

**PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN SEBAGAI  
APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN**

**TESIS**

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Mencapai Gelar Magister Hukum (M.H)  
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*

Oleh :

**DHIFA UDAYANA PUTRA**  
**NPM : 1620010015**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2019**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Nama : **DHIEA UDAYANA PUTRA**  
NPM : 1620010015  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum / Hukum Administrasi Negara  
Judul Tesis : PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA  
MEDAN SEBAGAI APARATUR PENGAWAS  
INTERNAL DALAM MENINGKATKAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA  
MEDAN

Disetujui untuk disampaikan Kepada

*Panitia Ujian Tests*

Medan, 22 Maret 2019

Komisi Pembimbing

Pembimbing I



Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum

Pembimbing II



Dr. Ramlan, S.H., M.Hum

**LEMBAR PENGESAHAN**

PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN SEBAGAI  
APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN

**DHIFA UDAYANA PUTRA**

**NPM : 1620010015**

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

"Tesis ini Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Penguji, yang dibentuk oleh Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Dinyatakan Lulus Dalam Ujian Tesis dan Berhak Menyandang Gelar Magister Ilmu Hukum (M.H)

Pada Hari Jumat, Tanggal 22 Maret 2019"

*Panitia Ujian*

1. **Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum**  
Pembimbing I

2. **Dr. Ramlan, S.H., M.Hum**  
Pembimbing II

3. **Dr. Marzuki, S.H., M.Hum**  
Penguji I

4. **Dr. Dedi Harianto, S.H., M.Hum**  
Penguji II

5. **Dr. Dayat Limbong, S.H., M.Hum**  
Penguji III



## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis dengan judul:

**PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAH KOTA MEDAN SEBAGAI  
APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN**

Yang dibuat untuk melengkapi persyaratan menjadi Magister Hukum pada konsentrasi Hukum Administrasi Negara Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, sejauh yang saya ketahui bukan merupakan tiruan atau duplikasi dari seminar atau tesis yang sudah dipublikasikan dan atau pernah dipakai untuk mendapatkan gelar kesarjanaan di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun di Perguruan Tinggi atau Instansi manapun, kecuali bagian yang sumber informasinya dicantumkan sebagaimana semestinya.

Medan, 22 Maret 2019

Penulis,



**DHIFA UDAYANA PUTRA**  
1620010015

**ABSTRAK**  
**PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN SEBAGAI**  
**APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN**  
**KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN**

**OLEH:**  
**DHIFA UDAYANA PUTRA**

Guna mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yaitu Inspektorat. Kualitas pelayanan publik di daerah tidak terlepas dari adanya pengawasan oleh Inspektorat daerah. Baik buruknya pengawasan akan berimplikasi pada kualitas pelayanan publik di Kota Medan. Untuk itu perlu diketahui bagaimana sebenarnya peran inspektorat, hambatan-hambatan yang dihadapi, dan upaya yang Inspektorat Pemerintahan Kota Medan mengatasi hambatan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan analisis kualitatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Data yang digunakan adalah data sekunder dengan bahan hukum primer yakni antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018.

Dalam menjalankan perannya sebagai aparatur pengawas internal pemerintah, inspektorat menemui banyak hambatan baik yang bersumber dari lemahnya substansi hukum yang mengatur kewenangan Inspektorat maupun hambatan lain bersifat teknis dalam penerapan pengawasan dari aspek internal seperti rendahnya SDM dan keterbatasan anggaran Inspektorat serta aspek eksternal seperti krisis kepercayaan masyarakat dan tingginya campur tangan pemerintah daerah yang berdampak pada kualitas pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat. Berbagai upaya pemerintah dilakukan seperti perencanaan penguatan substansi hukum Inspektorat dengan adanya wacana serta rancangan revisi peraturan perundang-undangan. Disatu sisi, secara teknis Inspektorat dituntut melakukan kinerja secara maksimal walaupun dengan keterbatasan yang ada, diantaranya melakukan perencanaan menghadapi tantangan-tantangan yang muncul dikemudian hari. Baik buruknya kinerja Inspektorat sebagai pengawas internal tercermin dari kegiatan pengawasan yang dilakukan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), semakin efektif pengawasan yang dilakukan maka akan sedikit tindak penyalahgunaan wewenang yang terjadi di lingkungan Pemerintah Kota Medan.

Kata Kunci: Peran Inspektorat, Pengawasan, Kualitas Pelayanan Publik

## **ABSTRACT**

### ***THE ROLE OF INSPECTORATE OF GOVERNMENT MEDAN CITY AS INTERNAL GOVERNMENT SUPERVISORY TO INCREASE THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES IN MEDAN CITY***

**BY:  
DHIFA UDAYANA PUTRA**

*To prevent deviation and abuse in administering government , goverment formed the internal supervisory institutions named Inspectorate. The quality of public services in the regions does not despite the presence of lack of supervision from regional inspectorate. Good or bad of observation would be led to the quality of public services in the city of Medan. This needs to known what is the role of inspectorate , the obstacles facing, and the efforts that have government inspectorate of the city of medan address constraints in monitoring to the public service*

*Research methods that were used in this research is research normative law with the qualitative analysis with methods of statute approach and conceptual approach. The data used was secondary data with the primary law materials which is The Government Regulations Number 60 Of 2008 About Internal Control System Of Government, The Government Regulations Number 12 Of 2017 About Guidance And Supervision Of Regional Government Administration, and The Regulation Of The Domestic Minister Republic Indonesia Number 110 Of 2017 About The Supervision Local Government Administration Years 2018.*

*In carrying out about role as the government internal supervisory, the inspectorate see a lot a obstacles whether from the weakness of the laws substance governing within the authority of inspectorates investigation and other technical obstacles in the application of supervision in internal aspect which is the lack of human resources (SDM) and the limited budget, a external aspect which is a crisis of public trust and the local government intervention make effect of lowering quality of supervision and guidance that have been undertaken by inspectorate. Various efforts of the government committed in case such as planning to strengthening law substance of inspectorate by the drafting discourse regulations and revision of the constitution. In the other side, as technically inspectorate must required to do maximum performance although limited conditions, with do a more planning to face new challenges that appears at later days. performance of Inspectorate as a watchdog internal reflected in activities surveillance done in of regional taskforce (SKPD) , had been more effectively that supervision so going to be a little of abuse occurring in administration medan*

*Keywords: The Role Of Inspectorate, Supervision, The Quality Of Public Services*

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan dan karunia-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini, shalawat beriring salam juga penulis persembahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW yang telah mengajari kita ilmu dan pengetahuan. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis tentang **“Peran Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Sebagai Aparatur Pengawas Internal Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Kota Medan”**.

Tesis ini ditulis untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan program pendidikan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH), Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan. Sebagai bentuk aplikasi teori yang selama ini didapatkan melalui proses perkuliahan yang dilaksanakan.

Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis banyak menerima bantuan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, sudah selayaknya dengan segala kerendahan hati penulis mengucapkan ribuan terima kasih yang tulus kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu, kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. Agusani, M.AP, selaku rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr. Triono Eddy, S.H, M.Hum, selaku Komisi Pembimbing I dan Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah

Sumatera Utara yang telah dengan tulus dan ikhlas mmberikan bimbingan dan arahan kepada penulis untuk kesempurnaan tesis ini,

3. Bapak Dr. Ramlan, S.H, M.Hum, selaku Komisi Pembimbing II yang telah dengan tulus dan ikhlas mmberikan bimbingan dan arahan kepada penulis untuk kesempurnaan tesis ini,
4. Bapak Dr. Marzuki, SH, M.Hum, sebagai Pembanding dalam seminar proposal yang telah memberikan masukan untuk kesempurnaan penulisan tesis ini,
5. Kepada yang teristimewa ayahanda penulis Del Ikhsansyah, dan ibunda penulis Almarhumah Cut Nurhayati, yang senantiasa membimbing, memberikan semangat dan memberikan dukungan baik moril maupun materil kepada penulis. Kepada adinda tersayang Putri Chaliska, S.Kom, dan Rezky Nadira serta kepada yang tercinta Sri Wulandari yang selalu menyemangati penulis, memberikan dukungan dan doanya sampai terselesainya tesis ini sejak penulis memulai pendidikan Strata-1 (Sarjana) hingga saat ini,
6. Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu dosen akademis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang saya cintai dan saya hormati, terima kasih karena telah membagikan ilmunya sehingga saya bisa menyelesaikan studi Program Magister Ilmu Hukum,
7. Seluruh staf pegawai Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

8. Buat rekan-rekan seperjuangan dan seangkatan khususnya keluarga besar Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara stambuk 2016, yang telah mendukung, mendoakan agar tesis ini dapat terselesaikan,
9. Semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah memberikan semangat dan dukungan penuh kepada penulis hingga tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis berharap semoga semua bantuan dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa, agar selalu dilimpahkan kebaikan, kesehatan, kesejahteraan, dan rezeki berlimpah kepada kita semua.

Penulis menyadari apa yang terkandung dan tertuang di dalam tesis ini, tidak luput dari kekurangan dan kelemahan baik dari segi teknis, penulisan maupun materi. Seiring dengan hal itu, saran dan nasehat yang bersifat membangun sangat penulis harapkan.

Medan, 22 Maret 2019

Penulis,

DHIFA UDAYANA PUTRA

## DAFTAR ISI

	Hal
<b>ABSTRAK</b>	
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Keaslian Penelitian .....	11
F. Kerangka Teori dan Konsep.....	12
1. Kerangka teori .....	12
2. Kerangka konsep .....	27
G. Metode Penelitian.....	29
1. Spesifikasi penelitian.....	29
2. Sifat penelitian.....	30
3. Sumber data .....	31
4. Alat pengumpul data.....	32
5. Analisis data .....	34

<b>BAB II: PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN SEBAGAI APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN.....</b>	<b>35</b>
A. Kedudukan Inspektorat Sebagai Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP).....	35
B. Pelayanan publik pemerintah Kota Medan.....	47
C. Inspektorat Pemerintah Kota Medan Sebagai Aparatur Pengawas Internal Pemerintah Kota Medan.....	54
D. Pembinaan Inspektorat Pemerintah Kota Medan Terhadap Pelayanan Publik.....	63
E. Pengawasan Inspektorat Pemerintah Kota Medan Terhadap Pelayanan Publik.....	65
F. Analisis Peran Inspektorat Pemko Medan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik .....	72
 <b>BAB III: HAMBATAN-HAMBATAN YANG DIHADAPI INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK.....</b>	 <b>83</b>
A. Hambatan Hukum Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.....	83
B. Hambatan Teknis Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.....	92

C. Analisis Terhadap Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.....	101
<b>BAB IV: TINDAKAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN MENGATASI HAMBATAN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK.....</b>	<b>105</b>
A. Tindakan Hukum Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik. ....	105
B. Upaya Teknis Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik. ....	110
C. Analisis Terhadap Tindakan Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik. ....	121
<b>BAB V: PENUTUP .....</b>	<b>125</b>
A. Kesimpulan.....	125
B. Saran .....	126
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

	Hal
<b>Tabel 1.1:</b> Data Transparency International Indonesia (TII).....	3
<b>Tabel 1.2:</b> Kabupaten/Kota Pelaporan Tertinggi Pelayanan Publik Provinsi Sumatera Utara.....	9
<b>Tabel 1.3:</b> Sektor Pelayanan Publik Pelaporan Tertinggi Kota Medan.....	9
<b>Tabel 3.1:</b> Isu Strategis & Permasalahan Inspektorat Kota Medan.....	85
<b>Tabel 3.2:</b> Kebutuhan Anggaran Inspektorat Kota Medan dan realisasi yang diberikan pemerintah Kota Medan.....	94
<b>Tabel 3.3:</b> Susunan Organisasi Inspektorat Kota Medan berdasarkan jabatan struktural.....	95
<b>Tabel 3.4:</b> Susunan Organisasi Inspektorat Kota Medan berdasarkan jabatan fungsional .....	96
<b>Tabel 4.1:</b> Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon II 2018.....	117
<b>Tabel 4.2:</b> Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (Irbn Pembantu) 2018.....	118
<b>Tabel 4.3:</b> Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (sekretaris) 2018.....	118
<b>Tabel 4.4:</b> Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon IV (sub bagian) 2018.....	119

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dilakukan melalui fungsi-fungsi manajemen pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi yang merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih terwujud, maka pengawasan sebagai instrumen dalam manajemen organisasi pemerintahan harus berjalan dan terlaksana secara optimal.

Guna mencegah terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka di setiap institusi pemerintah dibentuk lembaga pengawasan internal pemerintah yang secara khusus melaksanakan fungsi pengawasan. Lembaga pengawasan internal pemerintah adalah lembaga yang dibentuk dan secara internal merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang memiliki tugas pokok dan fungsi dibidang pengawasan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Inspektorat.

Saat ini, kemampuan administrasi publik di lingkungan pemerintah masih dianggap lemah terutama dibidang pengawasan. Melalui suatu proses pengawasan

yang komprehensif dan pembinaan, maka diharapkan dapat meningkatkan kapasitas kemampuan administrasi publik dalam rangka membangun birokrasi yang lebih baik. Dengan demikian pengawasan menjadi suatu unsur yang sangat penting dalam proses manajemen pemerintahan.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan kinerja aparatur pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik yang baik. Inspektorat yang ditunjuk sebagai aparatur pengawas internal juga mempunyai peran sangat penting dalam upaya mewujudkan *good governance* dan *clean government* pada Pemerintah Kota Medan.

Baik buruknya kinerja Inspektorat sebagai pengawas internal tercermin dari kegiatan pengawasan yang dilakukan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), semakin efektif pengawasan yang dilakukan maka akan sedikit tindak penyelewengan di lingkungan Pemerintah Kota Medan. Namun hal ini bukanlah sesuatu yang mudah karena terdapat berbagai permasalahan yang ada dan sering mengemuka terutama berkenaan dengan pelayanan publik dalam birokrasi pemerintah, baik dari dalam aparatur pengawasan itu sendiri maupun institusi di lingkungan Pemerintah Kota Medan secara keseluruhan.

Semakin meningkatnya pejabat daerah yang tersangkut korupsi di Kota Medan menunjukkan bahwa inspektorat daerah Kota Medan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Jangankan menjadi lembaga kontrol yang efektif, mencegah dan menindak penyimpangan aparat birokrasi justru menjadi bagian dari masalah dalam tindak penyimpangan di birokrasi. Ketidakefektifan

inspektorat daerah itu cukup beralasan. Sebab, secara struktural posisi inspektorat daerah itu adalah bagian dari pemerintah atau eksekutif. Di struktur inspektorat daerah, kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) menduduki posisi sebagai pelindung atau pembina. Dalam konteks ini, bagaimana mau mengawasi atau memeriksa dugaan penyimpangan di tubuh birokrasi pemerintah jika pihak yang akan diawasi atau diperiksa adalah atasannya sendiri atau mungkin temannya sendiri. Dalam kondisi demikian, inspektorat daerah dipastikan akan merasa segan untuk memeriksa dan menindak lanjuti dugaan penyimpangan yang terjadi.

Tabel 1.1 Data Transparency International Indonesia (TII)

PERINGKAT	KOTA TERKORUP	INDEKS NILAI TAHUN 2015	KOTA TERKORUP	INDEKS NILAI TAHUN 2017
1	BANDUNG	39	<b>MEDAN</b>	<b>37</b>
2	PEKANBARU	42	MAKASSAR	53
3	MAKASSAR	48	BANDUNG	57
4	PADANG	50	SEMARANG	58
5	MANADO	55	SURABAYA	61
6	JAKARTA UTARA	57	MANADO	62
7	<b>MEDAN</b>	<b>57</b>	PADANG	63
8	PONTIANAK	58	BANJARMASIN	63
9	SEMARANG	60	BALIKPAPAN	64
10	SURABAYA	65	PEKANBARU	65

Sumber: Data Transparency International Indonesia (TII)

Pada Tabel diatas adalah data yang dirilis oleh TII adalah tabel yang menunjukkan 10 Kota terkorupsi di Indonesia, dimana indeks penilaian 100 pada poin pada kota terbaik. Untuk Kota Medan sendiri, pada periode tahun 2015 berada pada peringkat ke-7 sebagai kota terkorupsi Indonesia dengan mendapatkan poin hanya sebesar 57 saja. 2 tahun kemudian pada 2017 ternyata Kota Medan mengalami penurunan yang signifikan yang hanya mendapatkan poin

sebesar 37 dan menempati posisi pertama sekaligus menjadi kota dengan angka korupsi terbesar di Indonesia.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menjadi payung bagi badan atau pejabat pemerintah dalam melaksanakan kewenangan sehingga diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Pelaksanaan dari Undang-Undang Pemerintah Daerah tersebut maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimana dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. Sebagaimana ditekankan kembali pada Pasal 17 Ayat (2) pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2017 bahwa pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah akan dibantu oleh inspektorat daerah.

Dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 Pasal 3 Ayat 2f dan Pasal 10 Ayat 2f disebutkan bahwa bentuk pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat daerah meliputi kegiatan birokrasi dan pelayanan publik di daerah. Sehingga didefenisikan bahwa segala bentuk pelayanan publik di setiap aparatur perangkat daerah baik di provinsi maupun kabupaten/kota berada didalam pengawasan inspektorat daerah. Hal ini menunjukkan baik buruknya pelayanan

publik di setiap daerah secara tidak langsung dipengaruhi oleh inspektorat sebagai aparatur pengawas daerah.

Inspektorat sebagai Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) seharusnya menjadi alat deteksi dini karena posisinya yang berada dalam instansi pemerintahan sehingga memungkinkan mereka mengawasi mekanisme pelayanan publik dan birokrasi di daerah untuk mencegah penyalahgunaan wewenang. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa kedudukan inspektorat yang selama ini berada dalam instansi pemerintah baik pusat maupun daerah justru menjadi sebagai pelindung dari segala bentuk penyimpangan di instansi tertentu.

Hal ini dikarenakan Inspektorat yang ditunjuk sebagai APIP memiliki kedudukan yang sama dengan perangkat daerah lainnya yang bertanggungjawab kepada kepala daerah. Kedudukannya yang tidak independen ini menyebabkan pengawasan yang dilakukan oleh APIP dapat diintervensi oleh pihak lain dan secara tidak langsung APIP berusaha menjaga nama baik kepala daerah sehingga memberi celah penyelewengan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Senada dengan penuturan mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Bapak Asman Abnur mengatakan bahwa peran Inspektorat sebagai aparatur pengawas masih dianggap lemah sehingga perlu dilakukan pembentukan undang-undang guna mengatur soal posisi Inspektorat agar lebih efektif dalam melakukan pengawasan. Hal ini dilandasi terkait regulasi maupun mekanisme pengawasan yang dilakukan inspektorat daerah, sebab menurut beliau seharusnya Inspektorat berperan sebagai pengawasan perangkat daerah tidak perlu memberikan laporan hasil kepada

kepala daerah dikhawatirkan adanya campur tangan kepala daerah dapat mengintervensi hasil pengawasan. Sebab secara tidak langsung kepala daerah dalam hal ini bupati/walikota akan berusaha melindungi nama baik perangkat daerahnya.<sup>1</sup>

Berkenaan dengan kualitas pelayanan publik di Pemerintahan Kota Medan, secara garis besar dapat dikatakan pelayanan publik yang berkualitas sangat bergantung pada tiga aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan/organisasi. Diketahui bersama bahwa pola penyelenggaraan birokrasi dan pelayanan publik di Kota Medan saat ini masih belum mencapai taraf yang memuaskan, rendahnya kompetensi sumber daya manusia dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terkadang tidak sesuai dengan latar belakang kemampuan yang dimiliki, ditambah dengan mekanisme kelembagaan yang masih belum tertata dengan baik.

Dewasa ini Masyarakat semakin terbuka dalam memberikan kritik bagi pelayanan publik. Oleh sebab itu substansi administrasi sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan organisasi pelayanan dalam mencapai tujuan. Rendahnya kualitas pelayanan publik merupakan salah satu sorotan yang diarahkan kepada birokrasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan pelayanan publik di era reformasi merupakan harapan seluruh masyarakat, namun dalam perjalanan reformasi ternyata tidak mengalami perubahan yang signifikan. Berbagai tanggapan masyarakat justru cenderung menunjukkan bahwa berbagai jenis pelayanan publik

---

<sup>1</sup> Kompas, "Fungsi Pengawasan Inspektorat Dianggap Lemah, Apa Kata Menteri Asman?", <https://nasional.kompas.com/read/2017/08/21/23043701/> diakses tanggal 25 Februari 2018

mengalami kemunduran yang utamanya ditandai dengan banyaknya penyimpangan dalam layanan publik tersebut.

Sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, dan sumber daya manusia yang lamban dalam memberikan pelayanan, mahal, tertutup, dan diskriminatif serta berbudaya bukan melayani melainkan dilayani juga merupakan aspek layanan publik yang banyak disoroti. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebagian aparatur pemerintahan atau administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi ini karena di dalam kerangka hukum administrasi positif Indonesia saat ini telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar minimum pelayanan publik tersebut masih belum termanifestasikan dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintah.

Birokrasi yang panjang dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan. Ini menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang dan melalui proses yang berbelit-belit, sehingga besar kemungkinan timbul ekonomi biaya tinggi, terjadinya penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlakuan diskriminatif, dan lain-lain. Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakatpun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan

yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini mendorong menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembanding dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi tawar dari masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati pelayanan yang kurang memadai tanpa protes.

Belum berjalannya desentralisasi kewenangan secara efektif. Dari sisi manajemen pemerintahan, penerapan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan instrumen utama untuk mencapai suatu negara yang mampu menghadapi tantangan-tatangan tersebut. Di samping itu, penerapan desentralisasi kewenangan dan otonomi daerah juga merupakan prasyarat dalam rangka mewujudkan demokrasi dan pemerintahan yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat.

Satu hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang pelayanan umum, terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai penyedia jasa bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya

permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Menurut Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumut saat ini penyelenggaraan pelayanan publik di Sumatera Utara dinilai masih buruk. Hal ini dilihat dari tidak adanya standar-standar pelayanan publik dimasing-masing instansi membuat pelayanan publik tidak baik dan kondisi ini bertambah buruk dengan ketidaktahuan masyarakat terhadap standar-standar tersebut.<sup>2</sup> Sepanjang tahun 2017 Ombudsman Sumut menerima 283 laporan dari masyarakat berkenaan dengan buruknya pelayanan publik. Laporan tertinggi berasal dari Medan yang mencapai 63,96 persen.<sup>3</sup> Untuk lebih lanjut dijabarkan pada tabel berikut:

Tabel 1.2 Kabupaten/ Kota Pelaporan Tertinggi Pelayanan Publik Provinsi Sumatera Utara

No	Kabupaten/Kota Laporan Tertinggi Pelayanan Publik (2017)	Persentase
1	Medan	63,96%
2	Deli Serdang	3,89%
3	Langkat	3,56%
4	Siantar	2,78%
5	Labuhan Batu	1,94%

Sumber: Hasil Audit Ombudsman 2017

Tabel 1.3 Sektor Pelayanan Publik Pelaporan Tertinggi Kota Medan

No	Sektor Pelayanan Publik Laporan Tertinggi (2017)	Persentase
1	Sektor Pelayanan Pendidikan	21,55%
2	Sektor Pelayanan Kepolisian	20,14%
3	Sektor Pelayanan Pertanahan	11,31%
4	Sektor Pelayanan Kependudukan	10,47%
5	Sektor Pelayanan Kesehatan	7,82%

Sumber: Hasil Audit Ombudsman 2017

<sup>2</sup> Harian Analisa, "Pelayanan Publik di Sumut Masih Buruk" <http://harian.analisadaily.com/kota/news/pelayanan-publik-di-sumut-masih-buruk/> diakses tanggal 25 Februari 2018

<sup>3</sup> Tribun News, "Ombudsman Soroti Buruknya Pelayanan Publik, Sepanjang 2017 Terima 283", <http://medan.tribunnews.com/2017/12/28/ombudsman-soroti-buruknya-pelayanan-publik-sepanjang-2017-terima-283> diakses tanggal 25 Februari 2018

Pada Tabel 1.2 diatas dijelaskan dari pelaporan berkenaan dengan buruknya publik di Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan menempati posisi pertama dengan nilai pelaporan terbesar yakni 63,96 persen dari indeks penilaian sebesar 100 persen. Ditelaah lebih jauh pada Tabel 1.3 perincian 63,96 persen terhadap pelaporan di Kota Medan, sektor pelayanan pendidikan menempati angka pelaporan tertinggi sebesar 21,55%, Sektor Pelayanan Kepolisian 20,14%, Sektor Pelayanan Pertanahan 11,31%, Sektor Pelayanan Kependudukan 10,47%, Sektor Pelayanan Kesehatan 7,82%.

Dari persoalan pada latar belakang, peneliti tertarik mengangkat judul yang dituangkan dalam penelitian tesis yaitu ***“Peran Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Sebagai Aparatur Pengawas Internal Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Di Kota Medan”***.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang dikemukakan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Inspektorat Pemerintahan Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan?
2. Bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi Inspektorat Pemerintahan Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik?
3. Bagaimana tindakan Inspektorat Pemerintahan Kota Medan mengatasi hambatan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian tesis ini adalah:

- 1 Untuk menganalisis bagaimana peran Inspektorat Pemerintahan Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan.
- 2 Untuk menganalisis bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi Inspektorat Pemerintahan Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik.
- 3 Untuk menganalisis bagaimana tindakan Inspektorat Pemerintahan Kota Medan mengatasi hambatan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian dalam penulisan tesis, maka penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan praktis. Adapun kedua kegunaan tersebut adalah sebagai berikut:

#### **1. Secara teoritis**

Hasil penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum administrasi negara berkenaan peran inspektorat di pemerintahan daerah sebagai lembaga pengawasan baik dari segi birokrasi maupun pelayanan publik. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi penyempurnaan peraturan hukum terhadap APIP. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan

kontribusi bagi pelaksanaan penelitian di bidang yang sama dimasa yang akan datang.

## 2. Secara praktis.

Memberikan informasi secara ilmiah bagi masyarakat umum dan aparatur Negara baik lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. sehingga diharapkan lebih mengetahui dan mengerti tentang peran Inspektorat sebagai aparatur pengawas internal pemerintah (APIP).

## **E. Keaslian Penelitian**

Sepengetahuan penulis, peran inspektorat Pemerintahan Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan belum pernah diteliti sebelumnya.

Penelitian tesis ini yang menjadi kajian yaitu untuk menganalisa secara perspektif hukum apakah peraturan yang ada tersebut sudah diterapkan secara baik dan mampu memberikan keadilan, kepastian serta kebermanfaatan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu, keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka.

## **F. Kerangka Teori dan Konsepsi**

### **1. Kerangka teori.**

Teori Ilmu Hukum (*rechtstheorie*) secara umum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal

secara kritis menganalisis berbagai aspek gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik dalam konsepsi teoritisnya mau pun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis dalam kenyataan masyarakat. Dalam penerapannya terdiri atas *Grand Theory* yaitu teori utama atau teori dasar yang menjelaskan semua bangunan teori dengan ilmu hukum, *Middle-Range Theory* yaitu teori yang menjelaskan hubungan antara proposisi-proposisi antara *Grand Theory dan Applied Theory*, dan *Applied Theory* yaitu teori yang menjelaskan hubungan-hubungan konsep-konsep hukum. Objek telaahnya adalah gejala umum dalam tatanan hukum positif yang meliputi analisis bahan hukum, metode dalam hukum dan kritik ideologikal terhadap hukum.<sup>4</sup>

JJH Bruggink dalam H.R. Otje Salman mengatakan Teori hukum adalah seluruh pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dan sistem tersebut untuk sebagian yang penting dipositifkan.<sup>5</sup>

Dalam Penelitian ini penulis menggunakan Teori Hukum Sebagai Sistem sebagai *Grand Theory* yang dipakai sebagai acuan dasar Inspektorat Kota Medan dalam menjalankan tugas sebagai APIP yang merupakan bagian dari pengawasan pemerintahan untuk menjamin tercapainya fungsi-fungsi hukum dalam sistem pemerintahan di Kota Medan dimana menelaah hal-hal yang berkenaan dengan substansi, struktur serta budaya hukum yang ada. *Middle-Range Theory* yang

---

<sup>4</sup> B.Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm 122.

<sup>5</sup> H.R. Otje Salman, *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2002), hlm 60.

digunakan penulis adalah Teori Tujuan Hukum untuk menjelaskan kaidah-kaidah serta tujuan dari Inspektorat sebagai APIP dalam pemenuhan terhadap keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat dalam menerima pelayanan publik di Kota Medan. *Applied Theory* dalam tesis yang digunakan adalah teori Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*) untuk menjelaskan hubungan Inspektorat sebagai APIP dalam mewujudkan konsep partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsibilitas, konsensus, keadilan, efektifitas, akuntabilitas, serta visi strategi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan.

#### **a. Hukum sebagai sistem**

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum yang baik. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem.<sup>6</sup> Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, bahwa suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.<sup>7</sup> Dalam pandangan Fuller, untuk mengetahui akan

---

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm 3.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000) hlm 48.

keberadaan sistem hukum, maka harus diletakkan delapan asas yang dinamakannya *principles of legality*, yaitu:<sup>8</sup>

- 1) sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan orang akan kehilangan orientasi.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Rumus sederhana untuk membatasi dengan tanpa mengurangi makna dari hakikat sistem hukum itu sendiri, Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum menjadi tiga bagian yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>9</sup> Struktur hukum adalah komponen struktural atau organ yang bergerak didalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan, maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Substansi hukum adalah produk dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal atau peraturan yang lahir dari

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm.51

<sup>9</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009) hlm 33.

kebiasaan. Sedangkan budaya hukum adalah nilai, pemikiran, serta harapan atas kaedah atau norma dalam kehidupan sosial masyarakat. Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum.

Substansi hukum dalam hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Struktur hukum, yaitu kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya. Struktur terdiri atas jumlah serta ukuran pengadilan, yurisdiksinya, termasuk di dalam struktur ini juga mengenai penataan badan legislatif. Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Struktur hukum/pranata hukum dalam teori Lawrence Meir Friedman disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Hukum tidak dapat

berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen.

Budaya hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

#### **b. Tujuan hukum**

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tentang apa yang menjadi tujuan hukum terdapat banyak teori, namun demikian diantara begitu banyak teori tentang tujuan hukum maka perlu mengambil beberapa teori yang dapat menjadi acuan sebagai dasar penulis untuk melihat tentang apa yang menjadi tujuan hukum. Dimana tujuan-tujuan tersebut harus

berkesuaian dengan apa yang menjadi fokus penelitian. Maka penulis menitikberatkan tujuan hukum kepada Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan Hukum.

#### 1) Keadilan hukum

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Teori Etis adalah tujuan hukum semata mata untuk mewujudkan keadilan (justice). terdapat gagasan umum tentang apa yang adil menurut kodratnya dan apa yang adil itu harus sesuai atau menurut keberlakuan hukumnya.<sup>10</sup> Menurut Sumaryono dalil hidup manusia harus sesuai dengan alam, untuk melaksanakan peran kodrati manusia, setiap manusia seharusnya mendasarkan tindakannya sesuai dengan gagasan keadilan, sehingga manusia dapat memahami dan melakukan hal-hal yang bertentangan dengan alam tempat manusia hidup.<sup>11</sup>

Kontribusi Aristoteles bagi filsafat hukum adalah formulasinya terhadap masalah keadilan, yang membedakan antara Keadilan “distributif” dengan keadilan “korektif” atau “remedial” yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis. Teori ini mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat; dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*).<sup>12</sup>

Jenis – jenis Keadilan Menurut Aristoteles antara lain yaitu:

---

<sup>10</sup> Sarathi, *Kajian Teori Dan Masalah Sosial Politik*, (Denpasar: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Denpasar, 2007), hlm 244-245.

<sup>11</sup> E.Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm.92

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm 10.

(a) Keadilan distributif

Keadilan distributif merupakan suatu perlakuan kepada seseorang yang disesuaikan dengan jasa – jasa yang telah dilakukan atau pun diperbuatnya. Dalam keadilan distributif, segala sesuatunya ditetapkan dengan mempertimbangkan apa – apa yang telah dilakukan seseorang jauh sebelum orang tersebut diadili.

(b) Keadilan komunikatif

Keadilan komunikatif merupakan suatu perlakuan kepada seseorang yang tidak disesuaikan tanpa melihat apa yang telah dikerjakannya (jasa – jasa yang diperbuatnya). Dalam keadilan komunikatif, seseorang akan diadili tanpa mempertimbangkan berbagai macam jasa atau pun kegiatan yang pernah dilakukan sebelumnya.

(c) Keadilan perbaikan

Keadilan perbaikan merupakan keadilan yang terjadi dan perlu ditegakkan setelah seseorang mencemarkan nama baik seseorang. Dalam keadilan perbaikan, orang yang diadili biasanya harus bisa mengembalikan nama baik orang yang telah tercemar nama baiknya melalui tindakan permohonan maaf dan juga tindakan publikasi.

(d) Keadilan konvensional

Keadilan konvensional merupakan keadilan yang berlangsung ketika seseorang mematuhi peraturan atau pun undang – undang yang berlaku. Jenis keadilan ini merupakan keadilan yang digunakan dalam setiap perkara hukum pidana dan perdata.

(e) Keadilan kodrat alam

Keadilan kodrat alam merupakan keadilan yang ditegakkan dengan mengikuti peraturan atau pun hukum alam.

2) Kepastian hukum

Menurut aliran normatif-dogmatik yang dianut oleh John Austin dan van Kan, menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Bahwa hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang.<sup>13</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>14</sup> Kepastian hukum sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban di dalam kehidupan masyarakat karena kepastian hukum (peraturan/ketentuan umum) mempunyai sifat sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 74.

<sup>14</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm 23.

<sup>15</sup> Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antitomi Nilai* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2007), hlm 94-95.

- (a) Adanya paksaan dari luar (sanksi) dari penguasa yang bertugas mempertahankan dan membina tata tertib masyarakat dengan peran alat-alatnya.
- (b) Sifat undang-undang yang berlaku bagi siapa saja. Kepastian hukum ditujukan pada sikap lahir manusia, tidak mempersoalkan sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikan adalah bagaimana perbuatan lahiriahnya. Kepastian hukum memberi sanksi terhadap perbuatan yang nyata atau konkrit.

### 3) Kemanfaatan Hukum

Aliran Utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>16</sup>

Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (happines), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>17</sup> Jeremy Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif di atas landasan asas manfaat. Ia merupakan pencetus sekaligus

---

<sup>16</sup> Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, ( Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm 59.

<sup>17</sup> Muh. Erwin, *Filsafat Hukum ; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, (Jakarta : Rajawali Press, 2011), hlm 179.

pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan.<sup>18</sup>

Pendapat ini dititik beratkan pada hal-hal yang berfaedah bagi orang banyak dan bersifat umum tanpa memperhatikan aspek keadilan serta tidak mempertimbangkan tentang hal-hal yang konkrit.

### **c. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*)**

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik. Terselenggaranya tata pemerintahan yang baik merupakan prasyarat utama dalam mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.

Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.<sup>19</sup>

Dapat dikatakan bahwa tata pemerintahan yang baik adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan efisien, pencegahan korupsi baik

---

<sup>18</sup> H.R Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, (Bandung : Refika Aditama, 2010), hlm 44.

<sup>19</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm 1-2.

secara politik maupun administratif, penciptaan *legal frame and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Good Governance merupakan tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

#### 1) Ciri-ciri tata pemerintahan yang baik

Dalam dokumen *kebijakan united nation development programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik yaitu:

- (a) Mengikuti sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- (b) Menjamin adanya supremasi hukum.
- (c) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat.
- (d) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm 3.

## 2) Prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik

Kunci utama untuk memahami tata pemerintahan yang baik adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang terdapat di dalamnya. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab baru akan tercapai apabila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi ketiga komponen *good governance* tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara. Interaksi dan kemitraan seperti ini biasanya baru dapat berkembang subur apabila prinsip-prinsip *good governance* telah diterapkan dengan baik. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada Sembilan aspek fundamental dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik, yaitu:<sup>21</sup>

### (a) Partisipasi

Partisipasi antara masyarakat baik secara individu, maupun individu dengan kelompok dalam menjalankan sistem birokrasi pemerintahan. Setiap orang atau warga negara memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masing-masing. Partisipasi yang luas perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.

### (b) Penegakan hukum

---

<sup>21</sup> Dede Rosyada, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000), hlm 182.

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dengan seoptimal mungkin. Kerangka aturan hukum dan perundangan-undangan haruslah berkeadilan dan dapat ditegakkan serta dipatuhi secara utuh.

(c) Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

(d) Responsif

Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, Peduli pada Stakeholder, lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Pemerintah harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan kepentingan bersama. Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan. Keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik

dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik, maka kinerja organisasi tersebut akan semakin baik. Responsivitas yang sangat rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik.

(e) Konsensus

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur. Aspek fundamental untuk cita tata pemerintahan yang baik adalah perhatian pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, dimana pengambilan keputusan dalam suatu lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Pemerintahan yang Baik akan bertindak sebagai penengah (mediator) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, jika mungkin juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

(f) Kestaraan dan keadilan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Baik secara norma hukum

maupun kehidupan yang berkenaan dengan norma-norma sosial. Pemerintah yang Baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

(g) Efektifitas dan efisien

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar dimanfaatkan yang sebaik-baiknya dari berbagai sumber yang tersedia.

(h) Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

(i) Visi Strategi

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 182.

Jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi tata pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.<sup>23</sup>

## **2. Kerangka konsep**

Nawawi mengatakan bahwa kerangka konsep itu disusun sebagai perkiraan teoritis dan hasil yang akan dicapai setelah dianalisis secara kritis berdasarkan persepsi yang dimiliki. Kerangka konsep merupakan hasil pemikiran rasional yang bersifat kritis dalam memperkirakan kemungkinan hasil yang akan dicapai yang akan menuntun dalam merumuskan hipotesa dalam penelitian.<sup>24</sup>

Berangkat dari landasan hukum, pengembangan teori, dan perumusan masalah, maka konsep yang didapat sebagai hasil pemikiran penulis yaitu sebagai berikut:

- a Landasan hukum Inspektorat Pemerintahan Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal pemerintah (APIP) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- b Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa pengawasan atas

---

<sup>23</sup> Sedarmayanti, *Good Governance "Tata Pemerintahan Yang Baik"*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm 289.

<sup>24</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hlm 40.

penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c Pengawasan adalah memantau atau memonitor pelaksanaan rencana apakah telah dikerjakan dengan benar atau tidak atau suatu proses yang menjamin bahwa tindakan telah sesuai dengan rencana. Pengawasan tidak akan dapat dilakukan jika tidak ada rencana dan rencana akan menjadi kenyataan jika ditindak lanjuti oleh pengawasan.
- d Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas jasa, barang, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
- e Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi penelitian**

Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah dengan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu,

menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan.<sup>25</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>26</sup>

### **Metode pendekatan**

Adapun pendekatan yang digunakan penulis gunakan dalam tesis ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua dasar hukum dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.<sup>27</sup> Sedangkan pendekatan konseptual adalah mengidentifikasi atau menetapkan konsep tertentu dalam hukum, yang dilakukan dengan cara memahami, menerima, dan menangkap konsep tersebut untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.<sup>28</sup>

## **2. Sifat penelitian**

Sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian, maka sifat penelitian ini adalah penelitian preskriptif analitis artinya penulis akan menjelaskan kedudukan dan fungsi inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan pelayanan publik, yang selanjutnya akan dianalisis asas dan kaidah-kaidah menggunakan

---

<sup>25</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm 32.

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 14.

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm.93

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm 95.

teori hukum dalam penelitian ini dengan tujuan utama untuk memberikan solusi atau memberikan hasil yang optimal untuk mencapai tujuan atas penyelesaian persoalan yang ada.<sup>29</sup>

### 3. Sumber data

Penelitian ini menggunakan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan dikumpulkan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.<sup>30</sup> Penelitian normatif, data yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku harian, sampai pada dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>31</sup>

Data yang diperoleh peneliti dari data sekunder, yaitu terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti. Yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik

---

<sup>29</sup> Asri Budiningsih, *Belajar dan Pembelajaran*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm 11.

<sup>30</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm 39.

<sup>31</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 122.

Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018

- b. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan data yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum data primer. Buku, hasil penelitian, karya ilmiah dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus bahasa hukum, ensiklopedi, majalah, media massa dan internet.

#### **4. Alat pengumpul data**

Pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang sifatnya mutlak untuk dilakukan karena data merupakan sumber yang akan diteliti. Pengumpulan data difokuskan pada pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian tidak terjadi kesalahan atau kekaburan dalam pembahasannya. Pengumpulan data dalam penelitian ini mempergunakan data sekunder.

a. Teknik pengumpulan datanya melalui:

- 1). Studi kepustakaan (library research).

Studi kepustakaan merupakan teknik yang digunakan dalam setiap penelitian normatif. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan atas bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Studi kepustakaan dalam penelitian tesis ini dilakukan di Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan Perpustakaan Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

## 2). Studi lapangan (field research)

Studi lapangan merupakan istilah yang sering digunakan bersamaan dengan istilah studi etnografi (ethnographic study atau ethnography). penelitian lapangan juga sering disebut etnografi atau penelitian participant observation yang berasal dari dua tradisi yang terkait yakni antropologi dan sosiologi. Peneliti secara langsung mengadakan pengamatan kepada objek yang sedang diteliti atau untuk memperoleh informasi yang diperlukan.<sup>32</sup>

### b. alat pengumpulan datanya melalui:

#### 1). Studi Dokumen

Studi dokumen adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metodologi penelitian sosial untuk menelusuri data historis. Studi dokumentasi merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.<sup>33</sup>

#### 2). Pedoman Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik yang sering dan paling lazim di gunakan dalam penelitian. Dalam kegiatan ilmiah wawancara dilakukan bukan sekedar bertanya pada seseorang melainkan dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden maupun informan. Dalam penelitian normatif digunakan alat pengumpul data melalui wawancara dengan

---

<sup>32</sup> W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods (Qualitative and Quantitative Approaches)*, (Boston: Allyn and Bacon, 2003), hlm 363.

<sup>33</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, (Bandung:Alfabeta,2007), hlm 238.

Bapak Saruddin, S.E selaku Sekretaris Inspektorat Pemerintah Kota Medan sebagai narasumber untuk informasi tambahan penelitian.

## 5. Analisis data

Data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun dari penelitian lapangan akan dianalisis secara analisis kualitatif yaitu dengan mengidentifikasi pengertian-pengertian pokok atau dasar dalam hukum, berkenaan dengan masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum.<sup>34</sup>

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, artinya menguraikan data yang diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (deskriptif). Berdasarkan hasil analisis ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan bersifat khusus.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia UI Press, 1986), hlm 17.

<sup>35</sup> Sugiyono, *Op.Cit.*, hlm 15.

## **BAB II**

### **PERAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN SEBAGAI APARATUR PENGAWAS INTERNAL DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DI KOTA MEDAN**

#### **A. Kedudukan Inspektorat Sebagai Aparatur Pengawas Internal Pemerintah**

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, adil, transparan, dan akuntabel harus disikapi dengan serius dan sistematis. Segenap jajaran penyelenggara negara, baik dalam tatanan eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus memiliki komitmen bersama untuk menegakkan *good governance* dan *clean government*. Seiring dengan hal tersebut, pemerintah pusat dan daerah telah menetapkan sasaran untuk meningkatkan pelayanan birokrasi kepada masyarakat dengan arah kebijakan penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*).

Adanya komitmen pemerintah untuk mewujudkan *good governance* khususnya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme, maka kinerja atas penyelenggaraan organisasi pemerintah menjadi perhatian pemerintah untuk dibenahi, salah satunya melalui sistem pengawasan yang efektif, dengan meningkatkan peran dan fungsi dari Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

Perlunya aturan hukum berkenaan peran Inspektorat sebagai APIP guna menjamin kepastian hukum terhadap inspektorat sebagai aparatur pemerintah dalam menjalankan berbagai tugas dan kewenangannya.

## **1. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan**

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Pasal 1 Ayat 1 mendefinisikan Sistem Pengendalian Intern adalah suatu proses yang integral terhadap tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai agar tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan

Penyelenggaraan kegiatan suatu instansi pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan pertanggung jawaban harus dilaksanakan secara tertib, terkendali, serta efisien dan efektif. Untuk itu dibutuhkan pengendalian intern yang dapat memadai dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, maka upaya yang dilakukan dengan menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, yang nantinya akan menjadi dasar Inspektorat dalam menjalankan tugas adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 1 Ayat (3) dijelaskan bahwa pengawasan intern yang dimaksud yaitu seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan

fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Berkenaan terhadap pelimpahan tanggung jawab, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tertuang pada Pasal 1 Ayat (7), yaitu Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota. Hal ini dapat didefinisikan bahwa segala bentuk regulasi terhadap pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat kabupaten/kota harus memberikan laporan hasil kepada kepala daerah yang berwenang dalam hal ini bupati/walikota.

Selanjutnya SPIP memiliki beberapa unsur yang harus terpenuhi agar dapat berjalan dengan maksimal, diantaranya yaitu:

a Lingkungan pengendalian

Hal ini dimaksudkan bahwa dalam melakukan pengawasan inspektorat harus memiliki cakupan wilayah pengendalian sebagaimana yang tercantum pada tugas pokok dan fungsi inspektorat itu sendiri agar tidak melewati batas-batas kewenangan yang telah diberikan. Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat.

b Penilaian risiko

Inspektorat daerah dituntut harus mampu melakukan kegiatan review terhadap kegiatan pemerintah yang sedang berlangsung ataupun yang masih dalam tahap perencanaan (*planning*) guna melakukan pengkajian terhadap dampak yang ditimbulkan.

c Kegiatan pengendalian

Inspektorat harus memiliki mekanisme/regulasi tertentu berkenaan dengan metode pengendalian yang digunakan sebagai bentuk *controlling* terhadap segala bentuk kegiatan pelayanan publik di daerah.

d Informasi dan komunikasi

Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada pimpinan Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya.

e Pemantauan pengendalian intern.

Inspektorat melakukan pemantauan dan pengendalian internal sebagai bentuk kegiatan *preventive* ataupun pencegahan terhadap segala bentuk penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur sipil negara (ASN) didalam lingkup kegiatan pemerintahan daerah.

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 jelaskan berbagai bentuk tugas inspektorat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kegiatan pelayanan publik. Akan tetapi Inspektorat daerah diharuskan untuk

melakukan kerjasama internal dengan pimpinan disetiap instansi pemerintah daerah sebagai bentuk penyatuan dan menjadi bagian integral dari kegiatan instansi pemerintah daerah itu sendiri. Dalam Peraturan Pemerintah ini tidak dijelaskan secara rinci berkenaan dengan mekanisme kerja terhadap pengawasan yang dilakukan inspektorat akan tetapi hanya memiliki beberapa tugas minimum yang wajib dilaksanakan.

Pelimpahan wewenang terkait arah tujuan serta tindakan masih dikendalikan oleh pimpinan di masing-masing instansi sementara inspektorat hanya sebagai pelaksana tugas terhadap ketentuan yang diberlakukan. Aturan hukum ini juga menunjukkan bahwa inspektorat bukan suatu lembaga yang bergerak secara individualistis namun sifatnya hanya sebagai lembaga pembantu kepada instansi pemerintah daerah lainnya. Jika ditelaah lebih lanjut dapat disimpulkan bahwa inspektorat sebagai pelaksana tugas SPIP disatu sisi memiliki andil yang besar dalam kegiatan pengawasan pemerintah namun disisi lain memiliki ruang gerak yang sangat terbatas dalam dikarenakan diharuskan tunduk terhadap ketentuan pimpinan instansi daerah dan kepala daerah sehingga berimplikasi melemahnya kekuatan hukum yang dimiliki oleh inspektorat daerah kabupaten/kota itu sendiri.

## **2. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Status hukum atas pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 merupakan awal dari berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan pemerintah ini berfungsi guna memberikan kepastian hukum terhadap tata cara pengenaan sanksi administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Yang dimaksud dengan pembinaan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri (Kemendagri).

Adapun kewenangan Kemendagri sebagai perwakilan pemerintah pusat hanya sampai pada tingkatan provinsi saja, sementara untuk tingkat kabupaten/walikota akan diambil alih oleh gubernur sebagai perwakilan pusat untuk menjalankan fungsi pembinaan umum dan teknis.

Pada ketentuan umum Pasal 1 Ayat (3) diuraikan aparat pengawas internal pemerintah yang selanjutnya disingkat APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.

Pada Pasal 17 Ayat (1) pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah dilaksanakan oleh gubernur untuk daerah provinsi dan bupati/walikota untuk daerah kabupaten/kota. Ditekankan pada Pasal 17 Ayat (2)

bahwa pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibantu oleh inspektorat daerah, dan pada Ayat (5) pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh inspektorat daerah provinsi dapat dibantu oleh inspektorat jenderal kementerian dan/atau kementerian/lembaga terkait.

Pelaksanaan pembinaan umum APIP pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota khususnya dan dilaksanakan oleh inspektorat daerah kabupaten/kota. Salah satunya berkenaan dengan pembinaan dan pengawasan inspektorat terhadap pelayanan publik.

Pembinaan sebagaimana dimaksud dilakukan dalam bentuk:

- a Fasilitasi, Fasilitasi sebagaimana dilakukan dalam bentuk penyediaan sarana dan prasarana pemerintahan atau pendampingan.
- b Konsultasi, konsultasi dilakukan untuk mendapatkan petunjuk, pertimbangan, pendapat terhadap permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sifatnya mendesak atau menyangkut kepentingan masyarakat luas yang belum diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c Pendidikan dan pelatihan, pendidikan dan pelatihan diselenggarakan dalam rangka pengembangan kompetensi penyelenggara pemerintahan daerah.
- d Penelitian dan pengembangan, Penelitian dan pengembangan dilakukan dalam rangka meningkatkan kualitas kebijakan dan program

penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pengkajian, penerapan, perenkayasaan, dan pengoperasian sistem.

Sedangkan Pengawasan dimaksud dilakukan dalam bentuk review, monitoring, evaluasi, pemeriksaan, dan bentuk pengawasan lainnya.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh APIP harus berdasarkan kompetensi yang dimiliki. Terkait dengan pelaksanaan pengawasan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sesuai fungsi dan kewenangannya, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh APIP dilaksanakan berdasarkan prinsip profesional, independen, objektif, tidak tumpang tindih, berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini.

Inspektorat daerah tidak hanya mengurus persoalan di tingkat provinsi, kabupaten/kota saja namun juga melakukan pembinaan dan pengawasan pada tingkat desa. Dimana dalam melakukan pembinaan dan pengawasan, bupati/walikota dibantu oleh camat atau sebutan lain dan inspektorat kabupaten/kota sebagaimana yang tercantum pada Pasal 19 Ayat (1) dan Ayat (2).

Mekanisme dalam menindaklanjuti hasil pembinaan dan pengawasan yang dilakukan inspektorat kabupaten/kota akan diserahkan kepada bupati/walikota. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan selanjutnya diserahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Gubernur menyampaikan laporan hasil pembinaan dan pengawasan tersebut bersamaan dengan pembinaan dan pengawasan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah

ditingkat provinsi sesuai kepada Menteri. Selanjutnya Menteri menyampaikan laporan hasil Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan kewenangannya kepada Presiden.

Berdasarkan analisis penulis, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 memberikan gambaran yang cukup kompleks terhadap kewenangan inspektorat kabupaten/kota sebagai APIP dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah khususnya berkenaan dengan pelayanan publik. Inspektorat dalam peraturan tersebut memiliki peran ganda, dimana disatu sisi bergerak sebagai pengawas yang bersifat independen dalam melaksanakan tugasnya sedangkan disisi lain inspektorat memiliki peran sebagai aparatur perbantuan terhadap pengawasan yang dilakukan kepala daerah dalam hal ini bupati/walikota untuk tugas-tugas pengawasan yang bersifat tertentu. Kewenangan inspektorat juga masuk kedalam ruang lingkup pemerintahan desa, hal ini menunjukkan bahwa pengawasan dilakukan hingga regulasi sistem pemerintahan yang paling dasar/rendah.

Namun tetap saja pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh inspektorat kabupaten/kota harus diserahkan kembali pada kepala daerah untuk di tindak lanjuti, bahkan untuk langkah/tindakan selanjutnya tetap berdasarkan keputusan kepala daerah dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah itu sendiri sebagaimana yang tercantum pada Pasal 27 Ayat 1 Ini menunjukkan masih rendahnya kewenangan inspektorat sebagai aparatur pengawas internal pemerintah. Inspektorat sebagai aparatur pengawas yang bersifat independen justru akan diragukan sebab pada akhirnya tetap saja ada intervensi dari kepala

daerah ataupun perangkat daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 memberikan arahan kepada inspektorat dalam menjalankan tugas sebagai APIP karena tugas pokok dan fungsi dari inspektorat dijabarkan dengan begitu jelas. Namun menurut hemat penulis dengan terbitnya PP Nomor 12 Tahun 2017 belum memberikan payung hukum yang kuat terkait posisi inspektorat itu sendiri didalam pemerintahan daerah.

### **3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018**

Berangkat dari Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka terbit Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018. Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018 bertujuan untuk mensinergikan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian, kementerian teknis/lembaga pemerintah nonkementerian, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Guna meningkatkan penjaminan mutu atas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta meningkatkan kepercayaan masyarakat atas pengawasan APIP.

Pasal 3 Ayat 1 kebijakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tahunan meliputi:

- a Fokus pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disusun berbasis prioritas dan risiko,
- b Sasaran pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah
- c Jadwal pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada Ayat 2 dijelaskan kebijakan pengawasan sebagaimana dimaksud merupakan hasil koordinasi antara Kementerian, kementerian teknis/lembaga pemerintah nonkementerian, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Selanjutnya Pasal 4 Kebijakan Pengawasan sebagaimana dimaksud meliputi pengawasan umum, pengawasan teknis, dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah. Pasal 5e pelaksanaan kebijakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangannya dilakukan oleh:

- a Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri,
- b Inspektorat Jenderal kementerian teknis/inspektorat utama/inspektorat lembaga pemerintah nonkementerian,
- c perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat,
- d Inspektorat daerah provinsi,
- e Inspektorat daerah kabupaten/kota.

Pada pasal 6 ayat 5 kegiatan pengawasan yang dilakukan inspektorat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 huruf e yaitu pengawasan terhadap perangkat daerah kabupaten/kota dan desa.

secara umum perumusan peran dari inspektorat daerah kabupaten/kota yaitu melakukan :

- a Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota (urusan wajib dan urusan pilihan) dengan menyusun dan menetapkan kebijakan pengawasan di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- b Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan desa dengan ruang lingkup pengawasan pada pemerintah desa, pengawasan pelaksanaan tugas pembantuan di kabupaten/kota, pemeriksaan khusus terkait dengan adanya pengaduan.
- c Pembinaan di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan desa, dengan ruang lingkup:

Pendampingan/asistensi meliputi asistensi dalam penyusunan neraca aset pada unit kerja di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan desa dan asistensi penerapan SPIP di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Koordinasi dan sinergitas terhadap pelaksanaan rakorwasnas dan rakorwasda, penyusunan program kerja pengawasan tahunan (PKPT) berdasarkan resiko berdasarkan rencana audit dan pemantauan tindak lanjut hasil pengawasan.

Dalam peraturan menteri ini hanya dijelaskan mengenai kegiatan teknis yang sifatnya berupa implementasi. Skema kerja dari inspektorat sebagai APIP dijabarkan berdasarkan program kerja tahunan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Tujuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia

Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018 adalah untuk memperkuat peran serta dari inspektorat sebagai aparatur pengawas internal pemerintah.

## **B. Pelayanan publik pemerintah Kota Medan**

Pelayanan publik diberikan oleh pemerintah Kota Medan untuk memenuhi hak masyarakat. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun kelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal.

Pelayanan publik mengandung beberapa unsur, pertama sektor publik berskala besar, kedua terutama dibiayai dengan pajak dan tidak dengan pungutan dari penjualan jasa layanan kepada warga masyarakat atau kelompok (badan usaha).<sup>36</sup>

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>37</sup>

Secara keseluruhan, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pelayanan yang diberikan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Seiring dengan peningkatan kehidupan manusia, kebutuhan manusia akan pelayanan juga semakin beragam. Untuk itu pemerintah harus inovatif dalam penyediaan layanan publik. Berbagai kebijakan publik dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan penyediaan layanan publik menjadi bagian dari dinamika yang harus

---

<sup>36</sup> Rewansyah. *Kepemimpinan dalam Pelayanan Publik*. (Jakarta: Yusaintanas Prima, 2011), hlm 53.

<sup>37</sup> Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2010), hlm 5.

ditanggapi dalam kerangka proses demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan kemandirian lokal.

### **1. Jenis pelayanan publik pemerintah Kota Medan**

Pelayanan publik yang diberikan Pemerintah Kota Medan kepada masyarakat dapat dibedakan beberapa jenis pelayanan, yaitu:

- a. Pelayanan Pemerintahan, yaitu pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintah Kota Medan, seperti pelayanan KTP, SIM, Pajak, Paspor dan pelayanan identitas kependudukan lainnya.
- b. Pelayanan pembangunan, yaitu jenis pelayanan yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya. Pelayanan ini meliputi: penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan, rumah sakit dan sebagainya.
- c. Pelayanan utilitas, yaitu jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti: penyediaan listrik, air bersih, dan transportasi masal.
- d. Pelayanan sandang, pangan dan papan, yaitu jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti: beras, gula, minyak, gas, tekstil, dan perumahan sederhana atau murah.
- e. Pelayanan kemasyarakatan, yaitu: jenis pelayanan yang lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial masyarakat, seperti: pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, sebagainya.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam akan layanan publik, maka pemerintah Kota Medan harus cepat tanggap dalam meningkatkan

kualitas pelayanan. Guna meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut berbagai pola atau model dalam menyediakan layanan bisa dikembangkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pola atau model pelayanan publik dapat dibedakan dalam lima macam pola:<sup>38</sup>

1. Pola Pelayanan Teknis Fungsional, yaitu pola pelayanan publik yang diberikan oleh satu instansi pemerintah sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya.
2. Pola pelayanan satu pintu (*one door services*), yaitu pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi pemerintah berdasarkan pelimpahan kewenangan dari instansi pemerintah terkait lainnya kepada yang bersangkutan.
3. Pola pelayanan satu atap (*one roof service*), yaitu pola pelayanan publik yang dilakukan secara terpadu pada satu instansi pemerintahan yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan masing-masing.
4. Pola pelayanan terpusat (*centralized services*), yaitu pola pelayanan publik yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah lainnya yang terkait bidang pelayanan masyarakat yang bersangkutan.
5. Pola pelayanan elektronik (E-services), yaitu pola pelayanan yang menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang merupakan otomatisasi pemberian pelayanan yang bersifat *On Line Services (OLS)* sehingga dapat menyesuaikan diri dengan keinginan dan kapasitas masyarakat.

---

<sup>38</sup> Rewansyah, *Op.Cit.*, hlm 66.

## 2. Kualitas pelayanan publik Kota Medan

Lethimen dan Wycoff mendefinisikan kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai. Dilakukan kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa”.<sup>39</sup>

Dari pendapat para pakar ini, penulis menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan merupakan keinginan/harapan dari masyarakat yang sesuai dengan persepsi mereka atau melebihi persepsi mereka dimana setiap masyarakat mengharapkan pelayanan yang mereka butuhkan sesuai dengan yang diharapkan.

Pengertian pelayanan publik berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pengertian pada Undang-undang Pelayanan Publik tersebut setidaknya terdapat dua unsur pokok yang terlibat yaitu penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Sehingga setidaknya keberhasilan atau kualitas suatu layanan publik ditentukan oleh kedua belah pihak.

Dewasa ini tuntutan akan pelayanan publik semakin besar. Citra pelayanan di sejumlah lembaga pemerintahan yang terkesan lambat dan berbelit-belit akan menjadi perhatian khusus dalam program percepatan reformasi birokrasi.

---

<sup>39</sup> Waluyo, *Manajemen Publik*, (Sumedang: Mandar Maju, 2007), hlm 128.

Peningkatan pelayanan publik adalah peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik, maka dibutuhkan kriteria yang akan menjadi acuan dalam penyediaan layanan publik.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara melalui Keputusan Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik sebagai Acuan umum bagi setiap instansi pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik telah ditetapkan prinsip dan kriteria pelayanan publik sebagai berikut:<sup>40</sup>

- a. Kesederhanaan, dalam arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, adanya kejelasan persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, adanya kejelasan Unit Kerja/Pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- c. Kepastian waktu, dalam arti kenyamanan serta memberikan kepastian hukum.
- d. Akurasi, dalam arti produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

---

<sup>40</sup> Rewansyah, *Op.Cit.*, hlm 84.

- e. Keamanan, dalam arti bahwa dalam proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan memiliki kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab, dalam arti pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses, yaitu tempat dan alokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau masyarakat.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan lainnya.

Kriteria-kriteria pelayanan publik yang ditetapkan digunakan oleh pemerintah Kota Medan sebagai acuan dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Guna meningkatkan pelayanan tersebut, perlu diupayakan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan, penyusunan standar pelayanan, pelaksanaan survei kepuasan pelayanan publik, serta penyampaian keluhan, pengaduan/aspirasi.

Akan tetapi saat ini diketahui bersama bahwa seluruh prinsip yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik belum dapat dijalankan secara maksimal oleh pemerintah Kota Medan. Hal ini tercermin nyata dari prosedur/tata cara pelayanan yang masih berbelit-belit. Ketidakjelasan unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan tertentu terkadang berimplikasi pada terhambatnya mekanisme pelayanan. Minimnya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya. Rendahnya kedisiplinan terhadap waktu aparatur sipil negara dalam kerja maupun memberikan pelayanan dan sebagainya.

Sebagai contoh, kecil, kelurahan yang dianggap sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat masih banyak mengabaikan amanat dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik. Baik buruknya kinerja Pemerintah Kota Medan akan tergambar dari layanan Kepala Kelurahan dan ASNnya. Pungutan liar (Pungli) juga masih marak dalam pengurusan surat-surat/berkas administratif. Syarat pengurusan suatu surat sering berubah-ubah. Misal pada saat pengurusan kartu tanda penduduk atau surat-surat pelengkap administrasi lain masyarakat harus bersusah payah untuk mendapatkannya. Berbagai persoalan timbul, mulai dari antrian, blangko yang kosong, pejabat kelurahan yang belum hadir, dan lain-lain tanpa adanya kejelasan yang pasti. Padahal masyarakat disatu sisi sudah meluangkan waktu dan memenuhi segala persyaratan. Begitu juga dalam instansi pelayanan publik lainnya dimana persoalan serupa sering terjadi.

### **C. Inspektorat Pemerintah Kota Medan Sebagai APIP**

Inspektorat Pemerintah Kota Medan sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah berperan sebagai penjamin bahwa suatu kegiatan dapat berjalan secara efisien, efektif dan sesuai dengan aturannya dalam mencapai tujuan organisasi. Titik berat pelaksanaan tugas pengawasannya adalah melakukan tindakan preventif yaitu mencegah terjadinya kesalahan kesalahan dalam pelaksanaan program dan kegiatan oleh yang dilakukan oleh aparatur sipil negara serta memperbaiki kesalahan kesalahan yang telah terjadi untuk dijadikan pelajaran agar kesalahan kesalahan tersebut tidak terulang di masa yang akan datang.

Pengawasan Intern yang dilakukan adalah seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Kota Medan.

Salah satu faktor utama yang dapat menunjang keberhasilan pelaksanaan pengendalian Intern adalah efektivitas peran Inspektorat Pemko Medan. Untuk itu, Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP harus terus melakukan perubahan dalam menjalankan proses pemerintahan guna memberi nilai tambah bagi kementerian negara/lembaga dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sejalan dengan peran pengawasan intern untuk mendorong peningkatan efektivitas manajemen risiko (*risk management*), pengendalian (*control*) dan tata kelola (*governance*) organisasi. Inspektorat Pemko Medan juga mempunyai tugas untuk melakukan

pembinaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Kedudukan, tugas dan fungsi Inspektorat Kota Medan merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Inspektur yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota Kota Medan dan secara teknis administrasi mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah (sekda). Inspektorat Kota Medan juga mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan Kota Medan, yang dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi diantaranya sebagai berikut :

- a Perencanaan program pengawasan.
- b Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, dan
- c Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Susunan organisasi Inspektorat Kota Medan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan tetap mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Rincian tugas dan fungsi inspektorat ini dijadikan sebagai pedoman bagi Inspektorat Kota Medan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Bagan 2.1: Susunan organisasi Inspektorat Pemerintah Kota Medan



Berdasarkan bagan diatas susunan organisasi inspektorat dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a Inspektur (Bpk.Farit Wajedi,M.Si), mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan bidang pengawasan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b Sekretaris (Bpk.Saruddin,S.E), mempunyai tugas menyiapkan bahan koordinasi pengawasan dan memberikan pelayanan administrasi dan fungsional kepada semua unsur di lingkungan Inspektorat kota Medan.

Sekretaris dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- 1) penyusunan rencana kerja Sekretariat dan Inspektorat Kota Medan
- 2) penyusunan program kerja pengawasan
- 3) perumusan kebijakan teknis kesekretariatan
- 4) pelaksanaan urusan umum
- 5) pelaksanaan urusan kepegawaian;
- 6) pelaksanaan urusan keuangan

- 7) pelaksanaan urusan perencanaan
- 8) pelaksanaan urusan evaluasi dan pelaporan evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Sekretariat dan Inspektorat Kota Medan.

Sekretaris membawahi :

- 1) Subbagian Program, Keuangan, Pelaporan, bertugas menyiapkan bahan penyusunan dan pengendalian rencana/program kerja pengawasan, dokumentasi dan pengolahan data pengawasan. Serta bertugas menyiapkan bahan penyusunan, menghimpun, mengelola dan menyimpan laporan hasil pengawasan aparat pengawas fungsional, dan melakukan administrasi pengaduan masyarakat serta menyusun laporan kegiatan pengawasan.

Subbagian Keuangan dan Perencanaan dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- (a) penyusunan rencana kerja Subbagian Keuangan dan Perencanaan
- (b) pengoordinasian penyusunan rencana kerja sekretariat dan rencana kerja Inspektorat Kota
- (c) perumusan kebijakan teknis pelaksanaan urusan keuangan dan urusan perencanaan
- (d) pelaksanaan perbendaharaan, pembukuan, dan pelaporan keuangan
- (e) penyusunan program kerja pengawasan tahunan

- (f) evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Subbagian Keuangan dan Perencanaan.

Subbagian Evaluasi dan Pelaporan dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- (a) penyusunan rencana kerja subbagian evaluasi dan Pelaporan
  - (b) perumusan kebijakan teknis urusan evaluasi dan pelaporan
  - (c) pengoordinasian evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kerja Sekretariat dan pelaksanaan kerja Inspektorat Kota
  - (d) evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja subbagian evaluasi dan Pelaporan.
- 2) Subbagian Umum dan Perlengkapan, bertugas melakukan urusan penatausahaan surat menyurat dan urusan rumah tangga.
- 3) Subbagian Administrasi, Umum dan Kepegawaian.

Subbagian Administrasi, Umum dan Kepegawaian dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- (a) penyusunan rencana kerja Subbagian Umum dan Kepegawaian
- (b) perumusan kebijakan teknis pelaksanaan urusan umum dan kepegawaian;
- (c) pengelolaan persuratan dan kearsipan
- (d) pengelolaan perlengkapan, keamanan, dan kebersihan
- (e) pengelolaan dokumentasi dan informasi

(f) penyusunan perencanaan kebutuhan, pengembangan dan pembinaan pegawai

(g) pelayanan administrasi pegawai dan pengelolaan tata usaha kepegawaian

(h) evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Subbagian Umum dan Kepegawaian.

c Inspektur Pembantu Wilayah I (Bpk.Ir.Asli,M.Si), membawahi :

- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan,
- 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
- 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

d Inspektur Pembantu Wilayah II (Bpk.Drs.Terulin Pandia,S.H,M.H)

membawahi :

- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan,
- 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan,
- 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

e Inspektur Pembantu Wilayah III (Bpk.Drs.Muhammad Ismail) ,

membawahi :

- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;
- 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
- 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

f Inspektur Pembantu Wilayah IV (Bpk.Maslen Simarmata,S.H),

membawahi :

- 1) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pembangunan;

- 2) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Pemerintahan;
- 3) Seksi Pengawas Pemerintah Bidang Kemasyarakatan.

Inspektur Pembantu Bidang Pembangunan dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan rencana kerja Inspektur Pembantu Bidang pembangunan,
- 2) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan bidang pembangunan
- 3) Pelaksanaan pengawasan internal penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, komunikasi dan informatika, persandian, statistik, serta urusan penunjang perencanaan dan penelitian dan pengembangan
- 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, komunikasi dan informatika, persandian, statistik, serta urusan penunjang perencanaan dan penelitian dan pengembangan
- 5) Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Inspektur pembantu bidang pembangunan.

Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan rencana kerja Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan
- 2) Perumusan kebijakan teknis pengawasan bidang pemerintahan
- 3) Pelaksanaan pengawasan internal penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat, pertanahan, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, urusan penunjang kepegawaian, keuangan, pengawasan, pelayanan DPRD, staf Walikota, dan penyelenggaraan tingkat Kecamatan
- 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat, pertanahan, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, urusan penunjang kepegawaian, keuangan, pengawasan, pelayanan DPRD, staf Walikota, dan penyelenggaraan tingkat Kecamatan
- 5) Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan

Inspektur Pembantu Bidang Kemasyarakatan dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi:

- 1) Penyusunan rencana kerja Inspektur Pembantu Bidang Kemasyarakatan

- 2) Perumusan kebijakan teknis pengawasan bidang kemasyarakatan
  - 3) Pelaksanaan pengawasan internal penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan, kesehatan, sosial, tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, kepemudaan dan olah raga, kebudayaan, perpustakaan, kearsipan, dan transmigrasi
  - 4) Penyusunan laporan hasil pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan, kesehatan, sosial, tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, kepemudaan dan olah raga, kebudayaan, perpustakaan, kearsipan, dan transmigrasi
  - 5) Evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja Inspektur Pembantu Bidang Kemasyarakatan.
- g Kelompok Jabatan Fungsional, terdiri atas pejabat fungsional auditor dan jabatan fungsional lainnya yang mempunyai tugas melakukan kegiatan sesuai dengan bidang tenaga fungsional masing-masing, serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inspektorat Kota Medan memiliki visi menjadi aparat pengawasan internal pemerintah Kota Medan yang profesional untuk menciptakan *good governance*. Dimana mengemban misi meningkatkan profesionalisme aparatur pengawasan internal pemerintah Kota Medan dan mendorong tegaknya peraturan perundang-undangan dan kebijakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kota Medan.

Serta melaksanakan pengawasan preventif dan represif terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Medan.

#### **D. Pembinaan Inspektorat Pemerintah Kota Medan Terhadap Pelayanan Publik**

Menurut Mathis, pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.<sup>41</sup> Sedangkan Ivancevich, mendefinisikan pembinaan sebagai usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam pekerjaannya sekarang atau dalam pekerjaan lain yang akan dijabatnya segera.<sup>42</sup>

Sehubungan dengan definisi tersebut, Ivancevich mengemukakan sejumlah butir penting yaitu, pembinaan adalah sebuah proses sistematis untuk mengubah perilaku kerja seorang/sekelompok pegawai dalam usaha meningkatkan kinerja organisasi. Pembinaan terkait dengan keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk pekerjaan yang sekarang dilakukan. Pembinaan berorientasi ke masa sekarang dan membantu pegawai untuk menguasai keterampilan dan kemampuan (kompetensi) yang spesifik untuk berhasil dalam pekerjaannya.

Pembinaan sebagaimana dimaksud PP Nomor 12 Tahun 2017 dilakukan dalam bentuk:

- a Fasilitasi, Inspektorat Pemko Medan harus mampu memfasilitasi segala pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pemerintahan.

---

<sup>41</sup> Mathis Robert, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002) hlm 112.

<sup>42</sup> John Ivancevich, *Perilaku dan Manajemen Organisasi*, (Jakarta: Erlangga, 2008) hlm 46.

- b Konsultasi, konsultasi dilakukan dengan kepala daerah dalam hal ini walikota untuk mendapatkan petunjuk, pertimbangan, pendapat terhadap permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sifatnya mendesak atau menyangkut kepentingan masyarakat luas yang belum diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c Pendidikan dan pelatihan, pendidikan dan pelatihan diselenggarakan oleh inspektorat Pemko Medan dalam rangka pengembangan kompetensi yang berkenaan dengan pelayanan publik. Biasanya kegiatan ini merupakan kegiatan tahunan yang dilakukan oleh Walikota yang berkerjasama dengan Inspektorat Pemko Medan.
- d Penelitian dan pengembangan, Penelitian dan pengembangan dilakukan Inspektorat Pemko Medan dalam rangka meningkatkan kualitas kebijakan dan program penyelenggaraan pemerintah Kota Medan termasuk pengkajian/reviu pelayanan publik, penerapan pelayanan publik, perekayasaan pelayanan publik, dan pengoperasian sistem dalam mekanisme pelayanan publik.

Pembinaan di lingkungan penyelenggaraan pemerintahan Kota Medan dan pada tingkat kelurahan, dengan ruang lingkup:

1) Pendampingan meliputi:

Melakukan pendampingan dalam penyusunan pada unit kerja di lingkungan penyelenggaraan Pemerintah Kota Medan pendampingan terhadap penerapan SPIP di lingkungan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kota Medan.

2) Koordinasi dan kerjasama terhadap:

Inspektorat Pemko Medan pelaksanaan Rapat Koordinasi Pengawasan Nasional (Rakorwasnas) dan Rapat Koordinasi Pengawasan Daerah (Rakorwasda), keikutsertaan penyusunan dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) berdasarkan *risk based audit plan* dan melakukan pemantauan terhadap tindak lanjut hasil pengawasan.

### **E. Pengawasan Inspektorat Pemerintah Kota Medan terhadap pelayanan publik**

Sebagai Aparat Pengawasan Internal Pemerintah ( APIP ), Inspektorat Pemko Medan memiliki peran dan posisi yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi-fungsi manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, ia mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program Pemerintah Kota Medan, Inspektorat Pemko Medan menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawas sekaligus pengawal dalam pelaksanaan pelayanan publik yang sebelumnya telah ditetapkan.

Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>43</sup>

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyalahgunaan atau penyimpangan atas tujuan pemerintah

---

<sup>43</sup> Siagian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta: Gunung Agung, 1990), hlm 107.

yang akan dicapai. melalui pengawasan dirasa dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang jika diterjemahkan memiliki makna pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas daripada sekedar pengawasan saja. Dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Sejalan dengan pendapat tersebut, menurut penulis pengawasan yang dilakukan Inspektorat juga termasuk pengendalian didalamnya. Pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. *Controlling* adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.<sup>44</sup>

Pengawasan Inspektorat diadakan dengan maksud:<sup>45</sup>

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang di buat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
3. Mengetahui apa penggunaan budget yang telah di tetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang di rencanakan
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah d tentukan dalam planning atau tidak.

---

<sup>44</sup> Victor M. Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, (Jakarta: Rhineka Cipta, 1994), hlm 18.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm 21.

5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning yaitu standar

Sebagaimana dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018, pada poin penajaman pengawasan menetapkan perumusan peran dari Inspektorat Pemko Medan yaitu melakukan :

- a Pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di Kota Medan dengan menyusun dan menetapkan kebijakan pengawasan di lingkungan penyelenggaraan Pemerintah Kota Medan.
- b Pengawasan pelaksanaan urusan desa/kelurahan dengan ruang lingkup:
  - 1) Pengawasan pada kegiatan desa/kelurahan di Kota Medan,
  - 2) Pengawasan pelaksanaan tugas pembantuan di Kota Medan,
  - 3) Pemeriksaan khusus terkait dengan adanya pengaduan dari masyarakat berkenaan dengan pelayanan publik

### **1. Jenis / klasifikasi pengawasan Inspektorat Pemko Medan**

Jenis pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Pemko Medan yaitu berupa pengawasan Intern. Pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan dari dalam organisasi yang bersangkutan, misalnya; Inspektur Wilayah Kabupaten/Kota yang mengawasi pelaksanaan Pemerintahan di Kabupaten/Kota tersebut.<sup>46</sup> Kewenangan inspektorat dalam melakukan pengawasan termasuk dalam jenis pengawasan internal pemerintah, dalam artian bahwa pengawasan berkenaan objek maupun subjek berada dalam satu lingkup instansi pemerintahan.

---

<sup>46</sup> Sujamto, *Beberapa Pengantar Dibidang Pengawasan*, (Jakarta: Graha Indonesia, 1986), hlm 81-82.

Walaupun demikian Inspektorat tidak ikut serta dalam regulasi pemerintahan Kota Medan tetapi hanya sebagai aparatur yang dikhususkan sebagai pengawas didalam pemerintahan tersebut.

Proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu inspektorat harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu bagian dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inpektorat Pemko Medan terhadap setiap ASN yang berada dalam pemerintahan adalah wujud dari pelaksanaan fungsi administrasi dalam mewujudkan peningkatan efektifitas, efisiensi, rasionalitas, dan ketertiban dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana akan baik jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan.

Sebagaimana yang tercantum pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah maka diatur pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintah di daerah, dalam hal ini dijelaskan bahwa Inspektorat Pemko Medan berhak melakukan pengawasan terhadap segala bentuk pelaksanaan urusan pemerintahan di Kota Medan, dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dalam hal ini Walikota Medan, yaitu Inspektorat Pemko Medan melakukan pengawasan terhadap penerapan segala peraturan daerah yang

diterbitkan oleh Pemerintah Kota Medan dan peraturan yang diterbitkan langsung oleh Walikota Medan.

Adapun jenis/klasifikasi pengawasan yang diterapkan oleh Inspektorat Pemko Medan terdiri atas:

a Pengawasan Preventif

Pengawasan Preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, yakni pengawasan yang dilakukan terhadap sesuatu yang bersifat rencana.<sup>47</sup> Pengawasan preventif sifatnya sebagai pengawasan guna pencegahan dalam menjalankan mekanisme kerja aparatur sipil negara. Inspektorat Pemko Medan dalam hal ini melakukan pengawasan terhadap berbagai perencanaan kegiatan pelayanan publik yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Medan.

b Pengawasan Represif

Pengawasan Represif merupakan pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Dapat pula dikatakan bahwa pengawasan represif sebagai salah satu bentuk pengawasan atas jalannya pemerintahan.<sup>48</sup> Pengawasan yang dimaksud bersifat evaluasi yang dilakukan Inspektorat Pemko Medan terhadap hasil kinerja aparatur daerah Kota Medan dalam memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat baik berbentuk pelayanan administratif, pelayanan barang maupun pelayanan berbentuk jasa.

c Pengawasan Umum

Pengawasan umum adalah jenis pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Pemko Medan yang bekerja sama dengan pemerintah terhadap segala

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 85.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm 87.

kegiatan pemerintahan di Kota Medan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik.

- 1) Pengawasan umum adalah pengawasan terhadap seluruh aspek pelaksanaan tugas pokok organisasi.
- 2) Fungsi pengawasan umum dapat pula dilakukan melalui pengawasan melekat (*waskat*) yang hakekatnya sama dengan pengawasan fungsional (*wasnal*).<sup>49</sup>

## **2. Teknik / metode pengawasan Inspektorat Pemko Medan**

### **a Metode pengawasan langsung**

Pengawasan Langsung adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara mendatangi dan melakukan pemeriksaan di tempat (*on the spot*) terhadap objek yang diawasi. Jika pengawasan langsung ini dilakukan terhadap pelayanan publik maka yang dimaksud dengan pemeriksaan ditempat atau pemeriksaan setempat dapat berupa pemeriksaan administratif atau pemeriksaan fisik di pada setiap instansi pemerintah daerah Kota Medan. Pengawasan ini dapat dikatakan sebagai audit internal inspektorat terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

### **b Metode pengawasan tidak langsung**

Pengawasan Tidak Langsung merupakan pengawasan yang dilakukan tanpa mendatangi tempat pelaksanaan pekerjaan atau objek yang diawasi atau pengawasan yang dilakukan dari jarak jauh yaitu dari belakang meja. Dokumen yang diperlukan dalam pengawasan tidak langsung antara lain :

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm 73-74.

- 1) Laporan pelaksanaan pelayanan publik baik laporan berkala maupun laporan insidentil
- 2) Laporan hasil pemeriksaan (LHP)
- 3) Surat-surat pengaduan terhadap penyimpangan dalam pelayanan publik
- 4) Berita atau artikel di media massa sebagai bentuk opini publik terhadap persoalan isu dalam penyalahgunaan wewenang dalam memberikan pelayanan publik
- 5) Dokumen lain yang terkait.

### **3. Bentuk pengawasan Inspektorat Pemko Medan**

#### **a Pengawasan Formal**

Pengawasan Formal adalah pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Pemko Medan berbentuk resmi sebagaimana tugas yang diberikan kepada Inspektorat sebagai APIP. Sebagaimana tercantum pada tugas pokok yakni berkenaan dengan kegiatan audit terhadap SKPD, kegiatan reviu (khusus reviu keuangan sebelum berkas diserahkan ke BPK), evaluasi kinerja pemerintah daerah, dan pemantauan terhadap kegiatan dalam pemerintah daerah dalam lingkup pelayanan publik.

#### **b Pengawasan Informal**

Pengawasan Informal yakni pengawasan yang dilakukan diluar tugas pokok Inspektorat Pemko Medan. Pengawasan ini biasanya bentuk kerjasama antara Inspektorat Pemko Medan dengan oleh masyarakat sebagai kontrol sosial, misalnya menerima surat terbuka berdasarkan pengaduan masyarakat baik langsung maupun melalui media massa.

## **F. Analisis Peran Inspektorat Pemerintah Kota Medan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik**

Pengawasan dalam rumusan yang sederhana adalah untuk memahami dan menemukan apa yang salah demi perbaikan di masa mendatang. Hal itu sebetulnya sudah disadari oleh semua pihak baik yang mengawasi dalam hal ini inspektorat Pemko Medan maupun pihak yang diawasi berkenaan ASN dan masyarakat awam.

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*)

Salah satu tuntutan masyarakat untuk menciptakan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kiprah Inspektorat Pemko Medan. Institusi pengawas seperti inspektorat daerah, tidak berdiam diri, tidak inovatif, sebagainya. Semua tertuang pada tugas-tugas pokok sebagaimana dipaparkan sebelumnya yang menunjukkan kompleksitas dan kewenangan yang cukup dalam mengawasi segala bentuk kegiatan pemerintah Kota Medan. Langkah pro-aktif menuju pengawasan yang efektif dan efisien dalam memenuhi tuntutan itu telah dilakukan seperti melakukan reorganisasi, perbaikan sistem, pembuatan pedoman dan sebagainya, namun saat ini kondisinya sedang berproses dan hasilnya belum signifikan dan terwujud seperti yang diinginkan oleh masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam mewujudkan keinginan tersebut diperlukan langkah-langkah pragmatis yang lebih realistis dan sistematis dalam penempatan sumberdaya manusia pada lembaga Inspektorat daerah. Inspektorat Pemko Medan sebagai aparat pengawasan internal pemerintah berperan sebagai menjamin bahwa suatu kegiatan dapat berjalan secara efisien, efektif dan sesuai dengan aturannya dalam mencapai tujuan organisasi.

Titik berat pelaksanaan tugas pengawasan adalah melakukan tindakan preventif dan represif yaitu mencegah terjadinya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan program dan kegiatan berkenaan pelayanan publik oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD).

Stigma masyarakat pengguna jasa terhadap penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) oleh aparatur (birokrat) dewasa ini memang belum mendapatkan penilaian yang positif. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa keluhan dan statment yang bernada negatif, dimana biaya, waktu dan tenaga yang mereka keluarkan belum berbanding lurus dengan tingkat kepuasan yang mereka terima/dapatkan.

Penyelenggaraan pelayanan publik menurut masyarakat belum mengedepankan pelayanan yang efisien, yaitu adanya perimbangan antara input dan output. Input pelayanan seperti biaya dan waktu pelayanan yang harus meringankan masyarakat pengguna jasa. Sedangkan output pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan birokrasi yang berkualitas, baik dari aspek biaya maupun dari aspek waktu.

Salah satu variabel yang paling mendasar belum optimalnya pelayanan publik, adalah masih adanya paradigma dari birokrasi dan pejabat yang lebih memposisikan dirinya sebagai penguasa atau regulator, bukan sebagai pelayan masyarakat. Paradigma yang demikian menjadikan penilaian masyarakat bahwa pelayanan publik terlalu prosedural, lamban, tidak produktif, biaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik. Dalam hal ini inspektorat berperan dalam melakukan pembinaan terhadap aparatur sipil negara (ASN).

Standar pelayanan yang belum memadai dengan terbatasnya sarana dan prasarana, penempatan aparat yang kurang tepat, kemampuan sumber daya manusia masih terbatas, serta inkonsistensi kebijakan menjadi tugas Inspektorat Pemko Medan dalam melakukan audit dan reviu.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik yang lebih prima dan akuntabel, dibutuhkan sinergitas yang terintegrasi dari semua pihak, dan perbaikan mutu pelayanan secara berkesinambungan bukan hanya Inspektorat daerah saja.

Pelayanan publik yang prima dan akuntabel menurut Fitzsimmons harus memenuhi 5 indikator yaitu:<sup>50</sup>

1. Handal, pemberian pelayanan yang tepat dan benar

Para aparatur sipil negara dituntut agar cakap dan handal dalam memberikan pelayanan publik kepada pemerintah sehingga pemberian pelayanan menjadi tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat / apa yang masyarakat ingin peroleh dari pelayanan tersebut.

---

<sup>50</sup> Sinambela, *Op.Cit.*, hlm 7.

2. Sumber daya manusia,

diperlukannya penyediaan sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya lainnya yang memadai agar pelayanan publik dapat berjalan maksimal. Saat ini banyak ditemui pegawai yang tidak kompeten dalam memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat.

3. Responsif,

adanya keinginan aparatur sipil negara (ASN) baik pegawai negeri sipil maupun pegawai tidak tetap untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan cepat.

4. Jaminan,

Pemberian pelayanan kepada masyarakat harus dilandasi dengan etika dan moral yang baik. Menghormati masyarakat dan menyadari bahwa ASN diposisikan sebagai pelayan bagi kepentingan masyarakat dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

5. Empati,

Perlu adanya rasa yang dilandasi dengan kemauan untuk mengetahui keinginan dan apa yang menjadi kebutuhan bagi masyarakat.

Berdasarkan teori Hukum Sebagai Sistem yang menjadi *Grand Theory* dalam penelitian ini sudah sesuai dengan peran inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan, sebab terpenuhinya

unsur-unsur hukum dalam teori tersebut dimana inspektorat memiliki fungsi untuk mengarahkan pelayanan publik di Kota Medan ke arah yang lebih baik. Makna hukum dalam teori ini adalah hukum merupakan suatu sistem kesatuan yang kompleks dimana saling berhubungan satu dengan yang lain. Inspektorat sebagai APIP juga dituntut untuk bekerjasama secara berkesinambungan dengan inspektorat tingkat di atasnya dan pemerintah ditingkat yang sama dalam hal ini inspektorat kota dengan inspektorat provinsi dan pusat, serta hubungan inspektorat kota dengan pemerintahan Kota Medan sendiri.

Ditinjau dari aspek struktur hukum (*legal structures*) menurut penulis inspektorat memiliki struktur organisasi yang cukup jelas dan kompleks dalam didalam tatanan kelembagaan pemerintahan hanya saja adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat tumpang tindih berimplikasi pada posisi Inspektorat, sebab disatu sisi inspektorat harus bersikap independensi namun secara struktur masih berada dibawah naungan pemerintah daerah dalam hal ini pemerintahan Kota Medan.

Dilihat dari aspek substansi hukum (*legal substances*) inspektorat Kota Medan juga sebenarnya telah diperkuat oleh beberapa dasar hukum yang berkenaan dengan kajian terhadap SPIP dan APIP sebagaimana penulis jelaskan sebelumnya, walau inspektorat memiliki dasar hukum yang cukup jelas namun saat ini belum mampu untuk mengatasi setiap permasalahan terhadap pelayanan publik sebab inspektorat Kota Medan juga memiliki persoalan internal berkenaan dengan kedudukan/posisi inspektorat saat ini pada tingkat daerah (kabupaten/kota) masih menjadi persoalan.

Jika ditinjau dari budaya hukum (*legal cultures*), inspektorat sedikit memiliki kelemahan sebab hadirnya inspektorat ditengah-tengah sistem pemerintahan yang memiliki budaya *carut marut* saat ini membuat eksistensi inspektorat Kota Medan terus dipertanyakan oleh beberapa kalangan baik dari sisi pemerintah maupun masyarakat serta pengusaha sebagai pengguna jasa pelayanan publik. Tidak sedikit pandangan miring terhadap inspektorat bermunculan dengan adanya pengaruh buruknya budaya hukum dalam pemerintahan.

Menurut penulis berdasarkan analisis yang digunakan dengan teori Hukum sebagai sistem (*Grand Theory*), dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa inspektorat jika ditinjau dari struktur, substansi dan budaya hukum saat ini masih memiliki banyak persoalan secara internal. Hal ini tentu akan mempersulit kinerja inspektorat sebagai pengawas internal pemerintah sehingga hasil yang diperoleh tidak maksimal dan dampaknya menjadi tidak terkontrolnya kegiatan-kegiatan dalam lingkup pemerintah daerah khususnya pengawasan sektor pelayanan publik. Bagaimana inspektorat melakukan pengawasan terhadap persoalan-persoalan pelayanan publik di Kota Medan sementara dilihat dari aspek struktur, substansi, dan budaya hukum ternyata Inspektorat masih menghadapi polemik didalamnya. Menurut penulis yang merupakan salah satu faktor terbesar yang memberikan dampak terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik di Kota Medan adalah tidak maksimalnya kinerja Inspektorat Kota Medan sebab secara sistem, inspektorat masih banyak menghadapi permasalahan internal. Sejalan dengan hasil evaluasi RII dan Ombudsman Sumut yang telah penulis paparkan pada latar belakang masalah sebelumnya, yang membuktikan bahwa Kota Medan

menempati posisi pertama sebagai Kota terkorupsi se-Indonesia (2017) dan sebagai kota dengan pelaporan pelayanan publik di Sumatera Utara.

Jika dianalisis berdasarkan teori Tujuan Hukum yang menjadi *Middle Range Theory* dalam penelitian ini, dewasa ini sistem pelayanan publik di Indonesia khususnya kota Medan sangatlah buruk, hadirnya kepentingan diatas kepentingan membuat masyarakat yang tidak memiliki kekuatan baik dari segi kekuasaan, maupun ekonomi membuat semakin tertekan. Hadirnya Inspektorat diharapkan dapat menjadi wadah bagi masyarakat pencari keadilan dengan memberikan ruang untuk masyarakat melakukan pengaduan ataupun pelaporan terhadap penyalahgunaan wewenang ASN dalam memberikan pelayanan publik. Inspektorat juga harus mampu memberikan kepastian hukum bagi masyarakat baik secara individu maupun kelompok sebab dengan adanya peran inspektorat sebagai APIP sehingga masyarakat merasa memiliki jaminan dan kepastian hukum dalam setiap proses pelayanan publik yang berjalan. Kemanfaatan hukum terhadap peran inspektorat sebagai APIP ditinjau dari sisi masyarakat mampu juga memberikan manfaat yang positif sebab dengan adanya inspektorat pelayanan publik dalam mekanismenya dapat lebih terkontrol, namun disatu sisi hadirnya inspektorat justru menjadi dilema oleh para oknum ASN yang kerap melakukan penyalahgunaan wewenang sebab ruang gerak mereka menjadi jauh lebih terbatas dan terus diawasi.

Menurut hemat penulis ditinjau dari teori *Good Governance* yang merupakan *Applied Theory* dalam penelitian ini, peran pengawasan Inspektorat Pemko Medan sebenarnya sejalan dengan cita-cita yang ingin dicapai dalam PP

Nomor 12 Tahun 2017 berkenaan tugas inspektorat sebagai APIP guna mewujudkan sistem pemerintahan yang baik. Jika ditelaah kembali hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik sebagaimana sebelumnya penulis paparkan pada kerangka teori penelitian ini, antara lain dapat dianalisis:

1. Adanya partisipasi.

Inspektorat Pemko Medan dalam meningkatkan pelayanan publik. Inspektorat sebagai APIP berperan serta dalam meningkatkan pelayanan publik di Kota Medan dengan melakukan kerjasama dan koordinasi kepada setiap kepala instansi pemerintah dan kepala daerah yaitu walikota. Walau saat ini posisi inspektorat Kota Medan dianggap lemah karena tidak dapat berdiri secara independen dan masih harus tunduk kepada Kepala Daerah.

2. Penegakan hukum.

Inspektorat Pemko Medan terhadap temuan-temuan persoalan penyimpangan kekuasaan dikoordinasi kepada inspektorat provinsi dan pusat kemudian diserahkan kepada kepala daerah untuk dilakukan tindak lanjutnya, disatu sisi jika dirasa persoalan tersebut mengandung unsur pidana inspektorat Pemko Medan akan berkoordinasi kepada pihak aparat hukum sebagaimana yang tertera pada PP 12 Tahun 2017 tentang APIP. Jika ditemukan unsur pelanggaran yang bersifat administratif akan diserahkan kepada kepala daerah (walikota) jika unsur pembuktian telah terpenuhi. Dalam hal ini menurut penulis penegakan hukum inspektorat masih tidak bersifat langsung sebab tugas inspektorat hanya sebagai wadah

yang menjembatani kepentingan antara aparaturnya kepolisian/kejaksaan dan kepala Daerah

3. Transparansi.

Inspektorat Pemko Medan menunjukkan bukti nyata terhadap transparansi hal ini terwujud dari adanya mekanisme pelaporan terhadap pengawasan dan pembinaan aparaturnya perangkat daerah yang diberikan kepada kepala daerah (walikota). Terlepas dari intervensi dari pihak eksternal maupun pemerintah Kota Medan itu sendiri.

a Responsif.

Inspektorat Pemko Medan dituntut bertindak secara responsif, peduli pada stakeholder, lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan serta harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

b Konsensus.

Inspektorat dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, inspektorat harus melaksanakan musyawarah dalam pengambilan keputusan. Hal ini terjamin dengan diadakannya Rakorda dan Rakornas oleh APIP.

c Kesetaraan dan keadilan.

Inspektorat Pemko Medan dituntut harus mampu memberikan kesetaraan dan keadilan bagi semua warga masyarakat Kota Medan dalam

mendapatkan pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Kota Medan yang merupakan salah satu tujuan utama yang ingin dicapai

d Efektifitas dan efisien.

Walau mekanisme pelayanan publik belum cukup dirasa efektif dan efisien dengan masih banyaknya paradigma negatif yang diberikan setidaknya Inspektorat Pemko Medan mampu melakukan meningkatkan / mengoptimalkan pelayanan publik di Kota Medan dengan adanya pengawasan dan pembinaan yang diberikan.

e Akuntabilitas.

Adanya pertanggungjawaban yang diemban oleh inspektorat daerah sebagai wujud akuntabilitas yang diberikan oleh inspektorat daerah. Tanggung jawab kepada kepala instansi terkait, kepada walikota, dan pada tingkat vertikal yaitu pada inspektorat provinsi dan inspektorat pusat.

f Visi Strategi.

Inspektorat Pemko Medan mengemban visi dan misi terhadap terwujudnya good governance sebagai cita-cita dasar dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan dalam meningkatkan pelayanan publik di Kota Medan. Strategi yang telah dibentuk dalam peraturan perundang-undangan memperkuat tugas dan fungsi dari inspektorat walau hingga saat ini masih ada batas-batas hukum yang sulit dilewati dikarenakan lemahnya payung hukum inspektorat sebagai APIP yang berkenaan dengan posisi dalam pemerintahan.

Kesimpulan terhadap analisis peran inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dikota medan ditinjau dari teori Hukum sebagai Sistem bahwa inspektorat belum mampu melakukan pengawasan terhadap kegiatan pelayanan publik dikarenakan struktur inspektorat yang masih tumpang tindih, substansi hukum yang belum begitu jelas terlebih posisi inspektorat yang menjadi dilema saat ini, ditambah budaya hukum masyarakat yang berpadangan miring terhadap kualitas inspektorat menjadi persoalan-persoalan internal inspektorat sehingga pengawasan yang seharusnya berjalan maksimal terhadap pelayanan publik dikota medan tidak dapat terpenuhi. Dilihat dari teori tujuan hukum sebenarnya inspektorat menjadi wadah yang tepat bagi masyarakat yang menerima pelayanan publik dengan berusaha memberikan kepastian, keadilan dan kebermafaatan bagi masyarakat dengan hadirnya inspektorat sebagai APIP. Sedangkan dianalisis dari teori *Good Governance* inspektorat sudah berupaya maksimal melakukan pengawasan agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik namun dengan adanya persoalan-persoalan yang berkenaan dengan inspektorat itu sendiri sehingga inspektorat tidak mampu bekerja secara maksimal dan semestinya

### **BAB III**

## **HAMBATAN-HAMBATAN YANG DIHADAPI INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**

### **A. Hambatan Hukum Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik**

Permasalahan Inspektorat saat ini adalah bagaimana membangun kepercayaan masyarakat serta mengubah persepsi yang keliru mengenai peran inspektorat sebagai aparat pengawas internal pemerintah daerah. Tantangan atau pertanyaan berikutnya adalah bagaimana agar pekerjaan audit yang dilaksanakan mampu mengetahui dan mengidentifikasi dengan segera setiap permasalahan, risiko dan potensinya yang dapat mengganggu kelancaran kegiatan dan program yang sudah dicanangkan di daerah masing-masing, sehingga tujuan, target, dan sasaran kegiatan yang sudah ditetapkan dapat tercapai dengan cara yang paling efektif, ekonomis, dan efisien. Semua upaya yang diinginkan ini sangat tergantung kepada fungsi pengawasan itu sendiri, yaitu kepercayaan masyarakat dan keberhasilan pengawasan sangat tergantung pada bagaimana lembaga pengawasan ini dapat dikelola dengan baik. Adanya tantangan ini merupakan titik tolak untuk setiap pimpinan atau kepala inspektorat untuk mampu mengelola organisasi fungsi pengawasannya dengan efektif.

Inspektorat sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan audit internal terhadap program-program kegiatan yang dilaksanakan SKPD-SKPD tentu saja mampu menemukan pelanggaran-pelanggaran terhadap penyalahgunaan wewenang, Inspektorat harus berani menyatakan Kepala Daerah,

Kepala SKPD dan ASNnya telah melakukan pelanggaran hukum dengan bukti-bukti yang ditemukan (melakukan penyalahgunaan wewenang/jabatan). Sebagai lembaga audit tentu idealnya mampu menyatakan demikian, namun dalam prakteknya keberanian itu sama sekali tidak ditunjukkan dengan berbagai pertimbangan.

Audit yang dilakukan Inspektorat sangat luas jangkauannya melebihi wewenang yang dimiliki BPK. Karena Inspektorat tidak terpaku pada audit keuangan tetapi juga mencakup, audit kekayaan daerah, audit kepegawaian, audit kelembagaan daerah (termasuk kebijakan) dan audit kinerja termasuk kinerja pelayanan publik di daerah. Dengan kata lain melakukan audit Inspektorat dilakukan secara menyeluruh terhadap SKPD mulai perencanaan, pelaksanaan dan hasil akhir. Oleh karena itu maka oleh SKPD-SKPD hasil audit reguler (berkala) dapat dijadikan pedoman untuk penyusunan, perencanaan, pelaksanaan kinerja SKPD dan program-program kegiatan agar tidak terjadi kembali kesalahan-kesalahan atau kekeliruan-keliruan yang telah diaudit.

Tabel 3.1 Isu Strategis & Permasalahan Inspektorat Kota Medan

No	Isu Strategis & Permasalahan Inspektorat Kota Medan
1	Perangkat Daerah menanggapi perencanaan bukan kebutuhan
2	Tidak adanya sanksi yang tegas
3	Perangkat Daerah kurang pro-aktif
4	Pelaksanaan sistem bersifat formalitas
5	Temuan berulang (pengadaan barang & jasa)
6	Rendahnya tindak lanjut temuan Perangkat Daerah
7	Peningkatan kapasitas SDM & auditor tidak <i>controllable</i>
8	Teknik audit administratif yang lemah
9	Norma standar & prosedur pemeriksaan belum tersedia
10	Peraturan Walikota belum ada yang mengatur SOP audit
11	Kesenjangan perencanaan & pelaksanaan pemeriksaan

12	Kesenjangan bimbingan teknologi & kebutuhan
13	Sulit membedakan wewenang auditor & P2UPD
14	Pemeriksaan tidak menyentuh akar permasalahan
15	<i>Hard &amp; soft control</i> atas kompetensi dan integritas perlu ditingkatkan

Sumber: Laporan Kinerja Inspektorat Kota Medan 2017

Berdasarkan tabel diatas, sesungguhnya banyak temuan-temuan Inspektorat berkenaan dengan isu strategis dan persoalan pelayanan publik namun tidak sampai diekspos sebab dikalahkan oleh kebijakan Kepala Daerah. Dari beberapa isu yang paling disoroti diantaranya tidak adanya sanksi yang tegas, rendahnya tindak lanjut temuan, dan kapasitas SDM & auditor tidak *controllable*. Inspektorat sebagai perangkat pemerintah daerah dibawah kekuasaan Kepala Daerah sementara BPK sebagai tim audit eksternal tidak memiliki keterkaitan hirarki maupun kinerja dengan yang diperiksa sehingga audit yang dilaksanakannya dapat benar-benar secara adil sedangkan Inspektorat sangat terkekang oleh kekuasaan. Hasil audit Inspektorat akan berdampak pada kinerja Kepala Daerah secara keseluruhan.

Hampir di seluruh lini pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan publik saat ini masih menunjukkan hasil kinerja yang belum optimal, temuan-temuan persoalan dalam pelayanan publik yang dimaksud jika ditinjau dari jenis pelayanannya yaitu:

1. Pelayanan Pemerintahan, dapat diartikan pelayanan masyarakat yang secara umum dipahami sebagai pelayanan terhadap pengurusan data-data kependudukan. Dalam pelayanan ini persoalan yang sering ditemui antara lain berkenaan adanya mekanisme proses yang berbelit-belit, lamanya waktu pengurusan yang diberlakukan, proses perizinan yang panjang,

adanya pemerasan oleh oknum-oknum pegawai yang mengarah kepada pungutan liar (pungli).

2. Pelayanan pembangunan, yaitu jenis pelayanan yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat. Persoalan dalam pelayanan pemerintah terhadap pembangunan dapat dilihat melalui buruknya infrastruktur jalan, lampu penerangan jalan yang terbatas sehingga menghambat pengendara dimalam hari, fasilitas seperti halte angkutan umum yang sangat terbatas dan sebagainya.
3. Pelayanan utilitas, masalah pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti: penyediaan listrik yang terbatas di Kota Medan sehingga masih diberlakukannya pemadaman listrik bergilir di beberapa wilayah Kota Medan terutama didaerah perbatasan, sulitnya air bersih dari pemerintah ditandai dengan sering terputusnya pasokan air ke beberapa wilayah masyarakat yang akhirnya memaksa masyarakat menggunakan sumur galian sebagai alternatif, dan angkutan umum sebagai transportasi massal yang seiyaknya sudah tidak beroperasi namun masih difungsikan.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan, yaitu masalah pelayanan yang berkenaan dengan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti sering terhambatnya pasokan bahan pangan di pasar, harga yang tidak stabil, adanya kekurangan BBM di beberapa lokasi pengisian di Kota Medan dan lainnya.

5. Pelayanan kemasyarakatan, yaitu persoalan pelayanan yang lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial masyarakat, seperti buruknya pelayanan kesehatan di beberapa wilayah kota Medan ditandai dengan tidak berfungsinya puskesmas secara maksimal, tenaga kerja yang begitu minim, pelayanan pendidikan dengan infrastruktur sekolah yang buruk terlihat dari bangunan yang tidak layak, beralih fungsi hingga banjir, persoalan pelayanan terhadap ketenagakerjaan dilihat dari rendahnya kepedulian pemerintah terhadap tenaga-tenaga kerja yang memiliki upah dibawah rata-rata dan tidak melakukan komunikasi dengan perusahaan terkait.

Banyaknya persoalan terhadap pelayanan publik di Kota Medan tidak dapat ditinjau dari satu sisi saja untuk itu pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian terhadap peran inspektorat sebagai APIP adalah keseluruhan pelayanan publik yang berjalan di kota Medan. Maka inspektorat dalam melakukan pengawasan tersebut telah membagi beberapa cakupan kerja berdasarkan kewenangannya seperti seksi bagian kemasyarakatan, pembangunan dan pemerintahan.

Dalam meningkatkan pelayanan kepada pemerintah daerah, inspektorat juga diminta turut ambil bagian dalam melakukan pengawasan dan pengendalian mutu pelayanan kepada publik atau masyarakat, khususnya yang berada di lingkungan pemerintahan daerah. Dalam era otonomi daerah yang dikembangkan saat ini, sudah selayaknya posisi fungsi pengawasan inspektorat daerah menempati posisi yang strategis untuk mendukung usaha-usaha pemerintah

daerah dan seluruh satuan kerja perangkat daerah dalam mewujudkan kesejahteraan untuk seluruh lapisan masyarakat daerah.

Pengawasan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Medan terdapat beberapa hambatan, walaupun hambatan ini tidak pernah diatasi secara keseluruhan namun pengawasan rutin tetap dilakukan oleh Inspektorat Pemko Medan agar tetap berjalannya tugas dan fungsi Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP terutama dalam pengawasan di bidang pelayanan publik pemerintah Kota Medan.

Berbagai temuan terhadap kelemahan dan kekurangan pada substansi hukum yang diberlakukan dan struktur hukum inspektorat daerah yang saat ini dijalankan dapat dijadikan dasar dalam menentukan permasalahan yang ada didalam inspektorat sehingga dapat berdampak pada terhambatnya kinerja Inspektorat Kota Medan dalam pengawasan terhadap pelayanan publik. Berdasarkan uraian yang dipaparkan pada bab sebelumnya secara garis besar ada beberapa persoalan yang menjadi hambatan dalam peran Inspektorat sebagai APIP diantaranya:

1. Adanya intervensi oleh aparat pemerintah daerah dalam regulasi pengawasan.

Sebagaimana yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Inspektorat daerah diharuskan untuk melakukan kerjasama internal dengan pimpinan disetiap instansi pemerintah daerah / SKPD sebagai bentuk penyatuan dan menjadi bagian integral dari kegiatan instansi pemerintah daerah itu sendiri. Kerjasama ini bisa berdampak dengan adanya campur tangan oleh pimpinan instansi terkait maupun para stakeholder/pemegang kekuasaan di instansi tersebut

yang pada akhirnya di khawatirkan terjadinya perubahan terhadap hasil pengawasan yang harus diserahkan kepada kepala daerah dalam hal ini Walikota Medan. Pimpinan maupun pemegang kekuasaan di instansi terkait bisa saja melakukan penyalahgunaan kewenangan berkenaan dengan pengawasan tersebut guna menjaga nama baik instansi yang diembannya.

Lebih lanjut dijelaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, seharusnya pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh APIP dilaksanakan berdasarkan prinsip profesional, independen, objektif, tidak tumpang tindih, berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini. Dengan adanya intervensi terhadap peran inspektorat justru akan menghasilkan temuan yang tidak objektif, tumpang tindih antar kepentingan pemegang kekuasaan yang berdampak dengan lemahnya perbaikan didalam pelayanan publik. Walau inspektorat memiliki peran ganda berkenaan dengan tugas umum yang sifatnya berupa pengawasan independen dan tugas khusus berupa pengawasan atas perintah kepala daerah tetapi hasil dari kedua peran tersebut tetap harus diserahkan kepada kepala daerah, yang selanjutnya diteruskan kepada tingkat provinsi maupun pusat.

2. Lemahnya payung hukum Inspektorat Pemko Medan dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap aparatur pemerintah daerah.

Hal ini berkenaan dengan posisi Inspektorat sebagai aparatur pengawas internal pemerintah dimana inspektorat tidak dapat berdiri secara Independen dalam melaksanakan tugas maupun kewenangan terhadap pengawasan.

Berdasarkan ketentuan inspektorat daerah harus tunduk dibawah kepala daerah. Secara tidak langsung menunjukkan bahwa inspektorat daerah berada pada posisi yang sejajar atau sama dengan aparatur perangkat daerah. Dampak dari hal tersebut adalah semakin menyulitkan inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap aparatur perangkat di daerah tersebut. Sebab aparatur daerah SKPD baik kedinasan/nonkedinasan tidak menghormati peran inspektorat daerah dikarenakan berada pada posisi yang sama.

Pada penjelasan latar belakang sebelumnya berkenaan dengan substansi hukum, mendorong Menteri PANRB untuk melakukan reviu dan revisi kembali terhadap posisi inspektorat sebagai APIP.

Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo juga membenarkan, saat ini keberadaan inspektorat daerah belum efektif dalam mengawasi kepala daerah agar tak terjadi penyalahgunaan kewenangan. Hal itu disebabkan tumpulnya wewenang inspektorat daerah. Selain itu, inspektorat daerah pangkatnya lebih rendah dari kepala daerah dan sekretaris daerah (Sekda). Dan kedudukannya sejajar dengan aparatur perangkat daerah.<sup>51</sup>

### 3. Pelimpahan wewenang antara APIP tidak bersifat langsung

Pelimpahan wewenang terkait arah tindakan harus diserahkan kepada pimpinan instansi sementara inspektorat hanya sebagai pelaksana tugas pengawasan yang diamanatkan. Hal ini menunjukkan bahwa inspektorat bukan suatu lembaga yang dapat bergerak secara langsung namun harus menunggu

---

<sup>51</sup> Kompas, "Mendagri Bakal Perluas Kewenangan Inspektorat Daerah" <https://nasional.kompas.com/read/2017/10/04/23004051/mendagri-bakal-perluas-kewenangan-inspektorat-daerah> diakses tanggal 05 Maret 2018

keputusan dari kepala daerah. Regulasi yang panjang justru memutus alur kerja inspektorat baik ditingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Padahal sebelum dilakukan kegiatan pengawasan APIP harus melakukan RAKORDA dan RAKORNAS guna menyusun skema kerja yang akan dijalankan berkenaan dengan pengawasan. Kemudian akan dilaksanakan di masing-masing wilayah yang ditangani, akan tetapi hasil laporan pengawasan dan pembinaan serta temuan permasalahan berkenaan dengan pelayanan publik harus terlebih dahulu diserahkan kepada pimpinan di masing-masing instansi, kemudian secara bersama di reviu selanjutnya diserahkan kepada kepala daerah kabupaten/kota. Selanjutnya bupati/walikota yang meneruskan hasil kinerja inspektorat kepada gubernur ditingkat provinsi. Berdasarkan regulasi untuk tingkat kabupaten/kota yang menjebatani urusan pusat dan daerah dipegang oleh gubernur sebagai perwakilan pusat. Gubernur bekerjasama dengan inspektorat provinsi untuk melakukan audit kembali dan hasilnya kan diserahkan kepada inspektorat pusat baik kementerian maupun non kementerian melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Jika ada hasil temuan yang sifatnya krusial selanjutnya akan disampaikan kepada Presiden.

#### 4. Terbatasnya kewenangan Inspektorat daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern menyatakan bahwa pelimpahan wewenang terkait arah tujuan serta tindakan masih dikendalikan oleh pimpinan di masing-masing instansi sementara inspektorat hanya sebagai pelaksana tugas terhadap ketentuan yang diberlakukan. Aturan hukum ini juga menunjukkan bahwa inspektorat bukan

suatu lembaga yang bergerak secara individualistis namun sifatnya hanya sebagai lembaga pembantu kepada instansi pemerintah daerah lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa mekanisme dalam menindaklanjuti hasil pembinaan dan pengawasan yang dilakukan inspektorat kabupaten/kota akan diserahkan kepada bupati/walikota. Berdasarkan peraturan tersebut inspektorat hanya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah sementara berkenaan hasil yang diperoleh terhadap pengawasan dan pembinaan akan diproses oleh kepala daerah bersama aparatur perangkat daerahnya. Hal ini menunjukkan sangat terbatasnya ruang gerak inspektorat karena hanya sebatas pelaporan dan koordinasi hasil evaluasi pembinaan dan pengawasan saja.

### **B. Hambatan Teknis Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik**

Sebagai tambahan, berkenaan dengan hambatan teknis yang dialami Inspektorat Kota Medan, penulis memerlukan data langsung yang bersumber dari lapangan. Dalam artian untuk hambatan teknis penulis berpedoman kepada hasil data lapangan yang diperoleh dengan metode wawancara. Penulis melakukan wawancara langsung dengan Bapak Saruddin, S.E selaku Sekertaris Inspektorat Pemerintahan Kota Medan disela kesempatannya menyatakan bahwa ada beberapa hambatan inspektorat dalam pengawasan terhadap pelayanan public secara teknis, yaitu:

### 1. Hambatan yang bersifat internal:

Menurut pemaparan Bapak Saruddin, S.E, dapat diklasifikasikan hambatan teknis yang dihadapi inspektorat yang terdiri atas hambatan bersifat internal maupun eksternal. hambatan ini adalah hambatan yang bersumber dari dalam instansi Inspektorat Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik di pemerintah Kota Medan. Adanya beberapa persoalan internal juga menjadi menghambat program kerja pengawasan inspektorat terhadap meningkatkan pelayanan publik itu sendiri. adapun hambatan internal yang dimaksud antara lain:

#### a. Keterbatasan Anggaran

Beliau mengatakan bahwasanya anggaran inspektorat bersumber dari APBD namun dalam pelaksanaan kinerja pengawasan inspektorat Pemko Medan bergantung kepada komitmen kepala daerah dalam hal ini Walikota Medan. Tidak adanya tolak ukur ataupun patokan dasar terhadap pembagian anggaran inspektorat sebagai APIP sering menjadi dilema bagi inspektorat. Mengingat cakupan kerja yang cukup luas seharusnya pemerintah memberikan regulasi atau aturan khusus misalnya ada persentase (tertentu) dari APBD Pemerintah Kota Medan. Bapak Saruddin menambahkan bahwa masalah anggaran menjadi sangat kompleks dalam rangka pengawasan yang akan dilakukan inspektorat daerah, ini disebabkan anggaran yang di plot untuk Inspektorat daerah sering dipotong ketika masih dalam proses penganggaran dan lebih diutamakan berkenaan dengan pengadaan barang dan jasa untuk kebutuhan pemerintah Kota Medan. Mengenai

wilayah kerja yang dicakup oleh Inspektorat sangatlah luas, sehingga dengan keterbatasan dana/anggaran, sudah tentu pengawasan yang dilakukan tidak dapat berjalan dengan maksimal. Adapun penjabaran terhadap anggaran dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.2 Kebutuhan Anggaran Inspektorat Kota Medan dan realisasi yang diberikan pemerintah Kota Medan

No	Anggaran	Kebutuhan Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase Pencapaian
1	<b>Belanja Operasional</b>			
	a. Anggaran Pegawai	15.357.316.000,-	14.573.872.547,-	98.51%
	b. Belanja Barang & Jasa	17.992.000.000,-	6.218.028.988,-	34.55%
2	<b>Belanja Modal</b>			
	a. Belanja Modal Peralatan & Mesin	208.000.000,-	164.630.000,-	79.15%
	b. Belanja Modal Asset Tetap Lainnya	0.00,-	0.00,-	0
	<b>TOTAL ANGGARAN</b>	<b>33.557.316.000,-</b>	<b>20.956.531.535,-</b>	<b>62.45%</b>

Sumber: Laporan Kinerja Inspektorat Kota Medan 2017

Berdasarkan tabel diatas, data laporan kinerja Inspektorat Kota Medan tahun 2017 pada Desember silam menunjukkan bahwasanya jumlah anggaran yang dibutuhkan tidak sesuai dengan yang dialokasikan pemerintah daerah dari APBD, dimana pemenuhan kebutuhan untuk anggaran pegawai periode 2017 hanya mampu terpenuhi sebesar 98,51%, anggaran belanja barang & jasa hanya terpenuhi 34,55% serta belanja modal untuk keperluan peralatan dan mesin sebesar 79,15%. Jika ditotal maka pemenuhan kebutuhan anggaran inspektorat Kota Medan yang diberikan pemerintah daerah hanya terpenuhi sebesar 62,45% saja. Sisa persentase kekurangan kebutuhan inilah yang sesungguhnya menjadi

beban internal inspektorat Kota Medan untuk bekerja ekstra agar mampu menutupi segala hal agar kinerja inspektorat dapat berjalan dengan normal dan baik. Apabila regulasi terhadap anggaran inspektorat ditetapkan dan dimasukkan sejak awal dalam APBD tentu dapat terpenuhi dan terealisasi dengan baik.<sup>52</sup>

b. Terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) Inspektorat Pemko Medan

Menurut Bapak Saruddin, hambatan selanjutnya yang dihadapi inspektorat Kota Medan dalam pengawasan terhadap pelayanan publik adalah terbatasnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkompeten didalam Inspektorat Pemko Medan. Kekuatan Personil atau SDM, baik dalam jumlah atau kuantitas maupun dalam hal kualitas atau kemampuan kompetensi yang dimiliki sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Kondisi Intitusi inspektorat saat ini dilihat dari indikator kualitas SDM relatif masih rendah. Jumlah aparatur pengawasan pada Inspektorat Pemko Medan sangat terbatas tidak berbanding lurus terhadap banyaknya pengawasan yang dilakukan. Adapun susunan kepegawaian inspektorat Kota Medan sebagai berikut:

Tabel 3.3 Susunan Organisasi Inspektorat Kota Medan berdasarkan jabatan struktural

No.	Jenis Jabatan	Komposisi (Orang)	Terisi (Orang)	Tidak Terisi (Orang)	Jenis Kelamin	
					Laki-Laki	Perempuan
1	Inspektur	1	1	-	1	-
2	Sekretaris	1	1	-	1	-
3	Inspektur Bantuan	4	4	-	4	-
4	Kepala Sub.Bagian	3	3	-	3	-
	TOTAL	9	9	-	9	-

Sumber: Arsip Inspektorat Kota Medan Tahun 2017

<sup>52</sup> Laporan Kinerja Inspektorat Kota Medan 2017

Tabel 3.4 Susunan Organisasi Inspektorat Kota Medan berdasarkan jabatan fungsional

No.	Jabatan	Jumlah (Orang)	Jenis Kelamin	
			Laki-Laki	Perempuan
1	Struktural	9	9	-
2	Fungsional Auditor	43	29	14
3	Fungsional P2UPD	34	25	9
4	Tenaga Administrasi	25	19	6
	TOTAL	111	82	29

sumber: Arsip Inspektorat Kota Medan Tahun 2017

Berdasarkan pada tabel diatas, total tim Auditor dan P2UPD (Pengawas Penyelenggaran Urusan Pemerintahan Daerah) hanya berjumlah 77 SDM saja, dimana 43 sebagai tim auditor, sedangkan 34 sebagai P2UPD. Menurut Bapak Sarrudin,S.E selaku sekretaris Inspektorat Kota Medan bahwasanya jumlah tenaga SDM yang saat ini dimiliki masih belum cukup mengingat banyaknya instansi kedinasan daerah serta instansi pemerintahan hingga tingkat kelurahan di Kota Medan yang perlu diawasi dan dibina. Untuk itu menurut beliau perlu adanya realisasi untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM Inspektorat Kota Medan kedepannya agar kegiatan pengawasan terhadap pelayanan publik di Kota Medan dapat berjalan dengan lebih baik dan maksimal.

## 2. Hambatan yang bersifat eksternal:

Selanjutnya beliau memaparkan bahwa ada hambatan yang bersumber dari luar instansi Inspektorat Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik di pemerintah Kota Medan. Adanya beberapa persoalan eskternal juga menjadi menghambat program kerja pengawasan inspektorat terhadap meningkatkan pelayanan publik itu sendiri. adapun hambatan eksternal yang dimaksud antara lain:

a. Kurangnya data fisik lapangan.

Dalam setiap pemeriksaan rutin yang dilakukan oleh Tim Inspektorat, tidak semua data fisik lapangan, atau kegiatan yang berupa program pelayanan publik dapat ditinjau langsung. Pimpinan instansi di Kota Medan sering membuat suatu program berkenaan dengan pelayanan publik namun tidak memiliki rincian terhadap program yang diberlakukan, terkadang bersifat sementara, serta sering berubah-ubah berdasarkan arah kebijakan yang dibuat oleh pimpinan instansi.

b. Kurangnya koordinasi antara lembaga dan instansi/dinas Kota Medan.

Akibat dari pimpinan instansi/dinas yang terlalu sering melakukan mutasi maka pemeriksaan yang dilakukan di setiap instansi menjadi kurang maksimal, karena banyaknya urusan administrasi yang belum diselesaikan, dan pejabat yang baru menduduki tempat tersebut kurang respon terhadap administrasi yang belum selesai oleh pejabat yang lama, sehingga hasil pemeriksaan yang dilakukan tim inspektorat menjadi terhambat.

c. Rendahnya kepercayaan terhadap kinerja inspektorat

Aparatur sipil negara (ASN) maupun masyarakat saat ini masih memiliki kepercayaan yang cukup rendah terhadap kinerja inspektorat. Beberapa beranggapan bahwa segala bentuk tindakan yang dilakukan inspektorat merupakan suatu bentuk pengendalian pemerintah pusat. Adanya dilema persaingan politik disebut sebagai salah satu unsurnya. Dimana hal ini terjadi ketika pemerintah pusat dan daerah memiliki pandangan politik yang berbeda terkait idealisme partai tertentu maupun paham politik. Hal ini justru memperkeruh kinerja inspektorat daerah yang justru semakin menyulitkan para auditor untuk masuk kedalam ranah

aparatur perangkat daerah. Sementara disisi masyarakat bahwa inspektorat kinerjanya hanyalah mengawasi saja secara berkala tanpa adanya peran aktif dari inspektorat itu sendiri dalam memajukan pelayanan publik di Kota Medan. Inspektorat dianggap sebagai wadah para pemangku jabatan untuk bersantai didalam pemerintahan.

#### d. Kurangnya pemahaman terhadap peran inspektorat

Pemahaman terhadap peran inspektorat merupakan salah satu kunci penting agar segala unsur pengawasan inspektorat di pemerintahan dapat berjalan maksimal. Saat ini baik ASN maupun masyarakat belum memiliki pemahaman yang jelas terkait peran inspektorat, apa yang menjadi tanggungjawab, ranah pengawasan, program serta kinerja inspektorat di Kota Medan. Tidak sedikit yang menganggap bahwa inspektorat adalah suatu lembaga tanpa arah dan fungsi yang jelas dan merupakan bentuk ketidak efesiensian pemerintah terhadap pengolahan anggaran.

Menurut hemat penulis meninjau hambatan Inspektorat Pemko Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik jika dikomparasikan dengan teori hukum sebagai sistem (Friedman) yang digunakan penulis dalam penelitian ini sangat berbanding terbalik. Friedman secara singkat mengatakan bahwa hukum dapat berjalan dengan baik apabila memenuhi 3 unsur yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Saat ini dengan adanya persoalan dalam penerapan pengawasan Inspektorat Pemko Medan menunjukkan bahwa hukum tidak berjalan dengan optimal.

Ditinjau dari aspek struktur hukum, struktur hukum adalah komponen struktural atau organ yang bergerak didalam suatu mekanisme, baik dalam membuat peraturan, maupun dalam menerapkan atau melaksanakan peraturan. Struktur hukum yang dimaksud bisa berupa struktur hukum itu sendiri, tatanan kelembagaan maupun kinerja kelembagaan. Jika ditelaah berkenaan dengan tatanan kelembagaan Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP masih menunjukkan bahwa tatanan dan kinerja Inpektorat itu sendiri belum berjalan dengan optimal sebagaimana yang telah penulis paparkan sebelumnya. alur mekanisme pembinaan, pengawasan hingga pelaporan terhadap hasil evaluasi kerja pelayanan publik yang masih terputus-putus, posisi inspektorat yang dirasa belum sesuai dengan tugas dan fungsi, serta keterikatan inspektorat daerah dengan aparat lain yang menyulitkan Inpektorat dalam melakukan pengawasan.

Substansi hukum dalam hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Singkatnya yang dimaksud dengan substansi hukum adalah aturan atau norma yang berlaku dalam sistem hukum tersebut. Dalam hal ini aturan atau norma yang dimaksud yaitu landasan hukum peran Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP dalam meningkatkan pelayanan publik di Kota Medan. Aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern

Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018. Akan tetapi faktanya berdasarkan penelitian penulis diketahui bahwa ke-3 aturan hukum inspektorat sebagai APIP tersebut belum mampu memberikan kekuatan hukum kepada inspektorat dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Adanya aturan bahwa inspektorat harus tunduk kepada kepada daerah, berada satu tingkat dibawah sekda serta setara dengan aparatur/instansi pemerintah daerah lainnya pada akhirnya melemahkan kekuatan inspektorat sebagai aparat pengawas. Selain itu inspektorat tidak dalam melakukan kegiatan pengawasan secara independen dan rahasia menjadikan hasil dari pengawasan tersebut dirasa tidak cukup optimal. Hal ini merupakan salah satu permasalahan yang paling krusial yang dihadapi Inspektorat Pemerintah Kota Medan.

Budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. budaya hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Singkatnya Budaya hukum (*legal culture*) adalah sikap dan nilai-nilai yang terkait, dengan tingkah laku bersama yang berhubungan dengan hukum dan instansi/lembaganya dan tingkat kepatuhan masyarakat

terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum tersebut. Budaya pemikiran bahwa birokrasi dan pejabat adalah sebagai penguasa merupakan salah satu faktor yang menunjukkan lemahnya budaya hukum. Padahal seharusnya birokrat dan pejabat ditunjuk sebagai pelayan masyarakat sebagai wujud cita aparatur sipil negara dengan mengedepankan kesejahteraan masyarakat. Hal ini menjadikan rendahnya atau rasa hormat ASN dibawah naungan instansi pemerintah yang kedudukannya setara/di atas Inspektorat Pemko Medan. Dampaknya adalah muncul sikap acuh tak acuh terhadap pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Inspektorat Pemko Medan.

Dari berbagai penjabaran penulis pada bab ini terlihat bahwa hambatan yang dihadapi Inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan pelayanan publik bersumber dari banyak aspek, baik hambatan yang sifatnya konseptual, teknis maupun teoritis sehingga pelayanan publik di Kota Medan belum mencapai taraf yang memuaskan bagi masyarakat Kota Medan.

### **C. Analisis Terhadap Hambatan-Hambatan Yang Dihadapi Inspektorat Pemerintahan Kota Medan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik**

Jika dianalisis berdasarkan teori hukum yang digunakan pada penelitian ini, Teori hukum sebagai Sistem (*Grand Theory*) bahwasanya syarat utama dalam sistem hukum perlunya aturan hukum yang kuat dan kompleks agar dapat meminimalisir permasalahan yang dihadapi Inspektorat Kota Medan, akan tetapi pada kenyataannya kekuatan hukum justru menjadi kelemahan bagi inspektorat sebab ditinjau dari substansi hukum masih banyak temuan terhadap lemahnya aturan hukum yang mengatur peran dan fungsi Inspektorat. Dampaknya

inspektorat menjadi rentan terhadap intervensi oleh pihak lain. Tidak adanya aturan hukum yang mengharuskan pelimpahan wewenang secara langsung, namun diberikan terlebih dahulu kemasing-masing kepala daerah untuk dievaluasi kembali memungkinkan perbedaan hasil audit yang sebelumnya dilakukan dengan apa yang diterima oleh inspektorat daerah provinsi dan inspektorat pusat. Terbatasnya wewenang inspektorat membuat kinerja inspektorat menjadi kaku dan tidak fleksibel sebagaimana yang dibutuhkan dalam pengawasan terhadap pelayanan publik karena hanya sebatas pembinaan dan pengawasan tanpa dapat menindak lanjuti pelanggaran dalam pelayanan publik di Kota Medan.

Dilihat dari struktur hukum Inspektorat Kota Medan seharusnya sudah memiliki peran dan posisi yang strategis dalam memberikan pengawasan akan tetapi berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Saruddin selaku sekretaris Inspektorat Kota Medan ditemukan perosalan antara lain tidak adanya regulasi berkenaan dengan anggaran dan standar terhadap kuantitas dan kualitas SDM membuat posisi inspektorat semakin melemah. Adanya persoalan lain berkenaan dengan budaya hukum pemerintah dan masyarakat menjadi permasalahan eksternal yang juga dihadapi inspektorat sebagaimana pemaparan beliau. Krisis kepercayaan ASN terhadap inspektorat membuat inspektorat kesulitan untuk mengumpulkan data fisik lapangan, sering terganggu dan terputusnya alur koordinasi pada tingkat daerah kota maupun provinsi, terlebih kurangnya rasa pemahaman sebagian masyarakat dan ASN yang pada akhirnya menganggap inspektorat sebagai lembaga non fungsional yang hanya menghabiskan anggaran saja.

Ditinjau dari analisis teori Tujuan Hukum (*Middle-Range Theory*), adanya permasalahan dan persoalan yang muncul tentunya menjadi faktor hambatan untuk terealiasinya nilai-nilai dari tujuan hukum yang ingin dicapai, kepastian hukum Inspektorat menjadi semakin diragukan, timbulnya argumentasi bagaimana inspektorat mampu memberikan kepastian bagi masyarakat dalam menggunakan pelayanan publik sementara disatu sisi kepastian terhadap kelembagaan inspektorat saja masih diperdebatkan hingga saat ini. Inspektorat juga menjadi tidak mampu sepenuhnya membantu untuk memberikan keadilan bagi masyarakat pengguna jasa pelayanan publik, dan pada akhirnya kemanfaatan hukum yang ingin dicapai inspektorat juga menjadi tidak maksimal.

Teori Tata Pemerintahan Yang Baik sebagai *Applied Theory* dalam penelitian ini sebenarnya menurut hemat penulis berkenaan dengan peran Inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan pelayanan publik sudah memberikan banyak kontribusi demi mewujudkan *good governance*, pemberlakuan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap kegiatan inspektorat baik dari mulai pengawasan, pembinaan, hingga audit juga sudah menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Adanya penyuluhan yang diberikan inspektorat kepada pemerintah dan masyarakat juga merupakan bagian dari paritipasi, menjunjung tinggi nilai-nilai penegakan hukum, transparansi dalam setiap tindakan terlihat dari keterbukaan laporan audit kepada kepada daerah, responsif terhadap pengaduan yang diterima dari masyarakat baik berkenaan dengan pungli maupun gratifikasi, adanya konsensus untuk menjembatani kepentingan pemerintah dengan masyarakat, mengutamakan kesetaraan dan keadilan.

Akuntabilitas inspektorat pemerintah Kota Medan juga terwujud dengan adanya pertanggung jawaban yang diemban inspektorat terhadap hasil pengawasan yang diserahkan kepada walikota dan tingkat vertikal di atasnya.

Persoalan-persoalan yang dihadapi inspektorat berkenaan dengan kedudukan hukum maupun masalah teknis tentu menjadi hambatan bagi inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik. Dengan adanya hambatan-hambatan sebagaimana penulis paparkan di atas menunjukkan bahwa inspektorat masih lemah dan belum maksimal sehingga tidak dapat melakukan pengawasan secara penuh dalam kegiatan pelayanan publik. Implikasi dari hal ini terjadinya penurunan kualitas pelayanan publik dilingkungan pemerintahan Kota Medan, sehingga banyak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan maupun wewenang ASN dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat disegala aspek.

## **BAB IV**

### **TINDAKAN INSPEKTORAT PEMERINTAHAN KOTA MEDAN MENGATASI HAMBATAN DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP PELAYANAN PUBLIK**

#### **A. Tindakan Hukum Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.**

Upaya penguatan peran dan kelembagaan APIP, termasuk inspektorat daerah, sedang dilakukan pemerintah. Salah satunya melalui perumusan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Sistem Pengawasan Internal Pemerintah (SPIP). Dalam RUU tersebut, inspektorat daerah tidak lagi berada di bawah kepala daerah, sebagaimana yang saat ini diatur dalam PP No. 60 Tahun 2008. Inspektorat akan berada di unit baru, Inspektorat Nasional, bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan demikian, diharapkan lebih independen dan profesional. Untuk meningkatkan kapabilitas, pimpinan dan pegawai inspektorat harus berkompetensi auditor. Namun sampai saat ini, RUU tentang SPIP masih berada dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015-2019.

Kementerian PANRB juga merumuskan rancangan Instruksi Presiden tentang Revitalisasi Peran dan Fungsi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. namun sedikit perbedaan, inspektorat nantinya tidak berdiri sendiri seperti diusulkan dalam RUU SPIP. Upaya penguatan inspektorat dalam rancangan tersebut dilakukan dengan mengatur peningkatan kapasitas dan profesionalisme personel inspektorat. Kepala inspektorat harus memiliki sertifikat khusus, sedangkan semua aparat pengawas di inspektorat harus memiliki sertifikat fungsional auditor.

Untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada pemerintah daerah, inspektorat juga diminta turut ambil bagian dalam melakukan pengawasan dan pengendalian mutu pelayanan kepada publik atau masyarakat, khususnya yang berada di lingkungan pemerintahan daerah. Dalam era otonomi daerah yang dikembangkan saat ini, sudah selayaknya posisi fungsi pengawasan inspektorat daerah menempati posisi yang strategis untuk mendukung usaha-usaha pemerintah daerah dan seluruh satuan kerja perangkat daerah dalam mewujudkan kesejahteraan untuk seluruh lapisan masyarakat daerah.

Dalam meningkatkan arti dan peran penting fungsi pengawasan inspektorat di lingkungan pemerintahan daerah, audit inspektorat juga harus secara aktif menjadi mitra kerja satuan kerja perangkat daerah. Tidaklah lengkap arti penting inspektorat tanpa diimbangi dengan perannya sebagai konsultan dan katalis. Peran dan fungsi audit internal tidak lagi hanya sekedar mendeteksi kesalahan, melainkan juga untuk membantu mencegah kemungkinan terjadinya kesalahan, serta mengarahkan atau mempertajam aktivitas pelayanan publik untuk mencapai tujuan atau target dan sasaran yang telah ditetapkan.

Saat ini, masih ada kesan bahwa keberadaan fungsi pengawasan inspektorat belum dioptimalkan sepenuhnya seperti halnya Inspektorat Pemko Medan. Banyak kepala daerah maupun satuan kerja perangkat daerah yang berada di bawah kepala daerah belum mengetahui bahwa peran inspektorat sebenarnya bukan hanya mendeteksi sesuatu yang sudah terjadi, melainkan juga harus lebih mengutamakan peran konsultasi dan memberikan perubahan dalam mengawal berbagai kegiatan dan program pelayanan publik yang dijalankan di lingkungan

Pemerintah Kota Medan. Dengan demikian, apabila terdapat kondisi yang berpotensi untuk menimbulkan resiko, audit inspektorat dapat memberikan rekomendasi yang membangun untuk meminimalkan peluang terjadinya risiko tersebut.

Oleh karenanya, sudah menjadi keharusan bagi seluruh aparatur pemerintah daerah, yaitu pemerintah daerah dan seluruh satuan kerja perangkat daerah untuk memberdayakan peran inspektorat sebagai APIP. Dengan peran ini, diharapkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan kegiatan dan program pemerintah daerah dapat dicegah kemungkinan terjadinya atau diminimalkan dampak yang ditimbulkannya. Perubahan paradigma ini harus benar-benar dilaksanakan oleh Inspektorat Pemko Medan, artinya bahwa Inspektorat Pemko harus memiliki komitmen yang kuat untuk lebih mengembangkan peran dalam pengawasan terhadap pelayanan publik. Sementara itu, diharapkan juga seluruh jajaran pemerintah daerah dan satuan kerja perangkat daerah di bawahnya juga harus sudah menyadari peran inspektorat di daerahnya.

Para auditor inspektorat dalam proses pengawasan sebelumnya hanya memiliki anggapan bahwa peran auditor inspektorat hanya sebagai pengawas yang bersifat pasif. dalam hal ini berarti inspektorat hanya memantau proses pelayanan publik berdasarkan unsur kepatuhan ASN terhadap aturan hukum yang diberlakukan dalam pelayanan publik, sementara saat ini inspektorat sebagai APIP memiliki peran yaitu sebagai konsultan dan katalisator. Dalam proses pengawasan yang dimaksud saat ini inspektorat ditinjau dari perannya sebagai konsultan harus mampu melakukan audit terkait operasional kerja ASN dalam memberikan

pelayanan publik, sedangkan inspektorat sebagai katalisator harus melakukan audit terhadap jaminan kualitas aparatur daerah dalam memberikan pelayanan publik.

Paradigma lama inspektorat berkenaan dengan fokus kerja pengawasan internal hanya bertitik pada penyimpangan yang terjadi didalam pemerintah, kesalahan mekanisme maupun kecurangan yang dilakukan pejabat maupun aparatur sipil di instansi terkait. Namun saat ini fokus kerja inspektorat diperluas menjadi manajemen pengawasan terhadap sumber daya manusia (SDM) didalam aparatur pemerintah daerah dilihat dari aspek konsultan, dan sebagai pengawasan terhadap nilai-nilai yang dilakukan para aparatur sipil dalam memberikan pelayanan publik dalam aspek katalisator.

Sedangkan dalam pengawasan terhadap dampak pelayanan publik sebelumnya hanya mengkaji dampak yang bersifat jangka pendek atau dalam kurun waktu tertentu saja, namun saat ini dengan adanya peran inspektorat sebagai konsultan dan katalisator harus juga menelaah dampak persoalan dalam pelayanan publik yang bersifat jangka menengah maupun juga jangka panjang.

Salah satu langkah yang dilakukan dalam mengatasi hambatan terhadap peran inspektorat yaitu melalui audit. Audit adalah suatu pemeriksaan yang dilakukan secara kritis dan sistematis oleh pihak yang independen, terhadap laporan keuangan yang telah disusun oleh manajemen beserta catatan-catatan pembukuan dan bukti-bukti pendukungnya, dengan tujuan untuk dapat

memberikan pendapat mengenai kewajaran laporan tersebut.<sup>53</sup> Untuk mewujudkan peran Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP dalam meningkatkan pelayanan publik harus memperhatikan beberapa faktor yaitu:

1. Para auditor atau pejabat pengawas di lingkungan inspektorat meninggalkan paradigma lama untuk menuju paradigma baru sebagai auditor internal di lingkungan pemerintah daerah.
2. Dalam pelaksanaan pekerjaan penugasan di lapangan, para auditor inspektorat harus lebih mengutamakan kepentingan pemerintah daerah dalam pencapaian kegiatan dan program yang sudah dicanangkan daripada sekadar pencapaian target pekerjaan penugasan audit yang sudah dijadwalkan di dalam Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT).
3. Harus diperoleh komitmen yang tegas dan berkelanjutan dari pimpinan instansi atau walikota serta seluruh jajaran satuan kerja perangkat daerah Pemerintah Kota Medan, yaitu mengenai status, kedudukan, fungsi dan peran inspektorat di lingkungan Pemerintah Kota Medan, bahwa unit kerja inspektorat merupakan bagian dari struktur organisasi di pemerintahan daerah yang tidak dapat dipisahkan. Jangan sampai ada kesan unit kerja inspektorat hanya sekadar melengkapi struktur organisasi di pemerintahan daerah.
4. Setiap pejabat pengawas atau auditor Inspektorat Pemko Medan harus selalu menunjukkan nilai etika, integritas, dan komitmennya sebagai aparatur pengawas yang profesional.

---

<sup>53</sup> Agoes Sukrisno, *Auditing (Pemeriksaan Akuntan)*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004) hlm 4.

5. Auditor inspektorat juga harus mampu bersikap independen dan objektif di dalam melaksanakan tugasnya, serta selalu menjunjung tinggi kejujuran dalam setiap tindakan yang dilakukannya.
6. Setiap perangkat daerah pemerintah Kota Medan harus terbuka dengan masukan dari inspektorat Pemko Medan dan bersedia untuk menindaklanjuti temuan dalam rangka untuk perbaikan kegiatan dan program di masa datang.
7. Kepala inspektorat Pemko Medan harus selalu siap untuk memberikan para staf terbaiknya untuk dipromosikan atau kembali bergabung di berbagai aktivitas operasional kegiatan atau program pada satuan kerja perangkat daerah.

**B. Upaya Teknis Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.**

Menurut Bapak Saruddin, S.E selaku Sekertaris Inspektorat dalam wawancara yang penulis kepada beliau, beliau memaparkan bahwa ada beberapa langkah yang diambil oleh inspektorat dalam mengatasi hambatan terhadap pengawasan pelayanan publik, antara lain:

1. Mengefesiensikan penggunaan anggaran

Terbatasnya anggaran mendorong Inspektorat Kota Medan untuk melakukan efisiensi terhadap penggunaan dana dalam melaksanakan kegiatan pengawasan. Inspektorat Pemko Medan dituntut harus memprioritaskan kegiatan pembinaan dan pengawasan aparatur sipil

negara berdasarkan perencanaan (*base on plan*) dan pencapaian target rencana kerja yang telah disepakati bersama oleh APIP (*base on target*)

2. Melakukan kontrol terhadap program kerja.

Tim Inspektorat melakukan kontrol terhadap segala bentuk program berkenaan dengan pelayanan publik didalam instansi/dinas pemerintahan. Inspektorat Kota Medan juga melakukan kegiatan verifikasi kegiatan berdasarkan sumber serta tanggungjawab program kerja pelayanan publik yang diterapkan pada suatu aparatur pemerintah daerah.

3. Meningkatkan koordinasi dengan instansi/dinas pemerintah Kota Medan.

Inspektorat Kota Medan menjalin lebih banyak kerjasama dengan Walikota Medan untuk melakukan kegiatan pembinaan pada setiap instansi/dinas pemerintah Kota Medan. Tujuannya adalah untuk memberikan pemahaman kepada aparatur sipil negara (ASN) berkenaan dengan peran dan fungsi Inspektorat Pemko Medan yang seharusnya.

4. Memaksimalkan SDM di lingkup Inspektorat Pemko Medan

Dengan terbatasnya ASN dilingkup Inspektorat Pemko Medan, maka kepala inspektorat berinisiatif untuk memanfaatkan pegawai honorer dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dalam melakukan segala bentuk kegiatan kerja Inspektorat sebagai APIP terhadap pelayanan publik di Kota Medan.

5. Meningkatkan sosialisasi dan penyuluhan

Rendahnya kepercayaan dan pemahaman aparatur sipil negara (ASN) maupun masyarakat mendorong inspektorat Pemko Medan dalam

meningkatkan sosialisasi dan penyuluhan terhadap ASN maupun masyarakat terkait tugas dan fungsi penting dari inspektorat Kota Medan agar mampu merubah persepsi yang sebelumnya bersifat negatif menjadi arah yang lebih baik. Sehingga diharapkan nantinya ASN dan masyarakat dapat membantu peran inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik di Kota Medan

6. Pembentukan unit/tim khusus inspektorat

Inspektorat melakukan kerjasama dengan jajaran aparatur pemerintah dan aparatur penegak hukum dalam melakukan pengawasan. Hal ini terlihat dari adanya tim UPG (unit pengendalian gratifikasi) di inspektorat sebagai unit khusus yang menanggulangi masalah gratifikasi dan tim Saber Pungli sebagai unit khusus yang menanggulangi masalah pungutan liar.

Menurut bapak Saruddin,S.E selain usaha Inspektorat Pemko Medan dalam mengatasi permasalahan yang ada, inspektorat juga telah melakukan perencanaan terhadap tantangan-tantangan yang akan muncul dikemudian hari berkenaan dengan fungsi Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP.

Tantangan dalam pelaksanaan tugas kedepan cukup berat karena harapan dan tuntutan publik bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean governances*) akan semakin kuat pula. Tantangan yang dihadapi oleh Inspektorat Pemko Medan yaitu:

1. Bagaimana Inspektorat Pemko Medan mampu memberikan dan mengkomunikasikan laporan hasil Audit yang benar dan bertanggung jawab kepada kepala daerah sebagai bahan tindak lanjut perbaikan kinerja

aparatur pemerintahan daerah yang baik, bersih dari penyimpangan dan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam lingkup pelayanan publik

2. Bagaimana Inspektorat Pemko Medan sebagai otoritas pengawasan di daerah membangun kepercayaan publik sehingga mendorong munculnya kesadaran dan partisipasi publik secara positif dalam birokrasi dan pelayanan publik.
3. Bagaimana proses audit yang berkelanjutan mampu memberikan semacam pencerahan kepada aparatur pemerintahan daerah untuk senantiasa berhati-hati, cerdas serta cermat dalam mengelola keuangan daerah.
4. Bagaimana Inspektorat Pemko Medan membenahi diri, memperbaiki kinerja pengawasan dan metode audit menghadapi perkembangan modus penyimpangan yang semakin canggih dan terkadang sulit diperkirakan (*unpredictable*).

Menyadari akan hal tersebut, penting bagi inspektorat untuk dapat memperkuat peran dari fungsi pengawasan inspektorat daerah, di antaranya melalui:

1. Pemantapan status dan kedudukan organisasi fungsi pengawasan Inspektorat Pemko Medan yang mampu memberikan nilai tambah bagi pelaksanaan seluruh kegiatan pengawasan terhadap kinerja perangkat daerah.
2. Penyusunan perencanaan pekerjaan audit yang efektif, baik untuk perencanaan penugasan audit, program kerja pengawasan tahunan, maupun perencanaan audit jangka panjang yang mengacu pada pola

rencana strategis dan rencana kerja seluruh satuan kerja perangkat daerah di Kota Medan.

3. Meningkatkan kemampuan teknis dan profesionalisme para pegawai di lingkungan Inspektorat Pemko Medan, yaitu agar peran aktifnya sebagai mitra kerja Pemerintah Kota Medan dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dapat ditingkatkan dan diwujudkan dengan berhasil.
4. Melakukan penyempurnaan kebijakan, sistem, prosedur, dan pola pendekatan audit dan fungsi pengawasan yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah saat ini dan mendatang untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berhasil.
5. Meningkatkan hubungan dan koordinasi pekerjaan audit dan fungsi pengawasan dengan APIP lain dan Perguruan Tinggi terutama berkaitan dengan peran inspektorat daerah untuk mereviu laporan pengawasan dan penilaian kinerja, serta untuk meningkatkan pengetahuan berbagai fungsi yang ada di pemerintahan daerah.
6. Meningkatkan komunikasi dan koordinasi tindak lanjut hasil pengawasan dengan para auditor internal inspektorat di seluruh jajaran satuan kerja perangkat daerah.
7. Sosialisasi dan promosi mengenai arti penting dan arah strategi dari Inspektorat Pemko Medan sebagai mitra kerja pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berhasil.

8. Menciptakan iklim kerja yang membangun di lingkungan fungsi pengawasan inspektorat daerah dan budaya kerja yang mendukung tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Selain itu inspektorat Kota Medan dalam juga sudah melakukan rancangan-rancangan program kerja untuk periode yang akan datang. Berbagai target yang ingin dicapai di periode 2018 ini telah dimatangkan oleh inspektorat sebagai wujud kesiapan inspektorat sebagai APIP dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan yang tertuang dalam Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Kota Medan Tahun 2018.

Tujuan dan sasaran strategis inspektorat Kota Medan:<sup>54</sup>

1. Tercapainya pengawasan yang efektif sebagai upaya pencegahan terjadinya penyimpangan penyelenggaraan pemerintah.
  - a. menurunnya temuan pemeriksaan kasus tindak pidana korupsi di Kota Medan
  - b. Meningkatkan kepatuhan terhadap penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan internal maupun eksternal
  - c. Meningkatkan akuntabilitas kerja dan keuangan di lingkungan pemerintahan Kota Medan
2. Menjadi pengawasan internal pemerintah yang dapat berperan sebagai konsultan dan katalisator.
  - a. Meningkatkan kapabilitas APIP
  - b. Indikator dan target kinerja yang akan dicapai ditahun 2018

---

<sup>54</sup> Rencana Kinerja Tahunan (RKT) Inspektorat Kota Medan 2018, hlm 8-9.

- c. Inspektorat kota Medan selama periode 2018 akan beorientasi pada tujuan
  - d. Tercapainya pengawasan yang efektif sebagai upaya pencegahan penyimpangan penyelenggaraan pemerintah daerah
3. Menurunnya temuan pemeriksaan kasus tindak pidana korupsi
- a. Persentase perangkat daerah yang mendapat temuan berindikasi tindak pidana korupsi
  - b. Persentase perangkat daerah yang telah melaksanakan pembangunan Zona Integritas (ZI) menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM)
  - c. Persentasi perangkat daerah yang telah melaksanakan SPIP dengan tingkat kematangan berkembang
4. Meningkatkan kepatuhan terhadap penyelesaian tindak lanjut hasil pemeriksaan internal dan eksternal.
- a. Persentase rekomendasi hasil pemeriksaan yang selesai ditindak lanjuti atas pemeriksaan APIP dan eksternal
5. Meningkatkan akuntabilitas kinerja dan keuangan dilingkungan pemerintah Kota Medan.
- a. Persentase perangkat daerah yang memiliki nilai Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) minimal Baik (B)
  - b. Persentase temuan yang berindikasi efektif, efisien, dan ekonomis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota Medan

- c. Persentase laporan keuangan SKPD yang sesuai Sistem Akuntansi Pemerintah (SAP)
- d. Menjadikan APIP sebagai pengawas yang dapat berperan menjadi konsultan dan katalisator
- e. Meningkatkan kapabilitas APIP
- f. Level kapabilitas APIP

Adanya hambatan yang dihadapi inspektorat mendorong inspektorat untuk melakukan perencanaan kinerja yang merupakan sasaran utama dalam mengatasi persoalan yang dihadapi oleh inspektorat saat ini. Adapun rencana kerja tersebut antara lain:

Tabel 4.1: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon II 2018

Sasaran Strategis	Indikator Kerja Utama	Target
Menurunnya perangkat daerah yang terindikasi korupsi	persentase SKPD yang tidak mendapat indikasi korupsi	33%
	persentase PD yang melaksanakan ZI untuk mewujudkan WBK / WBBM	10%
	persentase PD yang melaksanakan SPIP level 2	10%
Meningkatkan kepatuhan penyelesaian hasil pemeriksaan internal & eksternal	persentase rekomendasi pemeriksaan APIP & eksternal	40%
Meningkatkan akuntabilitas kerja	nilai SAKIP minimal B	40%
	persentase temuan efektif, efisien & ekonomis	50%

	persentase laporan SKPD sesuai SAP	50%
Meningkatkan kapabilitas APIP	level kapabilitas APIP	100%

Sumber: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon II

Tabel 4.2: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (Irbau Pembantu) 2018

Sasaran Strategis	Indikator Kerja Utama	Target
program peningkatan pengawasan internal	persentase temuan administrasi barang/asset, keuangan, pengelolaan pegawai terindikasi korupsi	10%
program peningkatan sistem pengawasan internal	persentase penanganan kasus temuan pelanggaran	20%
	persentase PD yang dievaluasi	20%
	persentase temuan berindikasi efektif, efisien & ekonomis	20%
program peningkatan pengembangan sistem pelaporan	persentase pemenuhan pedoman teknis kapabilitas APIP	10%

Sumber: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (Irbau Pembantu)

Tabel 4.3: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (sekretaris) 2018

Sasaran Strategis	Indikator Kerja Utama	Target
program peningkatan pengawasan internal	persentase PD yang telah melaksanakan pengendalian intern	10%
	persentase PD yang memenuhi ZI, WBK/WBBM	20%
	persentase hasil pemeriksaan APIP & eksternal	50%
	persentase PD yang telah dievaluasi	20%
	persentase PD yang telah menyusun hasil SAKIP	80%

	persentase PD yang telah direviu	100%
program peningkatan pengembangan sistem laporan capaian kerja	persentase pemenuhan syarat kapabilitas APIP	10%
program peningkatan profesionalisme	persentase APIP tersertifikasi	90%
program pelayanan administrasi	survey kepuasan pegawai	75%
program peningkatan sarana & prasarana	survey kepuasan terhadap sarana & prasarana	75%
program peningkatan disiplin aparatur	persentase disiplin APIP	95%

Sumber: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon III (sekretaris) 2018

Tabel 4.4: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon IV (sub bagian) 2018

Sasaran Strategis	Indikator Kerja Utama	Target
audit/evaluasi/pemantauan	persentase laporan hasil	90%
penilaian pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintah Kota Medan	Indeks	60%
audit/evaluasi/pemantauan	persentase laporan APIP & eksternal	40%
	survei pemeriksaan	75%

Sumber: Rencana Kerja Tahunan (RKT) Inspektorat Medan Eselon IV (sub bagian) 2018

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa setiap tingkat Eselon dalam inspektorat pemerintah kota Medan memiliki rencana pencapai tertentu dan berbeda-beda yang harus dipenuhi. Untuk itu menurut Bapak Saruddin dengan adanya usaha pemenuhan terhadap unsur rencana kerja diharapkan dapat memberikan perubahan terhadap pengawasan inspektorat kota Medan kedepannya.

Maraknya temuan kasus penyimpangan oleh institusi pengawasan eksternal di Pemerintah Kota Medan seperti BPK, Kejaksaan atau KPK juga menunjukkan perlunya peningkatan kinerja pengawasan internal oleh institusi yang ada yakni inspektorat wilayah kabupaten/kota. Adanya hal ini mendorong Inspektorat Pemko Medan untuk melakukan perbaikan terhadap pembinaan dan pengawasan. Pengawasan dan pembinaan internal bukan hanya dalam arti pemeriksaan yang ketat melainkan upaya sosialisasi dan pemahaman peraturan di kalangan aparatur pemerintah sebab penyimpangan bukan hanya terjadi karena faktor kesengajaan melainkan juga karena kurang pahaman terhadap aturan yang berlaku.

Selain persoalan teknis yang perlu dibenahi, permasalahan lain inspektorat berkenaan tugas fungsional, pemerintah dituntut harus melakukan regulasi perubahan terhadap dasar atau aturan hukum yang menjadi landasan Inspektorat sebagai APIP. Lemahnya payung hukum, keterbatasan kewenangan, kedudukan Inspektorat, persoalan independensi menjadi tugas pemerintah pusat untuk melakukan reviu, revisi dan revitalisasi atura hukum yang sebelumnya telah ditetapkan.

Inspektorat Pemko Medan merupakan lembaga penting dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih. Banyak hal dapat dicapai apabila institusi ini mampu menjalankan tugas-tugas pengawasan dan pencegahan. Karena itu, harus dilakukan tindakan nyata untuk memperkuat inspektorat daerah. Cara pertama adalah melakukan restrukturisasi. Struktur organisasi yang selama ini diterapkan bahwa inspektorat berada di bawah kepala daerah lebih menempatkan

inspektorat sebagai pembantu kepala daerah, bukan sebagai pengawas daerah. Di antara alternatif restrukturisasi inspektorat daerah adalah melepaskannya dari belenggu kepala daerah. Patut dipertimbangkan menjadikannya sebagai lembaga yang bersifat nasional misalnya menjadikan Inspektorat Jenderal Nasional. Lembaga ini menaungi semua inspektorat di lingkungan pemerintah daerah.

Selanjutnya patut dipertimbangkan agar Inspektorat daerah memiliki kewenangan eksekusi yang jelas. Eksekusi terhadap temuan inspektorat sebaiknya tidak dikembalikan kepada kepala daerah. Inspektorat harus memiliki kewenangan eksekusi tersendiri agar menjadi institusi dihormati. persoalan lain ada pada komitmen/keseriusan para birokrat dalam menjalankan tugasnya. Jabatan terkadang dijadikan alat pemenuhan karier semata padahal, inspektorat merupakan lembaga mulia, jelas pula arah dan fungsinya. Harus ada upaya nyata penguatan inspektorat.

### **C. Analisis Terhadap Tindakan Inspektorat Pemerintah Kota Medan Mengatasi Hambatan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pelayanan Publik.**

Jika dianalisis berdasarkan teori Hukum suatu Sistem (*Grand Theory*) salah satu hal terpenting adalah pemenuhan payung hukum terhadap Inspektorat sebagai APIP yaitu , untuk itu perlu dilakukan regulasi atau perubahan terhadap kedudukan hukum, perlu adanya rancangan aturan hukum baru agar kekuatan dan kedudukan inspektorat lebih terjamin. Persoalan terbesar bersumber dari substansi hukum atau lemahnya payung hukum terhadap Inspektorat daerah Kota. Disatu sisi peningkatan dan penguatan struktur hukum inspektorat juga perlu dilakukan

agar tertata lebih baik. Perlunya pembinaan kepada ASN dan masyarakat untuk merubah paradigma juga perlu dilakukan agar mampu menggeser budaya hukum yang sebelumnya berpandangan konotatif terhadap inspektorat menjadi kearah yang lebih positif.

Jika ditinjau berdasarkan teori tujuan hukum (*Middle-Range Theory*), ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Keadilan merupakan salah satu tujuan diberlakukannya hukum dalam hal ini berkenaan peran Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP. Sebagaimana dikatakan bahwa tujuan hukum semata mata untuk mewujudkan keadilan dalam hal ini keadilan yang harus terpenuhi dalam rangka birokrasi dan pelayanan publik di Kota Medan. Hadirnya inspektorat sebagai APIP seharusnya mampu memberikan dampak positif terhadap regulasi pelayanan publik. Inspektorat Pemko Medan hadir sebagai aparatur pengawas pemerintahan. Inspektorat dituntut harus memberikan pengawasan yang optimal guna meningkatkan kualitas pelayanan publik agar terciptanya keadilan dan pemerataan kepada masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Untuk melaksanakan peran Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP, inspektorat harus mendasarkan tindakan pengawasan sesuai dengan gagasan keadilan, sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan publik yang memuaskan sebagaimana yang menjadi tuntutan saat ini mengacu kepada pemberian pelayanan publik kepada setiap masyarakat tanpa memandang kedudukannya, dan memberikan perlakuan yang sama terhadap pelayanan publik. Tujuan hukum selanjutnya yang harus dipenuhi oleh Inspektorat Pemko Medan adalah berkenaan kepastian hukum, Inspektorat

Pemko Medan harus mampu memberikan perannya sebagai APIP guna memberikan kepastian hukum dan kepastian hak setiap bagi masyarakat pengguna pelayanan publik di Kota Medan. Kepastian hukum bagi masyarakat sangat diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam mekanisme pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah Kota Medan Ketiga, tujuan hukum yang harus dipenuhi oleh inspektorat dalam menjalankan tugasnya yaitu kemanfaatan terhadap peran Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP. Kemanfaatan yang dimaksud dengan adanya Inspektorat Pemko Medan sebagai APIP bukan hanya harus memberikan dampak positif terhadap mekanisme kerja aparatur perangkat daerah, namun juga kepada masyarakat. kemanfaatan di sini bisa diartikan sebagai kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Kemanfaatan hukum ini dititik beratkan pada faedah-faedah yang diberikan inspektorat bagi masyarakat. Adanya nilai guna terhadap peran Inspektorat Pemko Medan sebagai aparatur pengawas internal pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dikota medan dinilai merupakan suatu pemenuhan unsur tujuan hukum yaitu kebermanfaatan hukum terhadap kesejahteraan masyarakat di Kota Medan.

Hal yang paling utama untuk digaris bawahi sebagai tambahan adalah untuk mencapai tujuan setiap pemerintah membutuhkan komitmen. Menurut Teori Peran (*Role Theory*) bahwa Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.<sup>55</sup> Inspektorat

---

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, 2002, *Teori Peranan*, (Jakarta:Bumi Aksara, 2002), hlm 237.

merupakan suatu lembaga pengawasan di lingkungan pemerintah daerah, memainkan peranan yang sangat penting dan signifikan untuk kemajuan dan keberhasilan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Peran dan fungsi Inspektorat antara lain sebagai mitra kerja pemerintah daerah untuk memudahkan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di unit kerja masing-masing agar dapat mencapai tujuan dan sasaran kegiatan operasionalnya dengan efektif dan efisien.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan atas hasil analisis dan pembahasan mengenai peran Inspektorat Pemerintah Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana di paparkan penulis sebelumnya dalam penelitian ini, maka diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran Inspektorat Pemerintahan Kota Medan sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan yaitu sebagai lembaga pengawas internal yang melakukan tugas audit, reviu, evaluasi, pemantauan, pengawasan dan pembinaan terhadap pelaksanaan kegiatan pelayanan publik dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan.
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi Inspektorat Pemerintahan Kota Medan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik terdiri atas 2 unsur, pertama berkenaan aturan hukum yaitu inspektorat dapat di intervensi, keterbatasan wewenang dan pelimpahan yang bersifat tidak langsung, kedua berkenaan dengan persoalan teknis terdiri atas faktor internal yaitu keterbatasan anggaran dan SDM yang tidak memadai, faktor eksternal yaitu kurangnya data dan koordinasi, tingkat kepercayaan terhadap inspektorat, serta rendahnya pemahaman terhadap peran inspektorat itu sendiri

3. Tindakan Inspektorat Pemerintahan Kota Medan mengatasi hambatan dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik yaitu inspektorat berusaha meningkatkan kualitas SDM dengan pelatihan, pendidikan dan pembinaan kepada SDM dalam inspektorat. Berkenaan dengan keterbatasan anggaran inspektorat melakukan efisiensi secara maksimal. Sementara berkenaan dengan aturan hukum belum ada penindaklanjutan dari pemerintah pusat dan kementerian

## **B. Saran**

Adapun saran yang direkomendasikan penulis untuk mengoptimalkan peran inspektorat sebagai aparatur pengawas internal dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kota Medan yaitu:

1. Perlunya upaya pemerintah dalam merevisi peraturan perundang-undangan yang mengatur peran inspektorat sebagai APIP yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah khususnya berkenaan dengan kedudukan inspektorat daerah dan proses pelimpahan wewenang yang masih dikendalikan oleh pimpinan instansi dan kepala daerah, tujuannya yaitu agar memberikan kekuatan hukum bagi inspektorat agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dalam pengawasan. Kedudukan inspektorat disatu sisi sebagai lembaga pembantu pengawasan kepala daerah terhadap bawahan namun disisi lain juga mengawasi kepala daerah itu sendiri yang menurut penulis tidak relevan. Perlunya perubahan struktur agar inspektorat berada dalam satu kelembagaan yang bersifat terpusat seminal dibentuknya inspektorat nasional sehingga pengawasan

terhadap pemerintahan daerah dan pelayanan publik lebih maksimal dan terarah untuk itu sebagai kesinambungan harus dibuat regulasi anggaran langsung dari APBN bukan dari APBD lagi seperti saat ini.

2. Untuk mengatasi hambatan-hambatan inspektorat, pemerintah perlu membuat perencanaan anggaran untuk inspektorat secara khusus, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 sudah dijelaskan regulasi terhadap penganggaran inspektorat namun realisasinya masih belum terwujud yang justru bertentangan terhadap asas legalitas hukum karena tidak adanya tolak ukur anggaran minimum memberikan keleluasaan kepala daerah untuk memberikan anggaran kepada inspektorat daerah. Persoalan SDM juga harus dibenahi dengan penambahan ASN yang berintegritas, berkompeten, loyal serta menjunjung tinggi nilai profesionalitas dalam bekerja. Begitu juga pemerintah harus mampu mengubah pandangan masyarakat maupun ASN yang selama ini hanya menganggap inspektorat sebagai instansi tanpa kejelasan fungsi dan tugas.
3. Inspektorat Pemko Medan diharapkan mampu menyelesaikan berbagai persoalan yang ada. salah satu hal terpenting adalah pemenuhan payung hukum terhadap Inspektorat sebagai APIP. Perlunya pembinaan kepada ASN dan masyarakat untuk merubah paradigma juga perlu dilakukan agar mampu menggeser budaya hukum yang sebelumnya berpandangan konotatif terhadap inspektorat menjadi kearah yang lebih positif. Inspektorat harus mampu menciptakan keadilan, kepastian hukum dan kepastian hak setiap bagi masyarakat pengguna pelayanan publik di Kota .

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Ali, Zainuddin. 2010. Filsafat Hukum. Jakarta : Sinar Grafika.
- Arikunto, Suarsimi. 1998. Prosedur Penelitian Suatu Praktek. Jakarta: Rineke Cipta.
- Erwin, Muh. 2011. Filsafat Hukum: Refleksi Kritis Terhadap Hukum. Jakarta : Rajawali Press.
- Friedman, Lawrence M. 2009. Sistem Hukum ; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System ; A Social Science Perspective). Bandung: Nusa Media.
- Hanatiyo, Soemitro. 1998. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Ghalia.
- Hetifa, Sumarto. 2003. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance. Bandung: Yayasan Obor Indonesia.
- Hidayat. 1979. Pembinaan Perkotaan di Indonesia: Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan. Jakarta: Bina Aksara.
- Ivancevich, John. 2008. Perilaku dan Manajemen Organisasi. Jakarta: Erlangga.
- Kadir, Abdul. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Kelsen, Hans. 2008. Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Bandung: Nusa Media.
- Kusnadi. 1991. Akuntansi Pemerintahan (Publik). Malang: Universitas Brawijaya.
- Manullang, Fernando. 2007. Menggapai Hukum Berkeadilan Tinjauan Hukum Kodrat dan Antitomi Nilai. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Marwan dan Jimmy P. 2004. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nawawi, Hadari. 2001. Metode Penelitian Bidang Sosial. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Pamudji. 1985. Kerja Sama Antar Daerah Dalam Rangka Pembinaan Wilayah Suatu Tinjauan Dari Administrasi Negara. Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.
- Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum. 2000. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rewansyah. 2011. Kepemimpinan dalam Pelayanan Publik. Jakarta: Yusaintanas Prima.

- Ridwan dan Sudrajat. 2009. Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: NUANSA.
- Robert, Mathis. 2002. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Salemba Empat.
- Rosyada, Dede. 2000. Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Salman, H.R. Otje. 2002. Teori Hukum. Bandung: Refika Aditama.
- . 2010. Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah). Bandung : Refika Aditama.
- Sarathi. 2007. Kajian Teori Dan Masalah Sosial Politik. Denpasar: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Denpasar.
- Sedarmayanti. 2009. Good Governance “Tata Pemerintahan Yang Baik”. Bandung: Mandar Maju.
- Siagian. 1990. Filsafat Administrasi. Jakarta: Gunung Agung.
- Sidharta, Arief. 2000. Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum. Bandung: Mandar Maju.
- Sinambela. 2010. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Situmorang, Victor. 1994. Aspek Hukum Pengawasan Melekat. Jakarta: Rhineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono. 1986. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia UI Press.
- . 2002. Teori Peranan. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soekanto dan Sri Mamudji. 1995. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. 2007. Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2008. Metodologi Penelitian Administrasi. Bandung: Alfabeta.
- Sujanto. 1986. Beberapa Pengantar Dibidang Pengawasan. Jakarta: Graha Indonesia.
- Sumaryono. 2002. Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas. Yogyakarta: Kanisius.
- Syahrani, Riduan. 1991. Rangkuman Intisari Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2018

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

## **C. Sumber Internet**

Harian Analisa, “Pelayanan Publik di Sumut Masih Buruk”  
<http://harian.analisadaily.com/kota/news/pelayanan-publik-di-sumut-masih-buruk/> diakses tanggal 25 Februari 2018

Kompas, "Fungsi Pengawasan Inspektorat Dianggap Lemah, Apa Kata Menteri Asman?",<https://nasional.kompas.com/read/2017/08/21/23043701/> diakses tanggal 25 Februari 2018

Kompas, “Mendagri Bakal Perluas Kewenangan Inspektorat Daerah”  
<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/04/23004051/mendagri-bakal-perluas-kewenangan-inspektorat-daerah> diakses tanggal 05 Maret 2018

Tribun News, “Ombudsman Soroti Buruknya Pelayanan Publik, Sepanjang 2017 Terima 283”,<http://medan.tribunnews.com/2017/12/28/ombudsman-soroti-buruknya-pelayanan-publik-sepanjang-2017-terima-283> diakses tanggal 25 Februari 2018

## **D. Sumber Lain**

Hasil Wawancara Dengan Bapak Saruddin,S.E, Sekertaris Inspektorat Pemerintah Kota Medan.