawa Timur dan memberikan rekomendasi tentang permasalahan yang dihadapi.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dirasakan sangat penting untuk dilakukan karena dapat dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi bagi pimpinan Inspektorat Provinsi Jawa Timur dalam menentukan kebijakan pengawasan, sehingga akan dicapai mutu pemeriksaan yang maksimal dan secara otomatis mempengaruhi kinerja Inspektorat yang berjalan sesuai dengan fungsinya. Selain itu juga bisa dijadikan sumber informasi dalam penetapan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam proses peningkatan kualitas sumberdaya manusia Inspektorat Provinsi Jawa Timur.