

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang berbunyi “Negara Republik Indonesia adalah negara hukum” Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dibagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah-daerah Provinsi tersebut dibagi lagi atas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Setiap Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Setelah diundangkannya Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagian besar fungsi pemerintahan yang tadinya ada pada pemerintah pusat diberikan kepada daerah. Pengertian Pemerintahan daerah itu sendiri tercantum dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada daerah Provinsi, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Pada Daerah Kabupaten/Kota, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan potensi, karakteristik, dan kebutuhan Daerah. Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah setempat dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan sedemikian luasnya, sudah selayaknya dilakukan pengawasan terhadap dengan tujuan menciptakan pemerintahan yang bersih. Model Pengawasan dapat melalui pengawasan eksternal maupun melalui pengawasan internal. Pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang subjek pengawasannya atau pengawas berada di luar susunan organisasi obyek yang diawasi, sedangkan pengawasan internal merupakan kebalikannya yaitu pengawasan yang pengawasannya berada di dalam objek yang diawasi<sup>1</sup>.

Pengemban tugas dibidang pengawasan internal diserahkan kepada sebuah lembaga. Untuk itu maka dibentuklah suatu lembaga teknis daerah yang bernama inspektorat daerah. Menurut Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2016 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan

---

<sup>1</sup>Sujanto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (Jakarta:1983) hlm. 27.

pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota, dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Berdasarkan PP No 18 Tahun 2016 Tentang Organisasi Perangkat Daerah terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan

Pengawasan yang dilakukan pimpinan kantor Inspektorat secara baik oleh pimpinan kepada bawahan mampu mendorong bawahan melakukan pekerjaan dengan kedisiplinan kerja yang tinggi. Pengawasan kerja terhadap Pegawai Negeri Sipil yang berjalan dengan baik akan mengurangi tingkat kesalahan para Pegawai Negeri Sipil sehingga disiplin kerja pegawai dapat tercapai semaksimal mungkin. Faktor ini sangat penting dalam meraih hasil yang diinginkan<sup>2</sup>. Pegawai Negeri Sipil merupakan Aparatur Sipil Negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Kedudukan dan peranan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia dirasakan semakin penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan

---

<sup>2</sup> Winarti Setyorini, Pengaruh Pengawasan Terhadap Disiplin Kerja Pegawai Kantor Inspektorat, Volume 2, 2013, diakses pada tanggal 8 Januari 2018.

masyarakat yang madani yang taat akan hukum, makmur, adil dan bermoral tinggi. Hal ini ditandai oleh adanya tuntutan bagi masyarakat, akan menunjang terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih, tertib dan teratur dalam menjalankan tugas dan fungsi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dikalangan aparatur pemerintah daerah, salah satunya disebabkan oleh kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh badan yang ada dalam tubuh pemerintah daerah itu sendiri<sup>3</sup>.

Kedisiplinan pegawai untuk mentaati peraturan jamkerja, dan pelaksanaan tugas yang lainnya terkadang masih tidak dipedulikan. Keadaan tersebut disebabkan oleh tingkat kesadaran para pegawai yang tugasnya belum maksimal, sehingga terkadang pegawai lebih mengurus kepentingan pribadi atau golongannya<sup>4</sup>. Pimpinan perlu melakukan pengawasan, tanpa pengawasan akan mengakibatkan terjadi penyelewengan-penyelewengan, maka perlu dilakukan pengawasan yang efektif, khususnya yang berkaitan dengan tugas-tugas pokok pemerintahan dan pembangunan, hal ini bertujuan untuk menunjang terwujudnya pemerintahan yang bersih, dan untuk mewujudkannya, maka perlu diterapkan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan pembangunan.

---

<sup>3</sup>Victor, M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Yogyakarta: RinekaCipta, 2004), hlm. 28.

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm. 38.

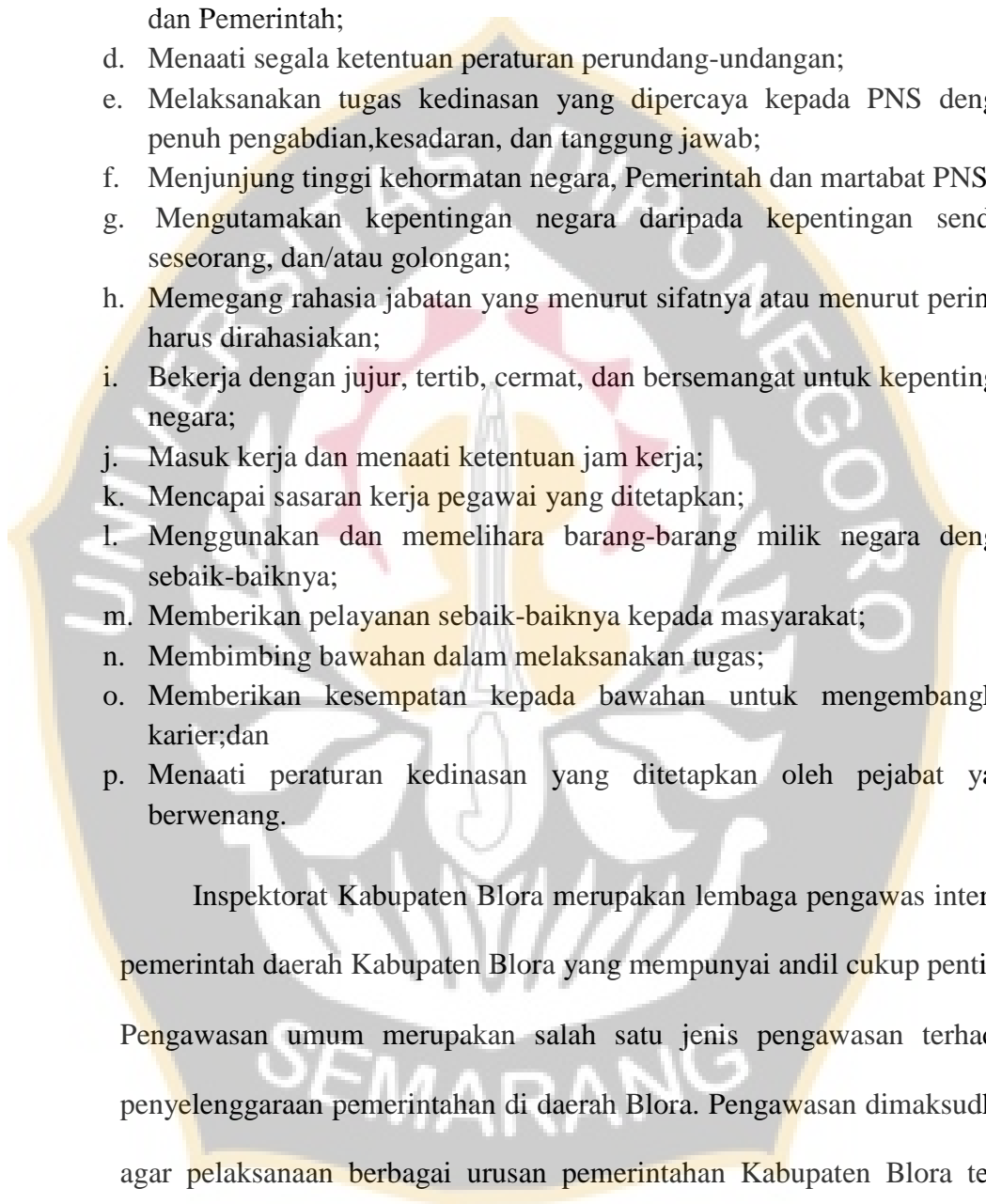
Pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terlaksananya segala ketentuan undang-undang, keputusan, kebijaksanaan, dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah itu sendiri. Adanya pengawasan yang baik dapat mengatasi penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan rencana. Fungsi pengawasan dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan fungsi manajemen lainnya seperti fungsi perencanaan, pengorganisasian dan pergerakan. Tujuan pengawasan adalah untuk meningkatkan pendayagunaan aparatur negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan menuju terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*). Prinsip pemerintahan yang bersih (*good governance*) adalah pelayanan publik yang efektif, efisien, sistem yang handal serta pemerintahan yang akuntabel terhadap publik<sup>5</sup>. Kesuksesan atau kegagalan dalam pelaksanaan tugas dan penyelenggaraan pemerintahan dipengaruhi oleh kepemimpinan, melalui kepemimpinan dan didukung oleh kapasitas organisas pemerintahan yang memadai maka penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) akan terwujud<sup>6</sup>.

Kewajiban para Pegawai Negeri Sipil baik dipusat maupun daerah didalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Kewajiban-kewajiban tersebut antara lain:

---

<sup>5</sup> Angel Wulandari, Peran Inspektorat Dalam Pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pada Pemerintah Daerah, volume 1 No 2 Desember 2006, diakses pada tanggal 5 Januari 2018.

<sup>6</sup> Frisusmita Sari, 2016, Pengaruh Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Kinerja Aparatur Inspektorat, Maret 2016, volume 1 No 3, diakses pada tanggal 7 Januari 2018.

- 
- a. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
  - b. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
  - c. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
  - d. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayai kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
  - f. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah dan martabat PNS;
  - g. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
  - h. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
  - i. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
  - j. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
  - k. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
  - l. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
  - m. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
  - n. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
  - o. Memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier; dan
  - p. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Inspektorat Kabupaten Blora merupakan lembaga pengawas internal pemerintah daerah Kabupaten Blora yang mempunyai andil cukup penting. Pengawasan umum merupakan salah satu jenis pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah Blora. Pengawasan dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan Kabupaten Blora tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kelayakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengawasan akan sia-sia tanpa tindakan perbaikan apabila dalam hasil pengawasan ditemukan

keadaan tidak sesuai dengan standar yang telah direncanakan, maka pengawas harus menganjurkan tindakan perbaikan. Apabila pengawas mengetahui adanya ketidakberesan, pengawas berkewajiban melaporkannya kepada pihak yang berwenang. Oleh karena itu dengan pelaksanaan pembentukan kualitas aparatur pemerintahan, maka ditunjuklah Inspektorat selaku badan pengawasan internal pemerintah di Kabupaten Blora yang berfungsi untuk mengawasi Kinerja Pegawai Negeri Sipil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan khususnya di Kabupaten Blora.

Berdasarkan uraian tersebut, Inspektorat Daerah Kabupaten Blora mempunyai peran yang sangat penting sebagai badan pengawasan internal Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Blora dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Blora. Kewenangan yang dimiliki oleh Inspektorat Kabupaten Blora diharapkan mampu membantu upaya terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*). Tercapainya pemerintahan yang baik dan bersih merupakan tujuan utama disamping ada hal yang lebih besar yaitu terciptanya masyarakat Kabupaten Blora yang sejahtera. Salah satu cara mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governance*), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.



Alasan diangkatnya judul mengenai tugas dan fungsi Inspektorat Kota Blora adalah di Kabupaten Blora sering terjadi penyimpangan/ pelanggaran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Blora, contohnya: perselingkuhan, poligami, tidak mengikuti apel, tidak masuk kerja beberapa hari, meninggalkan pekerjaan untuk keperluan pribadi, kedatangan yang terlambat dan pulang sebelum waktunya<sup>7</sup>.

Kemudian dipilihnya Inspektorat Kota Blora sebagai tempat penelitian yaitu untuk memudahkan penulis dalam mendapatkan data yang dibutuhkan. Berdasarkan dengan adanya alasan-alasan tersebut maka penulis berkeinginan membuat penulisan hukum atau skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI INSPEKTORAT DAERAH DALAM RANGKA PENGAWASAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL DI KABUPATEN BLORA.”**

---

<sup>7</sup><http://www.koranmuria.com/2016/04/13/35384/kasus-tindakan-indisipliner-para-pns-di-blora.html>, pada tanggal 26 Desember 2017, pukul 10.35



## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan tugas dan fungsi Inspektorat Daerah Kabupaten Blora dalam rangka pengawasan kinerja Pegawai Negeri Sipil?
2. Permasalahan apa yang dihadapi oleh Inspektorat Daerah Kabupaten Blora dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta upaya apa saja yang dilakukan Inspektorat Daerah Kabupaten Blora dalam menyelesaikan permasalahan tersebut?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penulis mengadakan penelitian ini memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana tugas, fungsi Inspektorat Kota Blora dalam pengawasan kinerja Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Blora
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pengawasan kinerja Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Blora dalam pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai pengawas internal di Kabupaten Blora.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya mengatasi hambatan dalam pengawasan kinerja Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Blora.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Perumusan dari manfaat penelitian mempunyai tujuan untuk menilai bagaimana manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini. Beberapa manfaat yang akan didapat dari penelitian ini adalah:

a. Manfaat Teoritis

1. Pada penelitian ini penulis berharap nantinya Penelitian ini diharapkan Mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan dan kemajuan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Instansi terkait

Dengan adanya hasil penelitian ini maka diharapkan dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan tentang fungsi pengawasan yang dilakukan Inspektorat daerah di Kabupaten Blora.

b. Bagi Masyarakat

Dari penelitian tersebut dapat memberikan gambaran dasar bagi masyarakat khususnya di Kabupaten Blora tentang tata cara pengawasan internal yang baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan struktur pengawasan yang baik dan benar.

c. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

**E. Sistematika Penulisan**

Untuk membahas penulisan hukum ini peneliti akan membahas dan menguraikan masalah yang dibagi dalam lima bab. Adapun maksud pembagian penulisan hukum ini ke dalam bab-bab adalah untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik. Dimana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Untuk lebih jelasnya, maka akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

**Bab I : Pendahuluan**

Dalam bab ini akan dibahas mengenai latar belakang atau alasan pemilihan judul penulisan hukum ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

**Bab II : Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini berisi tentang kajian teoritis dari permasalahan yang diteliti yaitu pengertian tentang pemerintahan daerah, pengertian pengawasan, pengertian tentang Pegawai Negeri Sipil dan hal-hal lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

### **Bab III : Metode Penelitian**

Pada bab ini penulis menguraikan mengenai cara-car penyusunan skripsi secara sistematis yang berdasarkan pada metode pendekatan, spesifikasi penelitian, penentuan lokasi penelitian, teknik penentuan sampel, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini.

### **Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Dalam bab ini akan disajikan hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan masalah pokok yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini, yang meliputi: tugas dan fungsi Inspektorat kota Blora dalam rangka pengawasan kinerja Pegawai Negeri Sipil, dan permasalahan yang dihadapi Inspektorat kota blora dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta bagaimana upaya menyelesaikan permasalahann tersebut.

### **Bab V : Penutup**

Pada bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Bab penutup merupakan kristalisasi hasil dari penelitian dan pembahasan dan juga merupakan jawaban atas suatu permasalahan yang muncul serta sebagai landasan untuk mengemukakan saran-saran yang tepat terhadap permasalahan yang terjadi.