

**PERAN INSPEKTORAT KOTA YOGYAKARTA DALAM  
PENERAPAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL  
PEMERINTAHAN**  
(Studi Deskriptif Kualitatif Terhadap Penerapan Sistem Pengendalian  
Internal Pemerintahan di Inspektorat Kota Yogyakarta)

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Persyaratan Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana Jenjang Pendidikan Strata Satu (S1)  
Program Studi Ilmu Pemerintahan**



**Disusun oleh:  
HILARIAN ARISCHI HADUR**

**No. Mahasiswa : 13520176**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"  
YOGYAKARTA**



**PERAN INSPEKTORAT KOTA YOGYAKARTA DALAM  
PENERAPAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL  
PEMERINTAHAN**

(Studi Deskriptif Kualitatif Terhadap Penerapan Sistem Pengendalian Internal  
Pemerintahan  
di Inspektorat Kota Yogyakarta)

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Persyaratan Untuk Memperoleh  
Gelar Sarjana Jenjang Pendidikan Strata Satu (S1)  
Program Studi Ilmu Pemerintahan**



**Disusun oleh:  
HILARIAN ARISCHI HADUR**

**No. Mahasiswa : 13520176**

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA "APMD"  
YOGYAKARTA**

**2017**



## HALAMAN PENGESAHAN

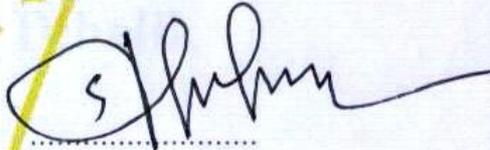
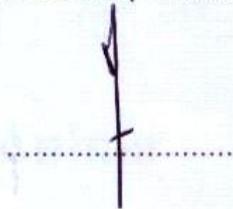
Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Penguji Jurusan Ilmu Pemerintahan Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 28 September 2017

Jam : 11.30 WIB

Tempat : Ruang Ujian Skripsi

Nama	Tim Penguji	Tanda Tangan
1. Gregorius Sahdan, S.IP, M.Si	Dosen Pembimbing/Ketua Penguji	
2. Dr. Supardal, M.Si	Dosen Penguji I	
3. B. Hari Saptaning Tyas, M.Si	Dosen Penguji II	

Mengetahui,  
Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan  
  
Gregorius Sahdan, S.IP, M.A



SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA  
"APMD" YOGYAKARTA

2017

**HALAMAN MOTTO:**

**Dum Spiro, Spero**

(Selama Bernafas, Aku Berharap)

**Hidup Tidak Sebatas Fase Menuju  
Kematian, Tetapi Juga Cerita Dibalik  
Batu Nisanmu**

**Religio Omnium Scientiarum Anima**

(Agama adalah Jiwa Dari Segala Ilmu  
Pengetahuan)

(Semboyan Spiritual PMKRI)

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Puji syukur patut dipanjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat, rahmat, penyertaan, belaskasih, dan anugerahnya sehingga penulis mampu menyelesaikan goresan- demi goresan tulisan ini. Setiap tahapan dalam kehidupan memiliki caranya masing- masing untuk dirayakan. Dan sudah sepantasnya, karya yang belum sempurna ini pun patut dirayakan sebagai karya penganugerahan Tuhan.

Terimakasih dihaturkan setinggi dan sedalam mungkin untuk setiap lingkungan, orang, suasana, dan beragam dimensi lainnya yang telah ikut mengambil andil dalam penyelesaian karya ini. Penulis menyadari bahwa penyelesaian karya ini tidak sekedar sebagai pemenuhan syarat untuk menyelesaikan jenjang pendidikan S1, tetapi juga sebagai ruang refleksi dimana penulis (maupun manusia pada umumnya) membutuhkan tangan orang lain dalam proses yang tidak selalu mulus. Beragam cerita pahit manis penyusunan karya ini yang tidak dapat diceritakan semuanya, dipersembahkan kepada:

1. Mama Kornelia Nung, wanita tangguh yang tidak pernah lelah berpeluh dan mendaraskan doa, yang tak pernah mengeluh mendengarkan setiap curahan hati dan emosi penulis saat dalam proses penyusunan karya ini. Terimakasih mama, untuk kehidupan yang total diabdikan buat anak- anakmu.
2. Bapa (Alm) Salesius Hadur, yang saya percayai selalu menjadi pendoa bagi saya dan keluarga
3. Bapak Gregorius Sahdan, selaku dosen pembimbing yang dengan sabar dan total membimbing penulis dalam menyelesaikan karya ini
4. Keluarga tercinta, kakak Renofansius A. Hadur, nona Ciwi Cihan Tiara, kk Any, anak Refani Hadur, enu Mariany F.N Alang, yang selalu menjadi penyemangat, pendengar, teman curhat bagi saya selama berkuliah
5. Rekan- rekan Ikatan Alumni Seminari Pius XII Kisol Yogyakarta (X-Pio Yogyakarta, sahabat- sahabat Sanpio 52 Yogyakarta (Chrispianus S. Pedo, Yoakim Chandra P.B Wahat, Edwaldus D.S Ahas, Dionisius A. Nggaur, Didimus Estanto Turuk), dan yang lainnya yang selalu mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan karya ini.
6. Kelompok Studi Tentang Desa (Bang Evan Lahur, Fr. Jery Ranus, Fr, Ipin Hormat, Eks Fr Arief Laga, Eks Fr Safri Suhardi, Ernes Dob Teredi, Gusti Unggal, Efrem Eri Gius, Kk Ibu Relly Alakok) dan adik- adik seperjuangan (Kar Beda, Rino Goa, Cindy Harus, Asty

Mida, Asfram, Rolan Erasmus, Kris Syukur, Yuni Jonta, Anjany, Gretsela, Ochin Mitak, Egi, Pain, Igang, Bayu, Yonas, Engel, Rian, Yuni Jebagut, Desi Ngare, Tesa Tarang, Nando) dan adik-adik angkatan 2017 yang telah membentuk kultur akademik dan kekeluargaan yang baik dan menunjang proses belajar saya selama berkuliah. SALAM PEMBERDAYAAN!!

7. Rekan- rekan PMKRI Cabang Yogyakarta St. Thomas Aquinas, DPC PMKRI Yogyakarta Periode 2015/2017 (Romualdus Lalung, Alfred Nabal, Florentina Ika, Glen Yen, Paskalis Korain, Asry Asa, Edom F. Roize, Yuli) dan kawan- kawan lainnya (Pechy, Marno, Pires, Bang Lucian) dan lainnya yang dengan masing- masing cara menumbuhkan semangat juang dan karakter gerakan dalam diri saya sebagai modal pengabdian terhadap gereja dan tanah air. RELIGIO OMNIUM SCIENTIARUM ANIMA. PRO ECCLESIA ET PATRIA!!
8. Rekan- rekan STPMD “APMD” Yogyakarta (Alfian Umbu, Yohanes Silik, Faturahman, Yarti, Yani, Rismon, Toby, Tomi, Gaspar, Edi) BEM/BLM 2014/2015, BEM/BLM 2016/2017, dan lainnya yang dengan caranya masing- masing membentuk ruang kompetisi dan kerjasama sehingga mampu membentuk karakter dan kemampuan.
9. Ase- kae Manggarai APMD (Kae Diwal, k Engkos, k Van, Pak Gery, Emakoe Ernus, K Toje, Frumen, Alan, Carly, Felti, dll) yang selalu menjadi partner diskusi dan teman ngopi di kampus

Atas semua bentuk dukungan yang berlimpah, penulis mengucapkan terima kasih kepada kalian semua. Semoga Tuhan dapat melimpahkan berkat dan rahmatNya dalam keberlangsungan perjalanan hidup saudara/saudari sekalian, Amin.

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur berlimpah dipanjatkan kepada sang empunya kehidupan yang masih memperlakukan penulis untuk menghasilkan karya sebagai wujud cara untuk memuji dan memuliakan namaNya. Naskah skripsi ini disusun sebagai pemenuhan dalam memperoleh gelar Sarjana jurusan Ilmu Pemerintahan di STPMD “APMD” Yogyakarta. Dalam karya ini, penulis mengambil tema “Peran Inspektorat Dalam Sistem Pengawasan Internal Pemerintahan di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

Tema besar dalam karya ini diambil sebagai bentuk keprihatinan penulis terhadap celah sistem maupun operasional pengawasan internal pemerintahan. Ada beragam bentuk kejanggalan sistem dan fungsi yang menurut hemat penulis menjadi perlu untuk dikaji dan diperbaharui sehingga dapat menjadi produk pengawasan yang lebih efektif.

Akan tetapi, penulis menyadari bahwa keterbatasan kemampuan penulis dalam mengkaji permasalahan ke dalam bentuk analisis yang tajam maupun sampai pada tingkatan solusi yang komprehensif masih sangat jauh dari kata sempurna. Untuk itu, penulis akan merasa sangat terhormat ketika saudara- saudari sekalian berkenan menyampaikan kritik dan saran bagi penulis dalam penyempurnaan karya ini selanjutnya.

Dalam ketidaksempurnaan penulis dalam menyusun karya ini, terdapat banyak tangan- tangan kasih yang membantu dan menopang penulis dalam

menyelesaikan karya ini. Sehingga dalam kesempatan ini, izinkan penulis untuk mengucapkan terima kasih kepada:

1. Almamater Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta sebagai tempat penulis menimba ilmu dan pengalaman akademik
2. Bapak Habib Muhsin , S.Sos, M.Si selaku Ketua Sekolah Tinggi pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta
3. Bapak Gregorius Sahdan, S.IP, M.A selaku Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan dan Dosen Pembimbing yang setia menuntun dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini
4. Inspektorat Kota Yogyakarta, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran bagi penulis untuk melakukan penelitian

Terima kasih juga untuk seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu, yang dengan caranya masing- masing mendukung penulis dalam menyelesaikan karya ini. Semoga Tuhan selalu membalas setiap amal baik saudara- saudari sekalian.

Yogyakarta, 19 Oktober 2017

**Penulis,**

**Hilarian A. Hadur**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	ix
SINOPSIS .....	xi
BAB I: PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG .....	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	15
C. TUJUAN DAN MANFAAT.....	15
D. KERANGKA KONSEPTUAL.....	16
E. RUANG LINGKUP PENELITIAN.....	28
F. METODE PENELITIAN.....	29
a. Jenis Penelitian.....	29
b. Unit Analisis .....	29
c. Teknik Pengumpulan Data.....	29
d. Teknik Analisis Data.....	31
BAB II: PROFIL INSPEKTORAT KOTA YOGYAKARTA .....	33
A. KONDISI UMUM .....	33
B. KEADAAN INTERNAL INSPEKTORAT KOTA YOGYAKARTA .....	37
C. SUSUNAN ORGANISASI INSPEKTORAT KOTA YOGYAKARTA .....	46
BAB III: ANALISA DATA.....	73
A. DESKRIPSI NARA SUMBER.....	73
B. PENERAPAN SPIP .....	75
C. PEMBENTUKKAN STRUKTUR ORGANISASI .....	92
BAB IV: PENUTUP .....	113
Kesimpulan .....	113
Saran- saran.....	119
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN- LAMPIRAN	

## **DAFTAR TABEL, GRAFIK, DAN BAGAN**

TABEL 1: Rekapitulasi Jumlah Pegawai Berdasarkan Jabatan (Per 31 Desember 2016).....	39
TABEL 2: Jumlah Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin .....	41
TABEL 3: Rekapitulasi Jumlah Pegawai Berdasarkan Pangkat/Golongan (Per 31 Desember 2016).....	42
TABEL 4: Rekapitulasi Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan (Per 31 Desember 2016).....	43
TABEL5: Rekapitulasi Jumlah Auditor Berdasarkan Perpanjangan Sertifikasi (Per 31 Desember 2016).....	44
TABEL 6: Profil Sarana dan Prasarana Inspektorat (Per 31 Desember 2016).....	46
TABEL 7: Nara sumber berdasarkan jenis kelamin .....	74
TABEL 8: Rincian nara sumber berdasarkan tingkat pendidikan .....	74
TABEL 9: Rincian nara sumber berdasarkan usia .....	74
TABEL 10. Tahap Penyusunan Peraturan SPIP .....	80
TABEL 11. Jumlah Personil mengikuti Diklat SPIP .....	87
TABEL 12. Tahap Pemahaman SPIP .....	88
TABEL 13. Penyelenggaraan Workshop SPIP .....	89
TABEL 14. Pola Hubungan Antar Satgas.....	97
TABEL 15. Monitoring SPIP.....	98
GRAFIK 1: Rekapitulasi Jumlah Pegawai Berdasarkan Jabatan (per 31 Desember 2016).....	40
GRAFIK 2: Jumlah Pegawai Berdasarkan Pangkat/Golongan	

(Per 31 Desember 2016).....	42
<b>GRAFIK 3: Rekapitulasi Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidikan</b>	
(Per 31 Desember 2016).....	44
<b>BAGAN 1: Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat .....</b>	<b>51</b>
<b>BAGAN 2: Skema Implementasi SPIP Pemerintah Kota.....</b>	<b>77</b>

## SINOPSIS

Penelitian ini bertujuan untuk melihat peran Inspektorat sebagai *leading sector* dalam Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) di lingkup Pemerintahan Kota Yogyakarta. Konsep ini berawal dari semakin mengembangnya desain desentralisasi yang juga member dampak pada desain pemerintahan di tingkatan daerah. Fenomena lahirnya raja kecil dengan kuasa yang *bablas*, maupun missinergitas dalam sistem kelembagaan pemerintahan memerlukan sebuah sistem pengawasan yang mumpuni serta independen di dalam lingkup pemerintahan. Selain itu, penyusun beranggapan bahwa terdapat anomaly dalam penyelenggaraan pengendalian internal pemerintahan dalam perspektif kelembagaan. Anomali ini berangkat dari terjalinnya relasi pengawasan *vertical-bottom up* dari Inspektorat terhadap Kepala Daerah yang berpotensi menjadikan sistem pengawasan terintervensi dan tidak independen. Sejauh apa penyelenggaraan SPIP telah diterapkan di lingkup pemerintahan kota Yogyakarta? Bagaimana peran Inspektorat sebagai *leading sector* pengawasan internal pemerintahan?

Melalui metode penelitian deskriptif kualitatif, dengan sumber data menggunakan data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis interaktif. Hasil penelitian ditemukan bahwa Inspektorat Kota Yogyakarta telah menerapkan SPIP dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan tingkat maturitas Pemeritahan kota Yogyakarta sudah 3,39 dari skala 5. Selain itu, indicator penerapan SPIP kota Yogyakarta telah menyentuh presentasi 71,43%. Dan memiliki *trend* meningkat dari tahun sebelumnya yakni 39,18% pada tahun 2014 dan 48,98% pada tahun 2015.

Akan tetapi, terdapat begitu banyak keluhan hasil monitoring dan evaluasi yang belum terakomodir oleh level pemerintahan supra daerah, semisal permasalahan besaran struktur dan jumlah SDM birokrasi. Pemerintah Supra Kabupaten seringkali menerapkan indicator serta kebijakan pengawasan yang tidak sesuai dengan hasil pengawasan Inspektorat. Alhasil, terjadi beragam permasalahan yang berulang, sekalipun telah dilaporkan Inspektorat sebelumnya. Apabila ditelaah lebih jauh, permasalahan ini muncul karena secara politik, Inspektorat belum mampu melaksanakan fungsi pengawasannya dengan fasilitas kewenangan yang mumpuni. Intervensi akan pengawasan internal menjadi nyata, baik dalam produk kebijakan perubahan, maupun pengawasan yang dilakukan inspektorat, apalagi ketika berhadapan dengan atasan dalam perspektif kelembagaan.

Menanggapi permasalahan ini, perlu untuk dikonsepskan kembali daya tawar Inspektorat sebagai lembaga pengawasan, semisal kelengkapan kewenangan pengawasan, sehingga mampu menghasilkan *output* dan *outcome* SPIP yang terukur dan terarah.

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Sistem pemerintahan Indonesia merupakan mekanisme cara yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan rakyatnya. Manusia pada dasarnya merupakan makhluk yang multidimensional, dimana tingkat diferensiasi kebutuhan akan pelayanan begitu kompleks. Kompleksitas cara ini membutuhkan beragam strategi dan media pemenuhannya. Dalam hubungan manusia dan lingkungan sosial, kebutuhan yang beragam ditengah kehidupan sosial masyarakat membutuhkan adanya kesepakatan- kesepakatan yang dalam konteks kehidupan bernegara dikenal sebagai *policy* (aturan). Dalam kehidupan negara, aturan diproduksi agar dapat menjadi pedoman dalam menengahi kebutuhan yang beragam. Untuk itu, sistem pemerintahan menjadi kebutuhan bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan manusia, yang dalam konteks negara disebut sebagai rakyat.

Dalam pemerintahan, pemenuhan kebutuhan masyarakat dijalankan oleh kuasa eksekutif yang meliputi birokrasi publik dan politik. Herman Finer (1960,7) menyatakan bahwa “*government is Politics plus Administration*”. Politik merupakan dimensi yang tidak dapat dipisahkan dari administrasi pemerintahan, sejauh sistem pemerintahan masih merupakan mandat kekuasaan. Administrasi publik mengarah pada asas pokok pemerintahan yang mencakup pembinaan, pengaturan, perizinan dan pengawasan yang

dimanfaatkan untuk mencapai kesejahteraan rakyat (Hidayat L. 2007, p 23-24)

Dalam memperkuat terselenggaranya proses pengadministrasian yang baik, maka diperlukan lingkup organisasi formal yang memiliki kewenangan pengaturan tujuan diatas. Organisasi ini yang dalam pemerintahan disebut sebagai birokrasi.

Almond and Powell (1966) mendefinisikan birokrasi sebagai “*The Governmental Bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, lnked in a complex grading subordinates to the formal roler maker*”. Birokrasi merupakan organisasi pemerintahan yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam mencapai tujuan keterpenuhan kebutuhan masyarakat. Fungsi- fungsi birokrasi merupakan turunan akan tujuan- tujuan sebuah lingkup pemerintahan (baik di tingkatan daerah maupun nasional) yang disistemkan dan diorganisasikan ke dalam organisasi pemerintahan.

Dalam mencapai tujuannya, birokrasi dipandu oleh sistem penyelenggaraan dan organisasi pemerintahan. Sistem pemerintahannya memuat filosofi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang disesuaikan dengan nilai- nilai kultural, sejarah, maupun efisiensi penyelenggaraan pemerintahannya. Di Indonesia, kita menganut sistem pemerintahan presidential. Hal ini merujuk pada pasal 4 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Sedangkan organisasi pemerintahan merupakan ruang distribusi kewenangan yang dilakukan dalam lingkup birokrasi

pemerintahan dalam upaya efektifitas dan efesiensi penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam upaya mencapai tujuan bersama, maka negara diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan melalui birokrasi memerlukan kemampuan sumber daya yang mumpuni agar dapat menerjemahkan konsep kebijakan ke dalam tehnik pemenuhan kebutuhan masyarakat. Struktur organisasi di dalam pemerintahan daerah harus dibentuk berdasarkan pertimbangan efektifitas dan efesiensi yang terstruktur, sehingga tidak menghasilkan pemerintahan yang mahal (dalam struktur anggaran) tetapi minim fungsi dan pencapaian. Dengan demikian, birokrasi harus dibentuk berdasarkan kebutuhan dan kaya akan fungsi operasionalnya.

Birokrasi berasal dari kata “biro” (*bureau*) yang berarti kantor atau dinas, dan “krasi” (*Cracy, kratie*) yang berarti pemerintahan. Secara etimologis, birokrasi berarti dinas pemerintahan. Dalam pengertian umumnya, birokrasi dimaknai sebagai organisasi pemerintahan yang mengemban tugas dan fungsi pemerintahan. Secara tipologik, Max Weber mendeskripsikan tipe birokrasi yang ideal sebagai berikut: *Pertama*, terdapat pembagian kerja dan spesifikasi yang jelas. *Kedua*, organisasi jabatan ini mengikuti prinsip hierarkis. Artinya, jabatan yang lebih rendah berada dalam kontrol yang lebih tinggi. *Ketiga*, kegiatan organisasi jabatan ini berdasarkan sistem aturan abstrak yang konsisten yang dilengkapi dengan aturan dan standar tertentu. *Keempat*, setiap pejabat melaksanakan tugas dalam semangat dan hubungan yang formal dan impersonal. *Kelima*, setiap pegawai

direkrut menurut prinsip kualifikasi teknis (*merit system*), digaji, dan dipensiunkan menurut pangkat dan kemampuan, dan dipromosikan menurut asss kesenioran atau kemampuan atau keduanya. *Keenam*, Organisasi birokrasi memaksimalkan koordinasi dan pengendalian sehingga akan tercapai efisiensi organisasi dan efisiensi produktif pegawai (Subakti Ramlan, 2010, p 183-184).

Weber pun mengemukakan sisi buruk birokrasi yakni: *Pertama*, birokrasi cenderung melakukan monopoli informasi sehingga pihak luar tidak mengetahui landasan sebuah keputusan diambil. *Kedua*, birokrasi lahir sebagai sebuah struktur sosial yang kuat dan sukar dihancurkan. Apabila dijalankan dengan salah, maka birokrasi akan lahir sebagai kekuatan yang sulit dilawan. *Ketiga*, birokrasi yang kaku akan memiliki kecenderungan untuk bersifat mendua terhadap demokrasi.

Menakar dimensi positif dan negatif birokrasi, penulis beranggapan bahwa penyelenggaraan organisasi birokrasi memerlukan ruang kendali dalam meminimalisir keberlangsungan dampak negatif. Hal ini diperlukan mengingat birokrasi merupakan pihak yang langsung menerjemahkan kebijakan pemerintah pusat secara teknis kepada masyarakatnya.

Contoh permasalahan Internal Pemerintahan di wilayah kota Yogyakarta adalah kasus korupsi. Misalnya kasus korupsi pengadaan fasilitas peneduh pergola senilai Rp 5,3 M yang membuat Kepala Badan Lingkungan Hidup nonaktif, Irfan Saosilo, ditahan kejaksaan tinggi Daerah Istimewah Yogyakarta. Demikian pula kasus dana bergulir program ekonomi wilayah yang menyeret seorang staf pegawai Dinas Perindustrian Perdagangan

Koperasi (tempo, 7 Agustus 2015). Hal ini terjadi karena sistem pengawasan Internal belum mampu dimaksimalkan.

Pengawasan ini menurut Inspektur Inspektorat kota Yogyakarta, Wahyu Hidayat disinyalir oleh ketiadaan jaminan maupun kompensasi bagi PNS yang berani melaporkan kasus korupsi di wilayah Instansinya. Peran pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat perlu mendapat daya dukung yang mampu mengikuti perkembangan lainnya, semisal perkembangan hukum dan penanganan korupsi dengan pelbagai perubahan belum diikuti dengan perkembangan pengawasannya.

Salah satu hal yang seringkali mencuat dalam perjalanan birokrasi adalah memisahkan dimensi administrasi birokrasi terhadap dimensi politiknya. Tidak dapat dipungkiri, birokrasi memiliki kaitan erat dengan kekuasaan, yang kemudian tidak dapat terhindar dari penyalahgunaan penggunaan wewenang ataupun subyektifitas birokrat. Bila dirunut lebih jauh, penentuan unsur birokrat dalam organisasi pemerintahan di Indonesia masi berada dalam tangan pejabat politik. Hal ini tentunya tidak akan berpengaruh ketika pengamalan politik di Indonesia telah mencapai titik idealnya.

Tidak dapat dipungkiri, salah satu faktor penyebab kegagalan pengamalan *good bureaucracy* adalah fenomena politik balas jasa yang begitu kuat mempengaruhi proses perpolitikan di Indonesia. Pelaksanaan Pemilu dan Pilkada merupakan salah satu pintu masuk yang cukup strategis dalam memulai patologi di lingkup birokrasi. Birokrasi semakin menjadi semakin transaksionis dan negosiatif ketika politik uang dan kontrak

kepentingan dalam dimensi permufakatan jahat dijadikan lahan dalam perebutan jabatan politik.

Salah satu fenomena yang menjadi ruang kajian penulis adalah birokrasi yang anti-meritokrasi. Dalam mengoptimalkan pelayanan birokrasi, maka sistem birokrasi perlu memberlakukan *merit system* sebagai upaya untuk membentuk birokrasi yang didasarkan pada profesionalitas, bukan atas dasar pertimbangan kepentingan maupun kedekatan. Dengan pendekatan kapasitas birokrat sebagai dasar pembentuk organisasi pemerintahan, maka birokrasi perlu dijauhkan dari upaya politisasi.

Sistem merit menjadi sangat penting karena pelayanan ini merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat secara istimewa, diluar pemenuhan kebutuhan secara pribadi, masyarakat, maupun lingkungan pasar. (Ndraha Taliziduhu, 2003) mengatakan bahwa pemenuhan secara istimewa ini dikarenakan:

1. jika penyiapannya dilakukan oleh pasar, maka akan menimbulkan ketidakadilan
2. pasar tidak ingin mengelolanya karena tidak menguntungkan secara finansial, dan
3. pasar gagal mengelolanya.

Dengan demikian, pemenuhan kebutuhan ini diberikan kepada birokrasi pemerintahan sebagai satu-satunya organisasi pemenuhan kebutuhan tersebut. Birokrasi sebagai lembaga tunggal dan tidak diimbangi dengan kompetensi yang menjanjikan tentunya akan menimbulkan kesenjangan antara pemerintah dan rakyatnya dalam hal pemenuhan kebutuhan (*public goods*). Meritokrasi dipraktekkan agar dapat mencapai

prestasi kerja organisasi pemerintahan yang maksimal.

Penerapan *merit system* di Indonesia kerap kali terkendala oleh kultur politik yang kurang baik. Birokrasi dipolitisir agar dapat memenuhi kontrak kepentingan para pejabat politik. Hal ini sangat sering terjadi dalam sistem birokrasi di Indonesia. Menteri Negara dan Pendayagunaan Aparatur Negara 2004- 2009 Taufiq Efendi menyebutkan bahwa sebelum sistem merit diterapkan, pengisian sekitar 16.000 jabatan pimpinan tinggi di birokrasi sarat akan masalah (Kompas, 7/2/2017). Pertimbangan pengisian jabatan dilakukan berdasarkan kontrak politik dan bahkan jual- beli jabatan, seperti kasus di Klaten yang melibatkan bupati Klaten Sri Hartini pada (12/2016) silam. Jual beli jabatan dan kontrak balas jasa politik terkhusus dalam Pilkada merupakan hal yang seringkali terjadi di Indonesia. Selain dikembalikan kepada integritas dari kepala daerah maupun pemangku jabatan politik pemerintahan, sistem merit perlu lebih diperkaya dengan inovasi *tools* pendukung yang baru sehingga mampu meminimalisir kesewenangan penggunaan kekuasaan dalam pengisian jabatan birokrat.

Selain berdasarkan system merit, pembentukan structural birokrasi pun harus diimbangi dengan pemahaman akan penyelenggaraan organisasi pemerintahan yang inovatif dan efisien. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun perspektif *reinventing government* di dalam struktural organisasi. *Reinventing Government* atau mewirausahakan birokrasi berimplikasi pada lahirnya perspektif penyelenggaraan birokrasi yang mengikuti pelayanan swasta dalam pola interaksi pelayan (birokrat) dan pelanggan (masyarakat). Dengan demikian, pemerintahan akan menjadi lebih

terbuka terhadap masukan akan kebutuhan pelanggan sehingga menjadi lebih fleksibel dan dinamis sesuai kebutuhan.

Kontrol pemerintahan dalam penyelenggaraan birokrasi di Indonesia merupakan sebuah harga mati dalam usaha efektifitas dan efisiesi kinerja birokrasi. Kontrol (*controlling*) dapat dilakukan dengan beragam metode yakni:

1. Pengendalian
2. Pengawasan
3. Pemantauan
4. Evaluasi
5. Supervisi
6. Audit
7. *Appraisal*
8. Perhitungan/ *accounting* (Ndraha Taliziduhu, op.cit. 198)

Sarasan control pun beragam seperti uang (financial control), Kinerja SDM organisasional (*performance appraisal*), dan program. Dalam melakukan pengendalian kinerja pemerintahan, digunakan sebuah system kontrol internal yang dikenal sebagai Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP). Dalam tulisan ini, penulis memfokuskan pembahasan pada system pengendalian internal pemerintahan di tingkatan pemerintahan daerah, yakni dalam Inspektorat daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia merupakan bentuk distribusi kewenangan yang berusaha untuk memberikan jaminan demokratisasi baik secara pendidikan politik, sumber daya, maupun hal lain yang termaktub dalam cita- cita otonomi daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa amanat penyelenggaraan pemerntahan daerah seperti yang termuat dalam realitas penyelenggaraan politik maupun pemerintahan di Indonesai

belum mencapai titik yang memuaskan. Hal ini bukan berarti Indonesia mengalami kegagalan dalam menjalankan peran otonomi untuk tingkatan masyarakat lokalnya, tetapi desain kewenangan pemerintahan subnasional seringkali bertabrakan dengan beberapa aspek. Aspek- aspek tersebut mencakup (1) filosofi dasar otonomi, dimana desentralisasi di Indonesia masih menempatkan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tinggi dan belum memberikan dasaran pokok yang sejalan dengan fungsi substantifnya yakni mendekatkan negara kepada pemilik mandatnya (rakyat). Tidak mengherankan apabila otonomi daerah malah melahirkan kekuatan hegemoni baru di tingkatan daerah.

Multi interpretasi dalam pemaknaan filosofi dasar diatas memunculkan aspek ke- (2) mencakup benturan fungsional dalam struktural pemerintah yang mencakup poin sinergitas dan kualitas dalam relasi elemen organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah. Kewenangan otonomi daerah kerap kali memuat bentuk yang tumpang tindih, tambal sulam, atau bahkan masih jauh dari kebutuhan rakyat. Hal ini membuat proses internalisasi kewenangan dalam bentuk produk pemerintahan kepada rakyat menjadi terhambat. Kebutuhan rakyat menjadi *mandeg* di level pembagian kewenangan pemerintah, tidak sampai pada kebutuhan dasar rakyat sebagaimana cita- cita penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi daerah habis dibahas di tingkatan Pemerintah Daerah dan gagal dalam menurunkan produk aturan dan urusannya dalam kebutuhan rakyat. Permasalahan ini mengangkat salah satu faktor utamanya adalah pengawasan sistem kerja organisasi Pemda yang minim. Dalam studi

pemerintahan, pengawasan ini dikenal dengan Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, beberapa permasalahan yang kerap kali mencuat dalam sistem keorganisasian Pemerintahan daerah adalah, *pertama*: Logika Tekno-Administrasi Pemerintahan Daerah. Penyelegaraan pemerintahan daerah didedikasikan untuk memenuhi mandat administratif undang- undang yang termaktub dalam pembagian urusan pusat dan daerah. Hal ini memberi kesan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan konservasi urusan, bukan berdasarkan logika kebutuhan yang progresif dan dinamis. Hal ini membuat pembentukan formasi organisasi yang dibentuk hanya ntuk menjawab kebutuhan pemerintahan Supra Daerah, bukan untuk melayani masyarakatnya. Dengan menggunakan logika ini maka agenda mendekatkan penyelenggara negara dengan rakyatnya seperti dalam cita- cita.

*Kedua*, Pergesekan politik dan administrasi. Dalam penyelenggaraan organisasi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa fungsi administrasi dan politik saling bersinggungan. Organisasi pemerintahan daerah tidak terlepas dari dimensi politik dalam yang merupakan konsekuensi Pilkada, patronase politik, dan beragam hal lainnya. Hal ini memunculkan fenomena dimana penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung bias politik, ketimbang memenuhi kebutuhan.

Dalam Birokrasi, jabatan dalam struktural pemerintahan daerah terdiri dari dua bagian yakni jabatan politik dan jabatan karier/ birokrasi (Dwiyanto Agus, 2011). Jabatan politik diisi melalui kontestasi politik (pemilu) dengan

mengedepankan elektabilitas pemimpin. Pemimpin dalam jabatan politik merupakan representasi kehendak mayoritas yakni rakyat. Pengisian jabatan ini menggunakan logika bahwa pemimpin yang hadir memiliki relasi langsung dan dekat dengan konstituennya. Sedangkan jabatan birokrasi menggunakan logika meritokrasi yang mengedepankan kapasitas dan kapabilitas dalam pengisiannya. Hal ini dimungkinkan karena jabatan birokrasi merupakan jabatan teknis operasional yang menerjemahkan produk kebijakan dan urusan yang diputuskan di tingkatan pejabat politik. Dalam relasi yang seringkali ditunjukkan terlihat bahwa jabatan administrasi berada di bawah jabatan politik pemerintahan. Disini terlihat bahwa eksistensi birokrasi administrasi belum dipandang sebagai sebuah level profesionalisme yang setara. Setara dalam artian bahwa terdapat jaminan profesi dimana posisi jabatan administrasi tidak dapat diganggu gugat oleh pejabat politik, terkecuali adanya jeratan hukum, pelanggaran moral, atau hal lain yang secara obyektif tidak dapat ditolerir.

Menariknya, penentuan pengisian jabatan struktural dalam OPD merupakan legitimasi mutlak dari mandataris Pilkada (Kepala Daerah). Hal ini memungkinkan pengisian jabatan birokrasi struktural di daerah diwarnai oleh adanya praktik pesan jabatan dalam perjanjian politik Pilkada. Dengan demikian, pengisian jabatan di tingkatan daerah bisa saja memerankan *Spoil System* sebagai asas yang digunakan dalam pengisian jabatan struktural birokrasi.

Melihat fenomena ini, disiplin pemerintahan dalam SPIP menjadi salah satu gawang pertahanan dalam memperjuangkan penyelenggaraan

pemerintahan berdasarkan kaidah *good governance* maupun berdasarkan meritokrasi di Indonesia. Penerapan standar, kontrol, dan evaluasi internal pemerintahan ini perlu dimaksimalkan dan memperoleh formasi organisasi yang efektif serta independen agar tidak mudah diintervensi oleh prerogatif pejabat politik.

Dalam pembentukan struktur pemerintahan daerah, permasalahan yang sering muncul adalah tumpang tindihnya tugas pokok dan fungsi organisasi pemerintahan daerah, *rightsizing* (terkait perbandingan besaran organisasi dan fungsinya), ketidakseimbangan antara beban kerja dan fungsinya, pembentukan kelembagaan dalam perspektif *mandatory* perundang-undangan, dan lain sebagainya. Permasalahan ini tidak terlepas dari faktor administrasi prosedural maupun dimensi politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Permasalahan diatas kerap kali memiliki korelasi antara satu dengan yang lainnya.

Tumpang tindih kewenangan antar institusi dalam organisasi pemerintahan daerah dipicu oleh kesalahan dalam pembatasan lingkup kerja antar instansi. Hal ini disebabkan oleh ketidaktersediaannya sumber daya profesional yang mumpuni dalam menjabarkan fungsi dari masing-masing urusan daerah, serta memetakan kebutuhan rakyat ke dalam institusi pelayanan yang ada. Idealnya, kebutuhan akan pembentukan struktur organisasi pemerintahan daerah didasarkan pada kajian akademik dengan menggunakan pendekatan interdisipliner sehingga menghasilkan agenda-agenda kebutuhan yang valid, berikut *tools* yang digunakan sebagai intervensi pelayanan pemerintahan. Dalam dimensi politik kebijakannya, hal

ini dapat dikarenakan oleh kebijakan penyerapan tenaga kerja sebagai bentuk kontrol pemerintahan daerah terhadap angka pengangguran di daerah.

Mengurangi pengangguran dengan cara menambah jumlah institusi organisasi pemerintahan daerah beserta pegawainya, selain berdampak dapat potensi tumpang tindih kewenangan, juga berdampak buruk pada perspektif *rightsizing* institusi pemerintahan. Struktur organisasi pemerintahan daerah seharusnya dibentuk berdasarkan pertimbangan “kerampingan” struktur organisasi dan kaya akan fungsi. Ketika struktur organisasi menjadi gemuk, maka akan berpotensi menimbulkan inefisiensi pelayanan di tingkatan pemerintahan daerah.

Selain inefisiensi oleh kuantitas dan fungsi institusi pemerintahan daerah, ketidakseimbangan institusi pemerintahan dalam strukturnya kerap kali diwarnai oleh ketidakseimbangan urusan dan fungsi institusi pemerintahan daerah. Hal ini seringkali terjadi dalam kebijakan perumpunan urusan dalam institusi pemerintahan daerah. Beberapa urusan yang berada dalam satu rumpun kerap kali tidak diimbangi dengan sumberdaya profesional yang memadai, atau terkadang terjadi sebaliknya.

SPIP yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 merupakan bentuk pengawasan pemerintah dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan di tingkatan daerah. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa “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” serta diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintahan pusat dan daerah.

Akan tetapi, dalam penerapannya SPIP seringkali mengalami beragam kendala krusial, terkait posisi Inspektorat sebagai lembaga yang melakukan pengawasan internal dalam tubuh pemerintahan daerah yang memiliki cacat daya tawar serta politisasi fungsinya. Hal ini terjadi karena Inspektoral daerah bukanlah sebuah lembaga independen yang berafiliasi dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai institusi pengendalian internal pemerintahan di tingkatan pusat. Posisi Inspektorat daerah yang berada dalam kerangka pemerintahan daerah membuat *bergaining position* lembaga pengawasan ini menjadi minim akan gerakannya. Hal ini terjadi karena Inspektorat daerah berada dalam posisi subordinat terhadap Satuna Kerja Perangkat Daerah (OPD). Ketika pertanggungjawaban pengawasan masih kepada struktural pemerintahan (dalam hal ini Kepala daerah melalui Sekertaris daerah) maka Inspektorat sebagai lembaga pengawasan akan kehilangan daya tawarnya sebagai pengendali internal pemerintahan. Melihat permasalahan penerapan pengendalian internal pemerintahan yang demikian, maka penulis merekomendasikan agar inspektorat menjadi lembaga yang independen, bukan berada dalam struktur pemerintahan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bratakusumah (2004), Solihin. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Dwiyanto Agus (2011), Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. Jakarta: Gramedia Pustaka Indonesia,
- Marsh David dan Stoker Gerry (2012), *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. (Bandung: Nusa Media,
- Ndraha Taliziduhu (2003), *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*  
1. Jakarta: Rineka Cipta
- Hidayat L. Misbah (2007), Reformasi Pemerintahan: Kajian komprehensif Pemerintahan Tiga Presiden. Bacharuddin Jusuf Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Huda Ni'Matul (2010), *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media
- Raco J.R (2010), *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya*. Jakarta: Grasindo
- Subakti Ramlan (2010), *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo

**SUMBER LAIN:**

Khotijah, “*Upaya Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Jabatan Fungsional di Kabupaten Banjarnegara*”, Skripsi S-1 Ilmu pemerintahan ,STPMD “APMD” Yogyakarta, 2008.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 82 Tahun 2016 Tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi Dan Tata Kerja Inspektorat Kota Yogyakarta

RPJMN 2015-2019 Buku II

Sayyidatthohirin Mochammad, Memilh Mentri dengan Meritokrasi (Tulisan pada kolom Opini Harian Haluan pada Senin, 20 Oktober 2014).

Statistik hasil pengawasan Inspektorat Kota Yogyakarta 2015

<https://pussisunimed.wordpress.com/2010/02/05/birokrasi-modern-tradisional-dan-budaya-birokrasi/>. Diakses pada 21/3/2017 pkl 14.23 WIB

<http://www.zonanesia.net/2014/10/sistem-pemerintahan-indonesia-sekarang.html>. (Diakses pada 19/3 pkl 15.06).