BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah dalam arti luas *(Regering)* adalah Pelaksanaan tugas seluruh Badan-badan, Lembaga-lembaga, dan Petugas-petugas yang diserahi Wewenang mencapai tujuan Negara. Sedangkan Pemerintah dalam arti sempit *(Bestuur)* mencakup Organisasi Fungsi-fungsi yang menjalankan tugas Pemerintahan.[1]Perubahan Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia dari pola Desentralisasi menjadi pola yang terdesentralisasi membawa konsekuensi terhadap makin besarnya penyerahan Wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Otonomi Daerah dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah Otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan Masyarakat setempat. namun demikian Kewenangan yang luas membutuhkan Pengawasan yang optimal, karena tanpa Pengawasan terbuka peluang terjadinya penyimpangan dan Penyalahgunaan Kewenangan.

Sistem Pemerintahan Indonesia sendiri, untuk Melaksanakan Peran Pengawasan ini, Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka Pengawasan pada lingkungan Kementerian dilaksanakan oleh Menteri dan Pimpinan lembaga non departemen melalui Inspektur Jenderal departemen atau Pimpinan Badan atau unit yang diberi tugas Melaksanakan Pengawasan. Pada

[1]Kuntjoro Purbopronoto, *Pembangunan Hukum Administrasi Indonesia*,Bandung, Binacipta,1981,hlm 1.

tingkat Pemerintahan Provinsi maka Pengawasan dilakukan oleh Gubernur melalui Badan atau Lembaga Pengawasan Daerah Provinsi, yaitu Inspektorat Provinsi sedangkan pada tingkat Pemerintahan Kabupaten dan Kota maka peran Pengawasan dilaksanakan oleh Bupati dan Walikota melalui Badan atau Lembaga Pengawasan Daerah Kabupaten dan Kota yaitu Inpektorat Kabupaten dan Kota.[2]

Inspektorat sebagai salah satu Lembaga Pengawas Intern Pemerintah mempunyai tugas untuk Melakukan Pengawasan terhadap Pelaksanaan Urusan Pemerintahan di Daerah dan Melaksanakan Pembinaan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. dalam Melakukan Pengawasan terhadap Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah, Inspektorat melakukan Pengawasan yang terbagi atas Audit, Monitoring/Pemantauan, Reviu dan Evaluasi Sesuai dengan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT), yang terdiri atas: Pemeriksaan Reguler dimana Aspek yang diperiksa meliputi aspek kebijakan Daerah.Pengawasan erat sekali kaitannya dengan Perencanaan, yang artinya harus ada sesuatu Objek yang diawasi, jadi Pengawasan hanya akan berjalan kalau rencana Program/Kegiatan untuk diawasi. Rencana digunakan sebagai Standar untuk Mengawasi, sehingga tanpa rencana hanya Sekedar meraba-raba. Memulai Pengawasannya begitu Rencana dilaksanakan, maka tidak ada hal yang menyimpang.

Pembangunan Infrastruktur Merupakan bagian dari Pembangunan Nasional. Dimaksud dengan Pembangunan Nasional ialah usaha yang dilakukan Sebagai langkah untuk Membangun Masyarakat Indonesia. Hal ini Mengandung arti bahwa Setiap kebijakan yang akan diambil yang berkaitan dengan Pembangunan

[2] Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001 Tentang Tata cara pengawasan penyelengaraan pemerintah daerah.

harus tertuju pada Pembangunan yang merata di Seluruh Wilayah Indonesia dan diselenggarakan untuk Kepentingan Masyarakat agar hasil Pembangunan tersebut benar-benar dapat dirasakan oleh Masyarakat sehingga pada akhirnya dapat berdampak terhadap Perbaikan dan peningkatan taraf hidup Masyarakat Indonesia.Selain itu ketimpangan Pembangunan juga terjadi karena banyak faktor lain yang Mempengaruhi sehingga membuat Pembangunan di Indonesia semakin tidak Merata dan Berdampak pada tingginya angka Kemiskinan di Indonesia. Untuk mengatasi Permaslahan tersebut Pemerintah membuat Strategi guna mengatasi Ketimpanggan Pembangunan Daerah yaitu dengan cara Melakukan Pembangunan Nasional yang menaruh perhatian besar terhadap Pembangunan di Daerah Pedesaan.

Dasar Hukum yang dapat dijadikan acuan dalam Pelaksanaan Pengawasan adalah Mengacu pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas penyelengaraan Pemerintah Daerah, Keputusan Presiden Nomor 74 tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelengaraan Pemerintah Daerah dan Keputusan Menteri Nomor 41 tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah. Pedoman tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diatur lebih lanjut dalam Pasal 26 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan Pengawasan terhadap: Pelaksanaan Urusan Pemerintahan di Daerah

Kabupaten/Kota; Pelaksanaan Pembinaan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa; dan Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Desa.Fungsi Inspektorat sebagai Instansi Pengawas Daerah secara umum diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007. dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan Urusan Pemerintahan.

Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai Fungsi sebagai berikut : *Pertama*, Perencanaan Program Pengawasan; *Kedua*, Perumusan Kebijakan dan Fasilitas Pengawasan; dan *Ketiga*, Pemeriksaan, Pengusutan, Pengujian, dan Penilaian Tugas Pengawasan.Untuk menunjang agar Pelaksanaan tugas dari Inspektorat Daerah dalam Melakukan fungsi Pengawasan dapat berjalan secara Maksimal, diperlukan adanya Kinerja dalam hal Pengawasan yang lebih Intensif dan Optimal dari Inspektorat Daerah demi Optimalisasi tugas serta tanggung jawab yang diembannya. Fungsi Pengawasan dari Inspektorat Daerah sangat penting, oleh karena dengan adanya Fungsi Pengawasan yang baik maka tingkat pencapaian hasil akan terlihat sehingga dapat diketahui seberapa jauh pula tugas yang telah diemban Melalui tugas dan Wewenang yang diberikan dapat dilaksanakan secara Maksimal. Inspektorat Daerah memiliki Fungsi sebagai Aparat Pengawas Internal. Pemerintah Daerah juga memiliki posisi dan peran yang sangat Strategis baik ditinjau dari aspek fungsi Manajemen maupun dari segi Pencapaian Visi dan Misi serta Program Pemerintah Daerah.

Dalam rangka meningkatkan Efesiensi dan Efektivitas Pelaksanaan Pemerintah Daerah. Maka partisipasi semua pihak sangat dibutuhkan bagi Masyarakat terlebih dari Aparat yang akan Melaksanakan Pemerintahan.

Penyelengaraan Pemerintah yang Efektif adalah Merupakan kebutuhan yang sangat mendesak Khususnya pada masa Reformasi sekarang ini. arah Pendekatannya yaitu difokuskan dalam memberikan Pelayanan Kepada Masyarakat dan sebagai upaya Penyampaian kebijakan Pemerintah Pusat dan sekaligus sebagai Pelaksana Program Pemerintah. Hal ini ditandai oleh adanya tuntutan bagi Masyarakat itu timbul karena ada sebabnya yaitu adanya Praktek-praktek yang tidak terpuji yang dilakukan Oleh aparat Pemerintah Umumnya dan aparat Pemerintah Daerah Khususnya. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dikalangan aparat Pemerintah Daerah salah satunya disebabkan oleh kurang Efektifnya Pelaksanaan Pengawasan yang dilakukan oleh Badan yang ada dalam tubuh Pemerintah itu sendiri.[3]

Pengawasan sangat pentingnya dengan Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pembangunan, dimana Pengawasan Merupakan bagian dari Pelaksanaan Fungsi Manajemen. Fungsi Pengawasan dilakukan dengan Memperhatikan Pelaksanaan Fungsi Manajemen lainnya seperti Fungsi Perencanaan, Pengorganisasian, dan Pelaksanaan dalam Melaksanakan Keempat dari fungsi Manajemen tersebut secara baik. akan Secara Otomatis menunjang pencapaian Tugas-tugas Pokok yang Sesuai dengan yang direncanakan. Inspektorat Kabupaten/Kota Merupakan salah satu Instansi-instansi yang Melaksanakan Pengawasan terhadap Pengunaan Dana Desa dan Pembangunan Inflastruktur Desa. Berdasarkan Permendagri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan di lingkungan Kementrian dalam Negeri dan

[3] Viktor,M. Situmorang,dan jusuf juhir,*Aspek hukum pengawasan melekat*,Rhika Cipta,Yogyakarta 1994.hlm 28

Pemerintah Daerah Tahun 2016. Pengawasan Dana Desa dan Pembangunan Inflastruktur Desa menjadi Bagian dari Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dalam ruang Pemeriksaan Penyelengaraan Pemerintah Desa.

Pengawasan pada hakekatnya Merupakan ruang lingkup yang meliputi Pengawasan Internal dan Pengawasan Eksternal, lembaga 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 Katerbatasan Kemampuan Seseorang, yang Berwenang melakukan.

Tugas Pengawasan yang dilakukan Inspektorat Wilayah Provinsi, fungsinya Melakukan Pemeriksaan terhadap setiap Unsur dan atau Instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi Bidang-bidang Pembinaan Sosial Politik, Pembinaan Pemerintah Umum, Pembinaan Pemerintah Desa Pembinaan Otonomi Daerah, Pembangunan, Pembangunan Desa, Administrasi, Organisasi dan Ketatalaksanaan, Kepegawaian, Keuangan, Pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala, Pengusutan Mengenai kebenaran laporan atau Pengaduan tentang hambatan penyimpangan atau Penyalahgunaan.[4] termasuk Pembangunan Desa karena Pembangunan tersebut memperoleh Pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dari Anggaran dan Pembelanjaan tersebut yang Dananya dialihkan ke Pembangunan Desa maka harus ada sebuah Instansi Pengawas agar Pembangunan tersebut berjalan sesuai dengan Rencana dan

[4] Victor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika,Jakarta, 1994,Hlm 158-159

Anggaran yang telah di ajukan, serta Pengawasan tersebut untuk menghindari Praktik Korupsi atau Penyalahgunaan Dana Desa. Maksud Pengawasan itu dalam Rumusan yang Sederhana adalah untuk Memahami dan Menemukan apa yang salah demi Perbaikan di masa Mendatang. Sedangkan tujuan Pengawasan itu adalah untuk Meningkatkan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Melaksanakan Tugas-tugas Umum Pemerintahan dan Pembangunan menuju terwujudnya Pemerintahan yang baik dan bersih *(good and clean government)*.

Seiring dengan semakin kuatnya tuntutan Dorongan arus Reformasi ditambah lagi dengan semakin kritisnya Masyarakat Dewasa ini, maka rumusan Pengawasan yang sederhana itu tidaklah cukup, dan Masyarakat Mengharapkan lebih dari sekedar Memperbaiki atau Mengoreksi Kesalahan untuk perbaikan dimasa akan datang, Melainkan terhadap Kesalahan, Kekeliruan apalagi Penyelewengan yang telah terjadi tidak hanya Sekedar dikoreksi dan diperbaiki akan tetapi harus diminta Pertanggungjawaban Kepada yang bersalah.

Pembangunan Desa menjadi salah satu Agenda Pembangunan Nasional yang tertuang dalam Nawa Cita yang ketiga yakni "Membangun Indonesia dari Pinggiran dengan Memperkuat Daerah-daerah dan Desa dalam Kerangka NKRI" sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa beserta Peraturan terkait desa menjadi Instrument regulasi dalam menerapkan nawa cita menjadikan Pembangunan Desa sebagai salah satu misi belia yakni pada misi Keempat "Mewujudkan Pembangunan Desa sebagai Pusat Pertumbuhan". Indikator Pencapaian Misi tersebut terlihat bahwa pada tahun 2016 Partisipasi

Masyarakat Desa dalam Proses Pembangunan Desa semakin meningkat dari 68 Milliar Tahun 2015 meningkat menjadi 78 Milyar pada Tahun 2016. Undang-undang Desa memberikan Pengakuan hak Asal-usul dan Kewenangan Desa untuk mengatur sendiri, Melaksanakan Pembangunan Pengakuan dan Wewenang ini adalah Modal Menjadikan Desa Mandiri, kuat Sejahtera dan Demokrasi, Pembangunan Desa bertujuan untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa dan Kualitas hidup Manusia serta Menangulangi Kemiskinan melalui Penyediaan kebetuhan Dasar, Pembangunan Sarana dan Prasarana, Pengembangan Potensi lokal, serta Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara Berkelanjutan untuk mencapai tujuan tersebut.

Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara adalah salah satu Instansi Pemerintah yang memiliki Fungsi dalam Melakukan Pengawasan terhadap Infrastruktur Desa, dimana salah satu yang ingin dicapai adalah dengan Mencegah terjadinya Penyimpangan dan kemudian Fungsi lainnya ialah dengan melakukan Pengawasan, Pemeriksaan dan Pengusutan.Inspektorat sebagai Instansi Pengawas Daerah secara Umum diatur dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007. dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam Melaksanakan tugas Pengawasan Urusan Pemerintahan, Inspektorat Kabupaten/Kota mempunyai fungsi sebagai berikut : *Pertama*, Perencanaan Program Pengawasan; *Kedua*, Perumusan Kebijakan dan fasilitas Pengawasan; dan *Ketiga*, Pemeriksaan, Pengusutan, Pengujian, dan Penilaian tugas Pengawasan. Untuk menunjang agar Pelaksanaan tugas dari Inspektorat Daerah dalam Melakukan fungsi Pengawasan dapat berjalan secara maksimal, diperlukan

adanya kinerja dalam hal Pengawasan yang lebih Intensif dan optimal dari Inspektorat Daerah demi Optimalisasi tugas serta tanggung jawab yang diembannya.

Fungsi Pengawasan dari Inspektorat Daerah sangat penting, oleh karena dengan adanya Fungsi Pengawasan yang baik maka tingkat Pencapaian hasil akan terlihat Sehingga dapat diketahui Seberapa jauh pula tugas yang telah diemban melalui tugas dan Wewenang yang diberikan dapat dilaksanakan secara Maksimal.Inspektorat Daerah memiliki Fungsi sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah Daerah juga memiliki Posisi dan Peran yang sangat Strategis baik ditinjau dari 5 Aspek Fungsi Manajemen maupun dari segi pencapaian Visi dan Misi serta Program Pemerintah Daerah. dari segi Fungsi dasar Manajemen mempunyai Kedudukan yang setara dengan Fungsi Perencanaan atau Fungsi Pelaksanaan, sedangkan dari segi pencapaian Visi dan Misi serta Program-program Pemerintah, Inspektorat Daerah menjadi pilar yang Mempunyai tugas sebagai Pengawas sekaligus pengawal dalam Pelaksanaan Program Pemerintah Daerah yang tertata dan tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Tugas pokok dari Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara yaitu dalam melaksanakan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dilingkungan pemerintah daerah kabupaten halmahera utara yang paling kurang meliputi, 1.menyusun dan melaksanakan rencana pengawasan intern tahunan, termasuk mengidentifikasi dan memutakhirkan data semua unit kerja yang dapat di awasi (audituniverse) serta data atau dokumen yang di perlukan,

2. melakukan pengawasan ketaatan (kompliance) untuk memastikan bahwa semua prosedur/area yang diawasi telah sesuai dengan peraturan,ketentuan dan prosedur yang berlaku.

3. Menguji dan mengevaluasi pelaksanaan pengendalian intern dan sistem manajemen resiko sesuai dengan kebijakan pemerintah.

4. melakukan pengawasan kinerja untuk memastikan evesiensi evektifitas dan kehematan dari seluruh aspek proses bisnis dan operasi organisasi dibidang keuangan,akuntansi operasional, sumber daya manusia, pemasaran, teknologi, informasi dan kegiatan lainnya.

5. melakukan pengawasan atas ekonomis,efesiensi,evektifitas (value for money audit) evaluasi program, evaluasi kebijakan pemerintah.

6. Melakukan pemberian jasa advis tanpa mengambil alih tanggung jawab manajemen mencakup antara lain :pelatihan, reviuw pwmgwmbangan sistem, penilaian mandiri atas pengendalian dan kinerja.

7. Memberikan saran perbaikan dan informasi yang objektif tentang kegiatan yang diperiksa pada semua tingkat menejemen.

8.membuat laporan hasil pengawasan intern dan menyampaikan laporan tersebut kepada bupati halmahera utara.

9.memantau, menganalisis dan melaporkan pelaksanaan tindak lanjut perbaikan yang telah disarankan.

10. Menyusun program untuk mengevaluasi mutu kegiatan pengawasan intern yang dilakukan.

11. Melakukan pemeriksaan khusus apabila diperlukan,

12. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintah kabupaten halmahera utara, pelaksanaan pembinaan atas penyelengaraan pemerintahan Desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan Desa.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara melaksanakan fungsi yaitu Perencanaan Program Pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan, serta Pemeriksaan, Pengusutan, Pengujian dan Penilaian tugas Pengawasan.Secara singkat dapat dijelaskan bahwa Permasalahan yang terjadi selama ini pada Fungsi Pengawasan Pembangunan Infrastruktur Pembangunan Desa adalah sebagai berikut : *Pertama* Independensi dari Inspektorat Daerah sebagai lembaga yang melakukan fungsi Pengawasan. *Kedua* fungsi Pengawasan dari Inspektorat Daerah dalam Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Pembangunan Desa belum terlihat maksimal. *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.

Sesuai dengan Fakta bahwa Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara yang memiliki tugas serta fungsi dari pengawasan Pembangunan Infastruktur Desa ini memiliki Jumlah aparat Pengawas dalam melakukan Fungsi Pengawasan masih Kurang dan Minim serta masih lalai dalam menjalankan tugas pengawasan dari pembangunan desa tersebut sehingga tidak Sebanding dengan jumlah Objek yang akan diawasi dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Halmahera Utara. Kondisi ini tentunya menjadi Kendala dan Masalah yang harus dihadapi oleh aparat

Pengawas yang ada di Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara dalam Melakukan fungsi Pengawasan terhadap Insfrastruktur Pembangunan Desa.

Berdasarkan uraian tersebut Penulis tertarik dengan Melakukan Penelitian yakni "**Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Kabupaten Halmahera Utara terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa Kuntum Mekar dan Desa Barumadehe di Kecamatan Kao Teluk Kabupaten Halmahera Utara.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas maka Permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa Kuntum Mekar dan Desa Barumadehe di Kecamatan Kao Teluk Kabupaten Halmahera Utara.?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi Kendala Inspektorat dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa Kuntum Mekar dan Desa Barumadehe di Kecamatan Kao Teluk Kabupaten Halmahera Utara.?

C. Tujuan penelitian

Dalam suatu Penelitian ada tujuan-tujuan yang ingin di capai oleh peneliti. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat terhadap Pembangunan Infastruktur Desa di Kecamatan Kao Teluk kabupaten Halmahera Utara.

2. Untuk Mengetahui Faktor-faktor apa yang menjadi Kendala Inspektorat dalam Pelaksanaan fungsi Pengawasan terhadap Pembangunan Desa di Kecamatan Kao Teluk Kabupaten Halmahera Utara.

D. Manfaat penelitian

Adanya suatu penelitian diharapkan memberikan manfaat terutama bagi bidang ilmu di teliti, adapun manfaat dari penelitian ini adalah

1. Secara teoritis: untuk menambah khasanah Kepustakaan Ilmu Hukum Khususnya Hukum Tata Negara, agar dijadikan sebagai Badan Rujukan/Referensi Ilmiah bagi Mahasiswa dan Setiap orang yang berminat mempelajari Ilmu Hukum Tata Negara.
2. Manfaat praktis: diharapkan dari Penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberi masukan Ilmu Pengetahuan khususnya yang berkaitan dengan Pelaksanaan fungsi Pengawasan Inspektorat terhadap Pembangunan Infastruktur Pembangunan Desa.

UNIVERSITAS KHAIRUN