

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam upaya pengawasan jalannya pemerintahan, pemerintah membentuk suatu lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan untuk menjalankan pengawasan, baik pengawasan dalam hal pemerintahan, keuangan, kebijakan, ataupun yang lainnya. Pengawasan tersebut ditujukan agar pemerintah pusat dalam memberikan mandat atau tanggung jawab kepada pemerintahan daerah tidak salah sasaran, bukan berarti Pemerintah pusat tidak percaya dengan kinerja Pemerintah Daerah, hanya saja sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Pusat atas terselenggaranya pemerintahan yang baik sesuai harapan Pemerintah Pusat. Di sebuah negara pun pasti juga dikenal yang namanya sistem *check and balances* dengan cara pemecahan kekuasaan, agar tercipta sistem ketatanegaraan yang seimbang dan tidak menyalahi koridor. Karena tujuan dibentuknya sistem check and balance adalah untuk mencegah adanya potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah selaku pemangku kekuasaan dengan kata lain berusaha untuk membatasi Pemerintah agar tidak terjebak dalam kasus korupsi. Maka dengan dibentuknya lembaga negara yang bertugas untuk mengawasi di tingkat Kabupaten, diharapkan pengawasan terhadap pemerintahan di wilayah Kabupaten juga dapat terpantau, sehingga bisa diketahui pelanggaran apa saja yang terjadi meski sekecil apapun.

Lembaga negara yang bertugas melakukan pengawasan tersebut juga dibagi wilayah pengawasannya, beberapa mendapat kewenangan untuk mengawasi di wilayah Negara atau Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota maupun Desa. Penelitian ini akan membahas mengenai problem pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah di Kabupaten Jombang yang berarti memiliki wilayah pengawasan pada tingkat Kabupaten/Kota. Lembaga yang memiliki tugas tersebut yakni Inspektorat. Saat ini mungkin masih banyak masyarakat yang belum mengetahui adanya lembaga pengawasan di tingkat Kabupaten, karena pada saat masyarakat mendengar kata Inspektorat, mereka akan langsung berfikir bahwa yang dimaksud adalah Inspektorat Jenderal, akan tetapi antara Inspektorat Jenderal dengan Inspektorat merupakan dua hal yang berbeda.

Inspektorat Jenderal sendiri merupakan bagian dari Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dipimpin langsung oleh seorang menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan memiliki tugas atau unsur dalam hal Pengawasan berdasarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen. Mengenai unsur, tugas dan lain-lainnya dijelaskan pada Pasal 17 sampai dengan 21 Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974. Dari penjelasan diatas, dapat diketahui bahwasannya Inspektorat Jenderal bertugas untuk mengawasi di bagian Pusat, sedangkan untuk yang di wilayah Provinsi maupun Kabupaten bukanlah wewenang dari Inspektorat Jenderal melainkan tugas dari Inspektorat Provinsi atau Kabupaten/Kota Sendiri. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman

Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota, pasal 1 bahwa Inspektorat Provinsi merupakan aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Sedangkan Inspektorat Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

Di Kabupaten Jombang, peraturan mengenai Inspektorat diatur dalam Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jombang. Peraturan tentang Inspektorat tersebut dibuat sebagai bentuk pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang No.8 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Jombang. Dan juga pada Peraturan Bupati Jombang No. 33 Tahun 2017 tentang Mekanisme Pembinaan dan Pengawasan Pada Inspektorat Kabupaten Jombang.

Inspektorat Daerah dikepalai oleh seorang inspektur. Peran para Inspektur di daerah menjadi penting karena Pemerintah Daerah memiliki fungsi yang luas dalam upaya *good governance*.¹ Inspektorat daerah juga menjadi tombak yang memiliki tugas sebagai pengawas sekaligus pengawal jalannya pelaksanaan urusan pemerintahan. Hal ini sesuai dengan ayat (2) pasal 13 Peraturan Bupati Jombang No.63 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jombang. Maka dari itu Inspektorat

¹Ike Rochmaniar, Muchtar, Supriyanto. 2018. “Analisis Pengawasan Inspektorat Kabupaten Jombang Terhadap Penggunaan Anggaran Keuangan Desa”. Journal of Public Power. Vol. 2, No. 1. Jombang, hlm. 25.

merupakan unsur penunjang dalam hal pengawasan terhadap Pemerintah Daerah.

Pada tahun 2019 Kejaksaan Negeri Kabupaten Jombang mendapati adanya kasus dugaan korupsi penyaluran pupuk bersubsidi di wilayah Kecamatan Sumobito Kabupaten Jombang, untuk kelompok tani subsektor tanaman perkebunan komoditas tebu. Kepala Kejaksaan Negeri Jombang Tengku Firdaus mengatakan, penyelidikan terkait kasus tersebut dimulai sejak awal Agustus, ditandai dengan terbitnya Surat Perintah Penyidikan Nomor 1/M.5 Nomor.25/.1/08/2022, tertanggal 5 Agustus 2022.²

Dengan adanya kasus korupsi seperti diatas, maka timbul pertanyaan seberapa optimal pengawasan yang telah dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Jombang khususnya bidang yang mengawasi di lingkup pemerintah daerah mengenai penyaluran bantuan yang diberikan oleh pemerintah ke masyarakat membutuhkan. Sebelum adanya kasus korupsi pada tahun 2019 diatas mengenai penyelewengan penyaluran bantuan pupuk bersubsidi, terdapat kasus korupsi juga yang pernah dilakukan oleh mantan Bupati Jombang pada tahun 2018.

Dari adanya 2 (dua) kasus korupsi diatas yang terjadi pada kurun waktu tahun 2018 hingga tahun 2019 maka dirasa perlu untuk dilakukan evaluasi pada peraturan yang berkaitan dengan tugas fungsi lembaga pengawasan yang ada di Kabupaten Jombang guna memperketat pengawasan agar kasus korupsi seperti diatas tidak terulang kembali.

²Moh. Syafi'i, Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "*Usut Dugaan Korupsi Pupuk Bersubsidi, Kejari Jombang Periksa 8 Saksi*", <https://surabaya.kompas.com/read/2022/08/30/112151578/usut-dugaan-korupsi-pupuk-bersubsidi-kejari-jombang-periksa-8-saksi?page=all>. Diakses pada hari Selasa tanggal 10 Januari 2023, Pukul 20.20 WIB.

Akhirnya diterbitkanlah Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jombang yang menggantikan Peraturan Bupati Jombang No. 22 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi serta Tata Kerja Inspektorat Kabupaten Jombang.

Dalam hal ini, bidang yang bertugas mengawasi penyaluran bantuan seperti itu ialah Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial. Beberapa tugas dan fungsi pokok dari Inspektur Pembantu Bidang ini yang berkaitan dengan berita diatas tertuang dalam Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 pada pasal 13 ayat 2 poin a,b dan m.

Namun pada kenyataannya apakah Inspektorat Daerah telah melaksanakan fungsi dan tugas pokoknya dengan cukup optimal sebagaimana yang diharapkan atau belum, kita tidak dapat menilainya tanpa melalui penelitian lebih lanjut. Karena, walaupun kinerja Inspektorat selama ini telah dilakukan dengan cukup optimal masih terdapat celah atau kekurangan dalam pelaksanaan pengawasannya, dibuktikan dari adanya kasus korupsi pada tahun 2018 dan dugaan korupsi pada tahun 2019. Maka dari itu penelitian ini akan difokuskan pada pembahasan tugas pokok Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial sebagai Pelaksana Pengawasan Internal, Pengawasan pelaksanaan Reformasi Birokrasi dan juga Perumusan kebijakan teknis pengawasan.

Yang tertuang dalam Peraturan Bupati Jombang No.63 Tahun 2020 pasal 13 ayat (2) poin a, b dan m. yang isinya :

- a. *Pelaksanaan pengawasan internal penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah di bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial.*
- b. *Pengawasan pelaksanaan reformasi birokrasi (PMPRB dan SAKIP) di bidang Pemeirntahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial.*
- m. *Perumusan kebijakan teknis pengawasan di bidang Pemerintahan, Ekonomi, dan Kesejahteraan Sosial.*

Alasan peneliti memilih 3 poin tersebut yaitu karena ketiganya saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Pada poin “a” membahas mengenai tugas pokok Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial sebagai Pengawas, kemudian pada poin “b” membahas tugas pokoknya sebagai Pengawal dan pada poin “m” membahas tugas pokok dari Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial sebagai perumus atau pembuat kebijakan teknis pengawasan atau dapat dikatakan sebagai pengatur praktek pengawasan oleh Inspektorat.

Kinerja dari Inspektorat, baik itu Inspektorat Daerah maupun pusat dipengaruhi dari tingkat kapabilitas serta profesionalitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Yang menjadi pertanyaan adalah apakah Sumber Daya Manusia yang dimiliki Inspektorat Jombang sudah dapat dikatakan baik. Kemudian dalam proses pengawasannya terhadap

pemerintahan daerah, apakah inspektorat Jombang menemukan kendala baik kendala kecil maupun kendala yang besar hingga dapat menghambat kinerja pengawasan inspektorat Jombang. Oleh sebab itu Inspektorat Daerah merupakan salah satu lembaga yang sangat penting dalam hal pengawasannya terhadap pelaksanaan kinerja pemerintahan di tingkat Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian apakah yang menjadikan perbedaan antara Inspektorat Daerah dengan lembaga pengawas yang lainnya.

Peneliti memilih lokasi di Kabupaten Jombang sebagai objek penelitian dikarenakan, di Kabupaten Jombang lembaga yang memiliki tugas pokok untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah yakni Inspektorat Jombang, kemudian ada beberapa kasus penyelewengan dalam hal penyaluran bantuan pupuk subsidi di lingkungan kecamatan Sumobito Jombang pada tahun 2019 dan kasus korupsi yang menyeret mantan Bupati Jombang yakni Bapak Nyono Suharli pada tahun 2018.

Maka dari itu, berdasarkan latar belakang diatas peneliti bermaksud untuk mengupas lebih dalam lagi mengenai optimalisasi pelaksanaan ketiga tugas pokok Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial tersebut. Apakah tugas pokok Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial tersebut telah dilaksanakan secara optimal atau belum sesuai dengan arahan Bupati Jombang berdasarkan Peraturan Bupati Jombang No. 63 tahun 2020. Dan juga mengenai apakah problem yang dihadapi oleh Instruktur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial. Selanjutnya Peneliti akan meninjau tugas pokok Inspektorat

sebagai pengawasan berdasarkan sistem ketatanegaraan islam yakni fikih siyasah dalam islam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks penelitian diatas, penelitian ini difokuskan pada:

1. Apakah tugas pokok Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial yang tertuang dalam Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (2) poin a,b dan m telah dilaksanakan dengan cukup optimal?
2. Bagaimana problem Instruktur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial dalam melaksanakan tugas pokok pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang?
3. Bagaimana pengawasan Inspektorat Jombang terhadap Pemerintah Kabupaten Jombang ditinjau berdasarkan fikih siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Mengetahui seberapa optimal Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial melaksanakan tugas pokoknya yang tertuang dalam Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 Pasal 13 ayat (2) poin a,b dan m.
2. Mengetahui bagaimana problem dari Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial dalam melaksanakan tugas pokok pengawasannya terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang.

3. Mengetahui bagaimana pandangan islam mengenai pengawasan Inspektorat Jombang terhadap Pemerintahan Kabupaten Jombang ditinjau berdasarkan fikih siyasah.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak, diantaranya yaitu:

- a. Secara Ilmiah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan menambah wawasan terhadap pengawasan lembaga Inspektorat Daerah terhadap Pemerintah Kabupaten Jombang melalui salah satu bagiannya yakni bagian Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial berdasarkan Peraturan Bupati Jombang No. 63 Tahun 2020 Pasal 13 mengenai tugas pokok dari Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial sebagai pelaksana pengawasan internal, pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi dan perumus kebijakan teknis pengawasan, serta menurut pandangan islam mengenai pengawasan inspektorat jombang terhadap Pemerintah Kabupaten Jombang berdasarkan fikih siyasah. Juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi pengetahuan dalam jurusan Hukum Tata Negara.

- b. Secara Praktis

- 1) Bagi penulis, penelitian ini merupakan syarat menyelesaikan pendidikan program Strata satu (S1)

- 2) Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta pengetahuan di dalam bidang pengawasan kinerja pemerintahan daerah, khususnya demi meminimalisir adanya praktik penyelewengan dana dan penyelewengan lainnya. Serta melaksanakan tugasnya sebagai lembaga pengawas.
- 3) Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam praktik pengawasan Inspektorat Jombang terhadap Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang. Serta dapat dijadikan bahan evaluasi, mengenai apa saja kekurangan yang belum diatasi oleh Inspektorat Jombang pada saat menjalankan tugas pengawasannya. Sehingga pemerintah dan masyarakat dapat bekerjasama, transparansi serta bersinergi dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dengan adanya "*check and balances*".

E. Penegasan Istilah

1. Penegasan Konseptual

a. Pengawasan

Menurut KBBI, Pengawasan adalah penilikan atau penjagaan atau pengawasan yang dilakukan oleh pejabat terhadap bawahannya atas setiap tugas yang menjadi tanggung jawab bawahannya itu. Secara umum pengawasan dapat diartikan sebagai monitoring yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap segala kegiatan pemerintah daerah. Dalam hal ini, konteks pejabat yang melaksanakan tugas pengawasan tersebut adalah Inspektorat

Daerah. Sedangkan pihak-pihak yang diawasi adalah perangkat daerah maupun perangkat desa yang berada di wilayah hukumnya dalam hal ini di Kabupaten Jombang.

b. Inspektorat

Inspektorat dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yakni Inspektorat Jenderal yang berada di pusat Ibu Kota Negara dan berwenang mengawasi di tingkat lembaga pusat, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Daerah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 2007 Pasal 1 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten /Kota. Inspektorat Provinsi merupakan aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Kemudian Inspektorat Kabupaten/Kota merupakan aparat pengawas fungsional yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Sedangkan menurut KBBI, yaitu Badan (lembaga, pemerintah) yang melakukan pekerjaan pemeriksaan. Maka, dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwasannya Inspektorat merupakan lembaga Negara yang memiliki tugas untuk monitoring, audit, memeriksa ataupun mengawasi jalannya pemerintahan secara keseluruhan dan dalam hal ini konteksnya ialah pemerintahan di Kabupaten Jombang.

c. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal

ini dijelaskan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 angka 3 menyebutkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.³ Kemudian menurut Peraturan Daerah Kabupaten Jombang No.1 tahun 2016 pasal 1 ayat 8 tentang Kepala Desa, Perangkat Desa dan Organisasi Pemerintahan Desa. Perangkat desa adalah unsur penyelenggara pemerintahan desa yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Sedangkan menurut KBBI, perangkat desa ialah alat kelengkapan pemerintah desa yang terdiri atas sekretariat desa dan kepala dusun. Dalam konteks penelitian ini yang dimaksud perangkat desa ialah pelaksana pemerintahan di tingkat desa maupun kabupaten/kota.

d. Kabupaten

Menurut Wikipedia kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah provinsi, yang dipimpin oleh seorang Bupati. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukanlah bawahan dari provinsi, karena itu bupati atau wali kota tidak bertanggung jawab kepada gubernur. Kabupaten maupun kota merupakan daerah otonom yang diberi wewenang mengatur dan mengurus urusan

³ M. Rendi Aridhayandi, 2018, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-48 No.4, Cianjur, hlm. 884.

pemerintahannya sendiri. Meski istilah kabupaten ini dahulu hanya digunakan di pulau Jawa dan Madura saja. Pada era Hindia Belanda, istilah kabupaten dikenal dengan "*regentschap*", yang secara harfiah artinya adalah daerah seorang regent atau wakil penguasa. Pembagian wilayah kabupaten di Indonesia saat ini merupakan warisan dari era pemerintahan Hindia Belanda. Dahulu istilah kabupaten dikenal dengan Daerah Tingkat II Kabupaten. Sejak diberlakukannya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, istilah Daerah Tingkat II dihapus, sehingga Daerah Tingkat II Kabupaten disebut Kabupaten saja.

2. Penegasan Operasional

Supaya tidak terjadi salah pengertian dalam penafsiran penulisan skripsi ini, penegasan operasional dari judul "Problem Pengawasan Inspektorat Terhadap Pemerintah Kabupaten Jombang" adalah membahas mengenai bagaimana pengawasan serta problem yang dihadapi Inspektorat Jombang sehingga menjadikannya sebagai hambatan dalam proses pengawasannya terhadap Pemerintahan Kabupaten Jombang melalui tugas pokok dan fungsi dari Instruktur Pembantu Bidang Pemerintahan, Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial yang tertuang dalam Peraturan Bupati Jombang No. 63 tahun 2020 pasal 13 ayat (2) dan juga bagaimana pengawasan Inspektorat Daerah terhadap jalannya pelaksanaan Pemerintahan Daerah ditinjau berdasarkan fikih siyasah.

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini akan dilaporkan hasilnya berdasarkan sistematika penulisan skripsi Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan berisi tentang : A. Konteks Penelitian/latar belakang masalah, B. Fokus Penelitian/rumusan masalah, C. Tujuan Penelitian, D. Manfaat Penelitian, E. Penegasan Istilah dan F. Sistematika Pembahasan.

BAB II Kajian Pustaka berisi tentang : A. Kajian Pustaka meliputi; 1. Pengawasan Pemerintah Daerah, 2. Inspektorat Daerah, 3. APIP, dan 4. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah. B. Penelitian Terdahulu

BAB III Metode Penelitian berisi tentang : A. Rancangan Penelitian, B. Kehadiran Peneliti, C. Lokasi Penelitian, D. Sumber Data, E. Teknik Pengumpulan Data, F. Teknik Analisis Data, G. Pengecekan Keabsahan Data, H. Tahapan–Tahapan Penelitian.

BAB IV Hasil Penelitian berisi tentang : A. Deskripsi Data, B. Temuan Penelitian, serta C. Analisis Temuan Penelitian.

BAB V Pembahasan berisi tentang : A. Bagaimana pengaruh pengawasan Inspektorat Daerah terhadap Perangkat Daerah ataupun Desa di Kabupaten Jombang berdasarkan Peraturan Bupati Jombang No.33 Tahun 2017, B. Bagaimana pengawasan Inspektorat Daerah terhadap jalannya pelaksanaan Pemerintahan Daerah ditinjau berdasarkan Fikih Siyasah.

BAB VI Penutup berisi tentang : A. Kesimpulan, B. Saran.