



MEMPERKUAT PERAN INSPEKTORAT DAERAH DALAM PEMBERANTASAN KORUPSI

Riris Katharina*)

Abstrak

Semakin meningkatnya jumlah kepala daerah yang ditangkap oleh KPK dalam kasus dugaan korupsi akhir-akhir ini telah menimbulkan pertanyaan terkait peran pengawasan internal yang dilakukan oleh inspektorat daerah. KPK mengidentifikasi lemahnya pengawasan oleh inspektorat daerah disebabkan kapasitas inspektorat daerah yang rendah dan independensi aparaturnya yang bermasalah. Akibatnya praktik korupsi di kalangan kepala daerah terus berlangsung. Mengatasi hal ini, Kementerian Dalam Negeri berencana untuk merotasi inspektorat dari Pusat ke Daerah dan mengubah sistem pelaporan, selain ke kepala daerah juga ditembuskan ke Presiden dan KPK. Dengan menggunakan teori patron-klien, tulisan ini menilai bahwa lemahnya pengawasan internal oleh inspektorat daerah disebabkan birokrasi Indonesia yang masih mengenal patron-klien. Inspektorat daerah masih diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah. Tulisan ini merekomendasikan kepada DPR RI agar hubungan patron-klien dalam birokrasi Indonesia diubah melalui revisi UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Selain itu, RUU tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah dapat segera dilakukan pembahasannya.

Pendahuluan

Sepanjang 2017 Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menangkap 6 (enam) kepala daerah karena diduga menerima suap. Penangkapan terbaru kepala daerah dilakukan pada tanggal 26 September 2017 dengan tersangka Bupati Kutai Kartanegara. Sebelumnya telah dilakukan penangkapan atas Walikota Batu (16 September); Bupati Batubara (13 September); Walikota Tegal (29 Agustus); Bupati Pamekasan (2 Agustus); dan Gubernur Bengkulu (21 Juni).

Menurut catatan Kementerian Dalam Negeri, hingga tahun 2016, sebanyak 361 kepala daerah tersangkut korupsi, dengan perincian 343 bupati/walikota dan 18 gubernur. Masih banyaknya kepala daerah yang tertangkap melakukan korupsi telah menimbulkan pertanyaan akan peran inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan di daerah. Berdasarkan informasi dari KPK, penangkapan kepala daerah tidak ada yang didasarkan atas laporan inspektorat di daerah, namun

*) Peneliti Madya Bidang Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: riris.katharina@dpr.go.id



atas pengaduan masyarakat. Padahal, tugas inspektorat daerah adalah melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Artinya, apabila inspektorat bekerja dengan baik, dapat dipastikan tingkat korupsi di daerah akan menurun.

Berdasarkan kajian KPK, kelemahan inspektorat daerah dalam melaksanakan tugasnya disebabkan oleh beberapa hal, yaitu rendahnya kapasitas inspektorat daerah dan independensi aparatur inspektorat daerah. Solusi yang ditawarkan Kementerian Dalam Negeri adalah melakukan rotasi atau penempatan petugas inspektorat pusat ke daerah dalam rangka peningkatan kapasitas inspektorat di daerah. Selain itu melakukan perbaikan aliran laporan dari inspektorat daerah hanya kepala daerah menjadi selain kepada kepala daerah juga kepada Presiden dan KPK. Tulisan ini bertujuan mengkritisi rencana solusi yang ditawarkan Kementerian Dalam Negeri dalam rangka memperkuat peran inspektorat daerah dalam menekan praktik korupsi oleh kepala daerah.

Inspektorat Daerah dan Permasalahannya

Menurut PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, inspektorat daerah dibentuk dalam rangka melakukan pengawasan intern di daerah. Pengawasan intern bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketataan terhadap peraturan perundang-undangan. Adapun kegiatan yang dilakukan adalah seluruh proses kegiatan audit, *review*, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi. Kegiatan pengawasan ini diharapkan dapat memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan, dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Dilihat dari perkembangannya, inspektorat daerah telah diberikan peran yang cukup signifikan dan pengaturan

yang lebih baik. Peran inspektorat daerah yang semula hanya bersifat represif, telah berkembang menjadi preventif. Inspektorat daerah juga diberikan peran sebagai konsultan antara lain dengan melakukan *quality assurance* bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerahnya. Dengan demikian, setiap SKPD dapat berkonsultasi dengan inspektorat daerah terkait penggunaan anggaran negara agar tidak menimbulkan praktik pelanggaran hukum.

Namun, peningkatan peran dan pengaturan tersebut dalam praktiknya belum secara signifikan menurunkan angka korupsi di daerah. Masih ditemukan daerah-daerah yang telah memperoleh hasil audit wajar (mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian) dalam laporan keuangan, namun kepala daerahnya tertangkap melakukan korupsi. Hal ini menandakan bahwa inspektorat daerah hanya berhasil dalam menghadirkan pelaporan keuangan yang andal, namun belum mampu mengamankan aset negara dari korupsi.

Menurut kajian KPK, penyebab pengawasan inspektorat daerah yang lemah yaitu kapasitas aparat yang rendah dan masalah independensi aparatur inspektorat daerah. Menanggapi kapasitas inspektorat daerah yang rendah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menyatakan bahwa telah dilakukan peningkatan kompetensi para auditor/pengawas antara lain melalui kerjasama dengan BPKP melakukan *workshop* ataupun seminar di bidang pengawasan dan juga pelatihan di kantor sendiri. Artinya, BPKP menjamin bahwa kapasitas auditor di setiap inspektorat daerah telah memadai.

Terkait dengan independensi aparatur inspektorat daerah, penting untuk melihat posisi inspektorat daerah dalam struktur organisasi pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 379 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat daerah. Kepala daerah dibantu oleh inspektorat daerah. Berdasarkan struktur organisasi, inspektorat daerah berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah dan secara administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah. Dalam alur kerja, laporan hasil pengawasan

inspektorat daerah ditujukan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota). Praktik ini dinilai mengurangi independensi dan objektivitas inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya.

Patron-Klien dalam Hubungan Kepala Daerah dan Inspektorat Daerah

Hubungan patron-klien dalam birokrasi seringkali digunakan dalam melihat efektivitas pengawasan internal (Gurgur, 2005: 8-9). Untuk melihat permasalahan inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya, khususnya terkait dengan independensi aparatur inspektorat daerah, teori patron-klien lebih tepat digunakan dalam tulisan ini. Patron-klien dalam birokrasi merupakan sebuah teori yang menyatakan bahwa dalam hubungan patron-klien terjadi di mana seorang atasan bertindak sebagai patron dan dengan segala pengaruh dan sumber daya yang dimiliki memberikan perlindungan atau mengambil manfaat atau keduanya kepada seseorang yang dianggap lebih rendah/bawahan sebagai klien, sepanjang klien membalasnya dengan memberikan dukungan dan bantuan kepada patron (J.C Scott dalam Putra, 1996: 32).

Dalam konteks birokrasi di daerah, hubungan patron-klien telah terbukti wujudnya. Peran kepala daerah sebagai politisi sangat besar dalam menentukan karier seorang birokrat. Menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepala daerah masih memegang peran sebagai pembina pegawai di daerah. Sebagai pembina pegawai daerah, kepala daerah berwenang mengangkat (termasuk promosi) dan memberhentikan seorang birokrat. Akibatnya, birokrat di daerah menempatkan diri sebagai klien dari kepala daerah yang menjadi patron-nya.

Dalam konteks patron-klien dalam hubungan kepala daerah dan aparatur inspektorat daerah, dapat dipahami bahwa aparatur inspektorat daerah menjadi tidak independen dengan kepala daerah. Dalam perspektif ini, maka sekalipun aparatur inspektorat daerah memiliki kapasitas, anggaran, serta sarana dan prasarana yang memadai, namun apabila hubungan patron-klien yang terjadi, akan sulit mengharapkan kinerja inspektorat daerah dalam pemberantasan korupsi.

Upaya Memperkuat Peran Inspektorat Daerah

Identifikasi KPK terhadap kelemahan inspektorat daerah dalam menjalankan tugasnya perlu direspons segera. Rencana Kementerian Dalam Negeri untuk melakukan rotasi dari inspektorat pusat ke daerah sebagai sebuah upaya merotasi kemampuan auditor tidak akan efektif apabila upaya tersebut tidak dilakukan dalam kerangka upaya untuk menghilangkan praktik patron-klien.

Inspektorat pusat yang dinilai telah memiliki kemampuan lebih dibandingkan inspektorat daerah akan tetap tidak berdaya dalam menghadapi pengaruh kepala daerah, apabila kepala daerah masih bertindak sebagai pembina kepegawaian dari sang auditor yang berasal dari inspektorat pusat. Sebagaimana dikemukakan Saleh (2009), dalam hubungan patron-klien, sumber daya manusia yang berkualitas tidak akan memberikan pengaruh positif dalam peningkatan kinerja birokrasi, dalam hal ini inspektorat daerah.

Oleh karena itu, masalah independensi inspektorat daerah sebagai sebuah masalah lain merupakan masalah yang perlu segera mendapat penyelesaian. Dalam konteks birokrasi Indonesia, sepanjang UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara masih memberikan ruang bagi pejabat politik sebagai pembina kepegawaian (birokrat), sepanjang itu pula masalah independensi birokrat akan menjadi masalah.

Kekhawatiran pejabat politik (kepala daerah) seandainya mereka tidak memegang kendali atas birokrasi yaitu membangkangnya birokrat terhadap kebijakan kepala daerah, sesungguhnya dapat diatasi melalui mekanisme pengawasan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Sehingga dengan demikian, tidak ada alasan bagi kepala daerah untuk khawatir bahwa birokrasi di dalam pemerintahannya tidak bekerja baik untuk mendukung berbagai kebijakan pemerintahannya.

Sementara situasi birokrasi masih di bawah pembinaan kepala daerah yang merupakan politisi, tetap perlu dilakukan berbagai upaya untuk mengefektifkan peran inspektorat daerah. Salah satu cara yaitu menghadirkan lembaga inspektorat daerah yang independen, yang dapat dilakukan dengan mengoordinasikan seluruh

inspektorat daerah ke dalam BPKP sehingga temuan dari inspektorat daerah dapat ditindaklanjuti.

Selain itu, jika selama ini laporan hasil pengawasan inspektorat daerah disampaikan kepada kepala daerahnya, dengan melihat kepada praktik buruk yang selalu terjadi, sudah saatnya mengubah alur laporan hasil pengawasan. Hasil pengawasan inspektorat daerah dilaporkan selain kepada kepala daerah juga ditembuskan kepada Presiden dan KPK. Dengan melibatkan KPK sebagai lembaga independen diharapkan mampu merespons laporan hasil pengawasan tersebut.

Penutup

Peran inspektorat daerah sangat diharapkan dalam menekan angka korupsi di daerah, terutama yang dilakukan oleh para kepala daerah. Permasalahan utama yang dihadapi oleh inspektorat daerah bukan semata-mata kapasitas yang kurang memadai, namun lebih kepada hubungan patron-klien yang masih terjadi dalam birokrasi di daerah.

Tulisan ini merekomendasikan agar permasalahan patron-klien ini yang menjadi prioritas untuk diselesaikan. Perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara harus dilakukan oleh DPR RI, khususnya yang terkait dengan peran politisi dalam pembinaan kepegawaian, khususnya dalam pengangkatan dan pemberhentian PNS.

Selain itu, perbaikan alur hasil pengawasan inspektorat daerah perlu dilakukan melalui pembahasan RUU tentang Sistem Pengawasan Internal Pemerintah oleh DPR RI dan Pemerintah. Dalam RUU tersebut perlu diatur sebuah alur baru dari hasil pengawasan dari inspektorat daerah. Selain kepada kepala daerah, laporan juga ditujukan kepada Presiden dan KPK. Lembaga KPK yang independen dianggap dapat mengurai praktik patron-klien yang terjadi selama ini. Dalam RUU juga dapat diatur mengenai status pegawai inspektorat daerah. Para auditor dapat dijadikan pegawai BPKP sehingga setiap auditor dapat dirotasi di setiap daerah. Hal ini selain menghindari praktik patron-klien juga untuk menghindari hubungan yang tidak profesional karena berada di satu daerah tertentu dalam waktu yang lama.

Referensi

- Gurgur, Tugrul & Shah, Anwar. (2005). *Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box? USA: World Bank.*
- "Hasil Audit Wajar Tidak Menjamin Bebas Korupsi", *Koran Tempo*, 15 September 2017, hlm. 17.
- "Inspektorat Daerah Diperkuat", <http://www.harnas.co/2017/01/26/inspektorat-daerah-diperkuat>, diakses 19 September 2017.
- "KPK: 361 Kepala Daerah Terlibat Korupsi", <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/08/11/67140/44/25/KPK-361-Kepala-Daerah-Terlibat-Korupsi>, diakses 19 September 2017.
- "OTT Tanda Korupsi Makin Merajalela", *Media Indonesia*, 17 September 2017, hlm. 3.
- "Pengawasan Lemah, OTT Marak", *Media Indonesia*, 15 September 2017, hlm. 7.
- "Peran Inspektorat akan Diperkuat", <https://www.kppod.org/berita/view?id=385>, diakses 20 September 2017.
- Putra, Ahimsa Heddy Sri. (1996). "Hubungan Patron-Klien di Sulawesi Selatan", *Jurnal Prisma* Edisi 6, Juni.
- Saleh, Kausar Ali. (2009). *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: Alumni.
- "Transparansi di Daerah Masih Buruk", *Media Indonesia*, 18 September 2017, hlm. 1.