

<b>REGISTRASI</b>	
<b>NO.</b>	177/PUU-XXII/2024
<b>Hari</b>	: Kamis
<b>Tanggal</b>	: 12 Desember 2024
<b>Jam</b>	: 10:00 WIB

Jakarta, 6 Desember 2024

Kepada Yang Terhormat,

**Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**

Jalan Medan Merdeka Barat No. 7

Jakarta 10110

**Perihal: Permohonan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Secara Materiil Pasal 216 ayat (2), Pasal 216 ayat (3), Pasal 379 ayat (2), Pasal 380 ayat (1), Pasal 380 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (5), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945).**

Dengan Hormat,

Perkenankan Kami,

1. **LAKSO ANINDITO, S.H., LL.M.**
2. **RAKHMAT MULYANA, S.H.**
3. **PRASETIO SALASA, S.H., M.H.**
4. **DEWI PERTIWI, S.H., M.Kn.**
5. **THOMAS THEODORE MUDA GINTING, S.H.**
6. **ICHSAN FEBIAN SYAH, S.H.**
7. **ARRAFI BIMA GUSWARA, S.H.**
8. **RAHMA NURLIANA SETIAWAN, S.H.**
9. **MUHAMAD RAFLY, S.H.**
10. **EVI FADILLAH, S.H.**
11. **DIAN EKA PERTIWI, S.H.**
12. **ADRIEL, S.H.**

adalah advokat dan konsultan hukum yang tergabung dalam Tim Reformasi Hukum dan Anti Korupsi berdasarkan Surat Kuasa Khusus, tertanggal 29 November 2024, oleh karena itu sah bertindak baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama:

Nama : **ARIVAN UTAMA, S.H.**

Alamat : Jl. Pagar Alam No. 156A, Lk. I, RT/RW 005/000, Kel. Segala Mider, Kec. Tanjungkarang Barat, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung 35152.

Pekerjaan : Pengacara

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I**

Nama : **MUHAMMAD IRFAN, S.H.**

Alamat : Jl. Aster No. 22 RT003/RW008, Kel. Jatiwaringin, Kec. Pondokgede, Kota Bekasi, Jawa Barat

Pekerjaan : Karyawan Swasta

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II**

Selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai ----- **Para Pemohon.**

Dengan ini **Para Pemohon** mengajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan **Pasal 216 ayat (2), Pasal 216 ayat (3), Pasal 379 ayat (2), Pasal 380 ayat (1), Pasal 380 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (5), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945).** karena merugikan hak konstitusional **Para Pemohon** yang secara bersyarat.

## A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa **Pasal 24 ayat (2)** UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan Umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.*

2. Bahwa selanjutnya **Pasal 24C ayat (1)** UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.*

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang juga didasarkan pada **Pasal 10 ayat (1) huruf a** Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK 24/2003) sebagaimana telah mengalami perubahan yaitu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK 8/2011), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perppu MK 1/2013), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang (UU MK 4/2014), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK 7/2020) yang berbunyi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*

4. Bahwa berdasarkan ketentuan **Pasal 29 ayat (1)** UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman 48/2009) yang berbunyi:

*“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.”*

5. Bahwa demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 juga diatur dalam **Pasal 9 ayat (1)** Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 13/2022), berbunyi:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

- 1) **Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;***
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- 3) Memutus pembubaran partai politik;*
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan*
- 5) Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”*

6. Bahwa mengacu kepada ketentuan-ketentuan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Peraturan Perundang-undangan yang diajukan para pemohon yakni, **Pasal 216 ayat (2), Pasal 216 ayat (3), Pasal 379 ayat (2), Pasal 380 ayat (1), Pasal 380 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18**

ayat (5), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945).

<p style="text-align: center;"><b>B. KEDUDUKAN HUKUM (<i>LEGAL STANDING</i>) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON</b></p>
--

7. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK 24/2003 sebagaimana telah mengalami perubahan yaitu pada UU MK 8/2011, Perppu MK 1/2013, UU MK 4/2014, dan UU MK 7/2020 yang berbunyi:

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara.”*

8. Bahwa **Para Pemohon** sebagai Warga Negara Republik Indonesia yang mempunyai hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil dengan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) terutama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melalui pengawasan secara efektif dan efisien terhadap perangkat daerah.

9. Bahwa selanjutnya terhadap kedudukan hukum **Para Pemohon** yang menganggap Hak Konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang tersebut di atas, menurut **Pasal 4 ayat (2)** Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

(selanjutnya disebut PMK 2/2021) vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 yang berbunyi:

*“Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang apabila:*

- 1) adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- 2) hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;*
- 3) kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
- 4) adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;*
- 5) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.”*

10. Bahwa **Pertama**, untuk mengukur apakah **Para Pemohon** memiliki Kedudukan Hukum sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK 24/2003, yakni **Para Pemohon** adalah Warga Negara Republik Indonesia yang mempunyai hak untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi karena adanya kerugian konstitusional.
11. Kedua, Para Pemohon mengalami kerugian konstitusional sehingga memiliki *lega/standing* sesuai dengan **Pasal 4 ayat (2)** Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 2/2021) vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 yaitu berupa kerugian yang diuraikan sebagai berikut:

## Kerugian Konstitusional Pemohon I

12. Bahwa kerugian konstitusional yang dialami oleh **Pemohon I**, yang merupakan Warga Negara Indonesia yang lahir di Bandar Lampung (**Vide Bukti P-1**), merupakan kerugian yang bersifat spesifik, aktual, atau setidaknya bersifat potensial, yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi apabila Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tetap berlaku sesuai dengan **Pasal 4 ayat (2) angka 3** Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 2/2021) *vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005. Selain itu, Pemohon I juga mengalami kerugian sebagaimana tercantum dalam angka 2, 3, 4, dan 5 PMK *a quo* yang menunjukkan adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji dan kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.
  
13. Pemohon I sebagai Warga Negara Indonesia yang berdomisili di Provinsi Lampung, merasa hak konstitusionalnya dirugikan akibat ketentuan dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji terkait alur pertanggungjawaban inspektorat pada tingkat Provinsi dan Kabupaten di daerah Provinsi Lampung yang berpotensi membuat tidak berfungsinya fungsi pengawasan atau setidaknya membuat tidak optimalnya fungsi tersebut dalam pencegahan korupsi serta kecurangan (*fraud*) sehingga pembangunan di Provinsi Lampung tidak dapat berjalan secara optimal.
  
14. Adapun Provinsi Lampung, seharusnya menjadi contoh keberhasilan pembangunan yang terencana apabila pengawasan berjalan secara optimal sehingga alokasi dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Dasar Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat tersalurkan dalam bentuk realisasi yang konkret, serta pegawai negeri maupun Penyelenggara Negara yang menjalankan memiliki kapasitas dan integritas dalam menjalankan roda pemerintahan. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan banyaknya proyek yang terbengkalai dan menjadikan Provinsi Lampung menjadi terkenal karena jalannya yang rusak dengan keterangan sebagai berikut:
  1. Berdasarkan data Indonesia terhadap data terbuka milik Pemerintah bahwa sekitar 37,5% atau sepanjang 7.622 km dari seluruh jalanan di Lampung mengalami rusak ringan dan berat. Panjang jalan ini setara dengan perjalanan

berkendara mobil pribadi Jakarta-Surabaya lima kali pulang pergi.<sup>1</sup> (**Vide Bukti P-2**). Dari data yang dirilis Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR) periode 2020-2021, Lampung memiliki total ruas jalan sepanjang 20.310 kilometer. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar, dimana peran Inspektorat Daerah dalam memastikan pelaksanaan proyek berjalan sesuai rencana.<sup>2</sup>

15. Lebih lanjut, pengawasan oleh Inspektorat Daerah, diatur dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Dana Desa. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri *a quo*, **pengawasan oleh inspektorat mencakup pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa di tingkat provinsi**. Menurut Pasal 1 Ayat (9) Peraturan *a quo*, pengawasan ini melibatkan inspektorat jenderal kementerian terkait, unit lembaga pengawasan pemerintah non-kementerian, serta inspektorat daerah provinsi dan kabupaten/kota.
  
16. Salah satu fungsi utama Inspektorat Daerah adalah mengawasi jalannya pemerintahan, termasuk proyek-proyek yang didanai oleh anggaran daerah. Namun, lemahnya pengawasan terhadap kepala-kepala daerah dan pengelolaan keuangan tersebut membuat implementasi program pembangunan tidak mencapai tujuannya. Mulai dari proyek infrastruktur seperti jalan dan jembatan, hingga fasilitas publik seperti, Gedung pemerintahan, Gedung olahraga dan taman kota, banyak yang terhenti di tengah jalan atau tidak selesai sesuai standar kualitas yang diharapkan.

### **Dampak Negatif bagi Masyarakat**

17. Proyek-proyek yang mangkrak tidak hanya menciptakan kerugian finansial, tetapi juga menghambat pelayanan publik dan merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Warga Bandar Lampung, yang seharusnya menikmati

---

<sup>1</sup>Rachmawati. (2023, April 15). Dikritik Bima Pelajar Indonesia di Australia, Separah Apa Jalan Rusak di Lampung? Halaman all - Kompas.com. *KOMPAS.com*.  
<https://regional.kompas.com/read/2023/04/15/112100678/dikritik-bima-pelajar-indonesia-di-australia-separah-apa-jalan-rusak-di?page=all>. Diakses pada 2 Desember 2024 pukul 17.47.

<sup>2</sup> *ibid*

fasilitas dan infrastruktur yang lebih baik, justru harus menerima kenyataan pahit akibat lemahnya manajemen dan pengawasan. Lebih ironis lagi, proyek-proyek ini sering kali diumumkan dengan janji besar, tetapi realisasinya jauh dari harapan. Sumber daya yang telah dikeluarkan menjadi sia-sia, sementara kebutuhan masyarakat tetap tidak terpenuhi.

Berdasarkan Laporan Bank Indonesia Provinsi Lampung bahwa Realisasi Anggaran Pendapatan Negara dan Hibah tingkat Kanwil oleh DJPb Provinsi Lampung, jumlah Penerimaan Negara di Provinsi Lampung pada triwulan I 2023 mencapai Rp2,06 triliun, tercatat mengalami penurunan sebesar -2,31% (yoy) dari Rp2,11 triliun pada periode yang sama tahun sebelumnya<sup>3</sup> (**Vide Bukti P-3A**). Penurunan ini mencerminkan adanya perlambatan atau pengurangan dalam salah satu atau beberapa komponen penerimaan negara di wilayah tersebut, seperti pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), atau hibah. Dampaknya terhadap masyarakat, khususnya dalam hal pelayanan publik dan pembangunan. Beberapa dampak tersebut adalah terhambatnya pembangunan infrastruktur. Penurunan ini berdampak pada pelayanan publik dan pembangunan, termasuk infrastruktur seperti kerusakan jalanan sebagaimana disoroti oleh mantan Presiden Jokowi saat meninjau jalan rusak di Lampung Selatan.<sup>4</sup> (**Vide Bukti P-3B**)

### **Hubungan Kepala Daerah dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah menjadi Akar Masalah Lemahnya Pengawasan di Daerah Provinsi Lampung.**

18. Dampak negatif bagi Masyarakat Lampung tersebut di atas, disebabkan dari salah satu faktor utama yang memperburuk lemahnya pengawasan yaitu proses penunjukan Inspektur Daerah yang berada di bawah kendali kepala daerah. Sistem ini menciptakan ketergantungan struktural yang berpotensi melemahkan independensi Inspektorat. Inspektorat, yang seharusnya menjadi pihak yang kritis dalam mengawasi kebijakan dan proyek yang dijalankan oleh kepala daerah, justru seringkali terjebak dalam dilema loyalitas.

---

<sup>3</sup> Kantor Perwakilan Bank Indonesia Provinsi Lampung "Laporan Perekonomian Provinsi Lampung Mei 2023." Tahun 2022.  
<https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/lpp/Pages/Laporan-Perekonomian-Provinsi-Lampung-Mei-2023.aspx>. Diakses pada 2 Desember 2024.

<sup>4</sup> Kementerian Sekretariat Negara "Momen Presiden Jokowi Berhenti Mendadak Cek Jalan Rusak di Lampung Selatan." Tahun 2022,  
<https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/momen-presiden-jokowi-berhenti-mendadak-cek-jalan-rusak-di-lampung-selatan/> Diakses pada 2 Desember 2024.

Dengan posisi Inspektur Daerah yang dipilih langsung oleh kepala daerah, ada risiko besar bahwa pengawasan menjadi tumpul. Alih-alih menjadi pengawas yang objektif dan tegas, Inspektorat bisa saja merasa enggan untuk menindaklanjuti temuan yang dapat merugikan kepala daerah yang telah menunjuknya. Situasi ini menciptakan konflik kepentingan yang pada akhirnya merugikan masyarakat yang dalam hal ini adalah Masyarakat Lampung.

Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 46 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota merupakan bagian dari aparat pengawas internal pemerintah selain inspektorat jenderal kementerian dan unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian yang mempunyai tugas dan fungsi pengawasan jalannya pemerintahan sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 209 UU Pemda.

Ketentuan UU Pemda tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah di dalam Pasal 49 Ayat (1) yang menyatakan bahwa:

*“Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:*

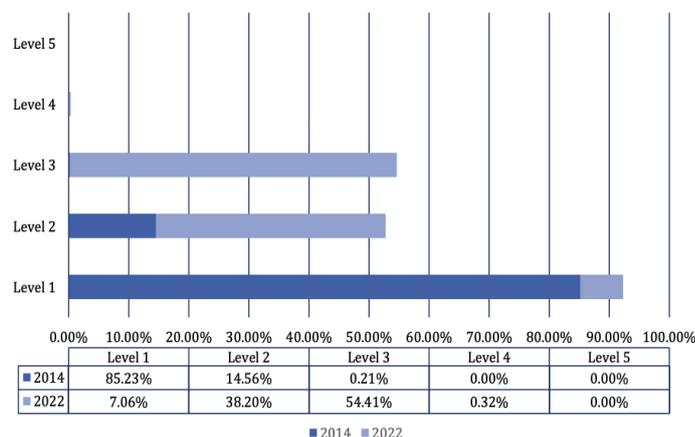
- a) BPKP;*
- b) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;*
- c) Inspektorat Provinsi; dan*
- d) Inspektorat Kabupaten/Kota.”*

Bahwa dalam rangka mengukur efektivitas pelaksanaan peran APIP, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) telah melakukan pengukuran tingkat kapabilitas APIP sebagai indikator yang menunjukkan sejauh mana APIP telah berkontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi pemerintahan. **Peraturan BPKP Nomor 6 Tahun 2015 tentang Grand Design Peningkatan Kapabilitas APIP Tahun 2015-2019 menunjukkan bahwa sebanyak 85,23% APIP pada tahun 2015-2019 masih berada pada level kapabilitas 1 dalam skala 5 (BPKP, 2015).** Hal ini menandakan bahwa terdapat risiko bahwa APIP belum mampu menjalankan perannya dan memberikan nilai tambah bagi organisasi secara optimal<sup>5</sup> (Vide Bukti P-4). Kondisi ini mengalami perbaikan yang belum juga

---

<sup>5</sup> Permana, Kurniawan, and Chindy Chresna Agung Bujana. 2024. “Examining the Efforts of Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) in Enhancing Bureaucratic Reform, Organizational Integrity, and Risk Management: An Efficiency Analysis”. *Integritas : Jurnal Antikorupsi* 10 (1):107-22. Halaman 108

signifikan pada tahun 2022. Pada tahun 2022, data BPKP (2022) menunjukkan bahwa terdapat 54,74% APIP telah mencapai kapabilitas di level 3 (tiga), pada level 2 (dua) terdapat 38,2% APIP, dan pada level 1 (satu) terdapat 7,06% APIP.<sup>6</sup> Perbandingan kondisi tersebut dapat dilihat pada Gambar di bawah ini.



Namun demikian, pengukuran tingkat kapabilitas ini lebih berfokus pada aspek efektivitas peran APIP dan tidak menganalisis lebih lanjut apakah APIP telah beroperasi secara efisien dalam mencapai efektivitas perannya. Padahal, efisiensi, bersama dengan efektivitas, telah menjadi tujuan utama dalam reformasi keuangan negara yang telah diamanatkan dalam undang-undang dimana efisiensi telah menjadi komponen inti dari reformasi pemerintah.<sup>7</sup> Implementasi reformasi seringkali menekankan pada peningkatan layanan publik yang mensyaratkan pemerintah untuk lebih efisien. Selanjutnya, efisiensi pemerintah yang lebih tinggi juga diperlukan untuk memberikan ruang fiskal dalam memenuhi kebutuhan untuk mencapai keberlanjutan.<sup>8</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas terlihat jelas bahwa Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota pemerintahan sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah belum begitu efektif dan efisien dalam mengawasi pemerintahan daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

19. Selain dari pada pengukuran tingkat kapabilitas APIP tersebut di atas, salah satu alasan **Pemohon I** mengajukan permohonan *a quo* adalah sejalannya objek permohonan *a quo* dengan tujuan yang dinyatakan pada Bagian 3 tentang

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, Halaman 109.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Penegakan Hukum dan Reformasi Birokrasi dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2018 tentang Strategi Nasional Pemberantasan Korupsi, yang menyatakan: ***bahwa salah satu tantangan yang dihadapi dalam aspek penegakan hukum dan reformasi birokrasi adalah masih lemahnya independensi, pengawasan dan pengendalian internal pemerintah, inspektorat pada kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah.***

Untuk mendukung asumsi **Pemohon I** tersebut diatas berikut fakta-fakta hukum terkait lemahnya pengawasan Inspektorat Daerah di Provinsi Lampung:

**a. Kasus Suap dan Gratifikasi - Bpk. Taufik Rahman, Bpk. Mustafa dan Bpk. Muhibatullah di Lampung Tengah sebagaimana tertera pada Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 01/Pid.Sus-TPK/2021/PN.Tjk. (Vide Bukti P-5);**

- i. Mustafa merupakan Bupati Lampung Tengah Periode 2016-2018, yang pada saat menjabat, Muhibatullah menjabat sebagai Inspektur Kabupaten Lampung Tengah.
- ii. Pada saat menjabat, Mustafa ditangkap oleh KPK melalui OTT bersama Taufik Rahman, eks Kadis Bina Marga Lampung Tengah karena kasus suap dan gratifikasi.
- iii. Pada tahun 2017, Taufik Rahman menyampaikan ke Muhibatullah bahwa ia terdesak dan membutuhkan pinjaman senilai Rp2M.
- iv. Muhibatullah mengaku tidak memiliki uang sebanyak yang dibutuhkan Taufik Rahman dan Taufik Rahman meminta Muhibatullah untuk mencari sumber dana, dengan menjanjikan proyek senilai Rp15-16M.
- v. Muhibatullah kemudian mencari dana sebesar yang diminta oleh Taufik Rahman dan memberikannya ke Rusmaladi, anak buah TR.
- vi. Uang tersebut diketahui digunakan untuk kepentingan Mustafa di provinsi lain<sup>9</sup> (Vide Bukti P-6)

**b. Kasus Korupsi Kabag Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) Kota Bandar Lampung pada 2024<sup>10</sup> (Vide Bukti P-7)**

---

<sup>9</sup> Berita <https://lampung.bpk.go.id/kepala-inspektorat-setor-rp21-m/> diakses 3 Desember 2024

<sup>10</sup>Liputan6.com. "Korupsi Proyek SPAM Bandar Lampung Rp198 Miliar, 5 Jadi Tersangka." diakses 2 Desember 2024. <https://www.liputan6.com/regional/read/5681093>.

- i. Pada Bulan Agustus 2024, Kejati Lampung menetapkan 5 orang Tersangka korupsi terkait anggaran proyek pengadaan pemasangan jaringan pipa distribusi sistem pompa atau sistem penyediaan air minum (SPAM) Kota Bandar Lampung yang melibatkan SR selaku Kabag PBJ Kota Bandar Lampung.
- ii. Kelima tersangka tersebut berinisial DS, SP, S, AH, dan SR. DS selaku pemilik pekerjaan di PT Kartika Ekayasa, AH selaku Kepala Cabang PT Kartika Ekayasa, SP adalah pihak yang memanipulasi dokumen pekerjaan, SR selaku Kabag PBJ Kota Bandar Lampung, dan S adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pada Kantor Perusahaan Daerah Air Minum Way Rilau, Kota Bandar Lampung.
- iii. Kegiatan pengadaan pemasangan SPAM Bandar Lampung ini, berdasarkan Perda No 2 Tahun 2017 tentang Kerjasama Pemkot Bandar Lampung dengan badan usaha. Anggaran yang diperlukan sebesar Rp 87.156.377.242 (delapan puluh tujuh miliar seratus lima puluh enam juta tiga ratus tujuh puluh tujuh ribu dua ratus empat puluh dua rupiah).
- iv. Dalam proses pemeriksaan ditemukan adanya pengkondisian terhadap pemenang tender, manipulasi dokumen pengadaan, dan dengan sengaja melaksanakan pekerjaan tidak sesuai dengan kontrak.
- v. Korupsi pada proyek tersebut menyebabkan kerugian keuangan negara sebesar Rp19,8M.
- vi. Kegiatan proyek tersebut dilaksanakan oleh PT Kartika Ekayasa selaku pemegang tender dengan surat perjanjian Nomor PU/2986/PDAM/08/XII/2019.
- vii. Secara struktural, Kabag PBJ merupakan bagian dari sekretariat daerah yang merupakan bagian dari Perangkat Daerah yang termasuk ruang lingkup pengawasan Inspektorat Daerah.
- viii. Sedangkan, Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah sebagaimana tercantum pada Pasal 216 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

**c. Mangkraknya Pembangunan Kota Baru Lampung Selatan**

Pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Lampung mencanangkan pembangunan Kota Baru sebagai pusat pemerintahan baru di Kabupaten Lampung Selatan.

Proyek ini direncanakan mencakup kawasan terpadu dengan kantor pemerintahan, ruang publik, dan infrastruktur pendukung<sup>11</sup> (**Vide Bukti P-8A**)

- i. **Anggaran dan Pelaksanaan Proyek.** Proyek ini didanai menggunakan APBD dengan nilai mencapai 121,5 miliar rupiah. Pembangunan dimulai dengan target awal rampung pada 2015. Namun, progres berjalan lambat dengan banyak kendala teknis dan administratif<sup>12</sup> (**Vide Bukti P-8B**)
- ii. **Masalah Teknis dan Mangkraknya Proyek.** Pada tahun 2014, proyek mulai mengalami hambatan serius. Banyak gedung belum selesai atau hanya berupa kerangka bangunan. Masalah utama ialah lahan yang bermasalah, lemahnya perencanaan teknis, dan pengadaan yang tidak sesuai prosedur. Pada akhirnya, proyek dihentikan sepenuhnya dengan status mangkrak.
- iii. **Audit dan Temuan Masalah.** Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan berbagai penyimpangan dalam proyek ini, termasuk perencanaan yang buruk, pembengkakan biaya, dan ketidaksesuaian pekerjaan dengan spesifikasi. Indikasi adanya kerugian negara menjadi perhatian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), meskipun investigasi belum mencapai kesimpulan akhir.<sup>13</sup>
- iv. **Kaitan dengan Lemahnya Kinerja Inspektorat Lampung.** Permasalahan terkait proyek Kota Baru yang mangkrak ini salah satunya dilatarbelakangi oleh lemahnya pengawasan, yang mana Inspektorat Daerah Lampung seharusnya memiliki peran sentral dalam mengawasi perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi proyek-proyek strategis seperti Kota Baru. Sayangnya, lemahnya pengawasan internal membuat berbagai permasalahan tidak terdeteksi sejak awal, seperti perencanaan yang cacat dan pengadaan bermasalah.

## Kerugian Konstitusional Pemohon II

---

<sup>11</sup>Tempo.co, "Melihat Rusaknya Akses Jalan Proyek Mangkrak Kota Baru Lampung," accessed December 6, 2024, Diakses pada 2 Desember 2024

<https://www.tempo.co/politik/melihat-rusaknya-akses-jalan-proyek-mangkrak-kota-baru-lampung-193868>.

<sup>12</sup>Tempo.co, "Terkini: Gubernur Lampung Dikritik tentang Kota Baru Mangkrak, Saran Menhub pada Puncak Arus Mudik Hari Ini," Diakses pada 2 Desember 2024.

<https://www.tempo.co/ekonomi/terkini-gubernur-lampung-dikritik-tentang-kota-baru-mangkrak-saran-menhub-pada-puncak-arus-mudik-hari-ini-196202>.

<sup>13</sup>Tempo.co, Loc.cit.

20. Pemohon II merupakan Warga Negara Indonesia yang berdomisili di Kota Bekasi (**Vide Bukti P-9**), Jawa Barat yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji terkait alur pertanggungjawaban inspektorat pada tingkat Kota di daerah Kota Bekasi yang berpotensi membuat tidak berfungsinya fungsi pengawasan atau setidaknya membuat tidak optimalnya fungsi tersebut dalam pencegahan korupsi serta kecurangan (*fraud*) sehingga pembangunan di Kota Bekasi tidak dapat berjalan secara optimal.
21. Bahwa Kota Bekasi memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang naik secara signifikan setiap tahunnya, dimana dari tahun 2022 ke 2023 terdapat kenaikan sebesar 11 persen dari 5,2<sup>14</sup> Triliun menjadi Rp5,93 Triliun<sup>15</sup> dan peningkatan sebesar 11,37 persen dari tahun 2023 ke tahun 2024, sehingga APBD Kota Bekasi pada tahun 2024 sebesar Rp7,3 Triliun<sup>16</sup>. Peningkatan ini seharusnya membawa Kota Bekasi menjadi kota yang nyaman dan menjadi kota percontohan bagi wilayah lain, namun karena fungsi pengawasan tidak terlaksana secara efektif, transparan dan akuntabel, justru banyak jalanan rusak dan banjir di beberapa titik kecamatan di Kota Bekasi selama bertahun-tahun (**Vide Bukti P-10**). Hal ini menunjukkan adanya kurangnya fungsi pengawasan dan evaluasi terhadap penyelenggara pemerintah daerah Kota Bekasi oleh Pejabat yang berwenang dalam hal ini Inspektorat Daerah. Inspektorat Daerah sendiri memiliki peran yang krusial dalam mengawasi dan mengevaluasi kinerja perangkat daerah, dinas, badan serta lembaga yang ada di bawah pemerintah daerah.

### **Dampak bagi Masyarakat**

22. Peningkatan APBD dari tahun anggaran 2022 ke tahun anggaran 2023 di atas menjadi sorotan karena pada tahun 2023 Kota Bekasi memfokuskan kepada pembangunan dan infrastruktur berkaitan dengan peningkatan jalan, sanitasi dan mengatasi permasalahan banjir. Sedangkan, secara aktual, permasalahan jalan-jalan yang rusak dan banjir yang melanda di beberapa kecamatan di Kota

---

<sup>14</sup> Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 14 Tahun 2022 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022

<sup>15</sup> Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023

<sup>16</sup> Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 8 Tahun 2023 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023

Bekasi masih menjadi masalah tahunan yang serius di Kota Bekasi sehingga mengganggu aktivitas warga.

Kerusakan jalan di beberapa titik di Kota Bekasi menyebabkan akses transportasi terganggu, mempersulit mobilitas warga, dan meningkatkan risiko kecelakaan bagi warga Kota Bekasi<sup>17</sup>(**Vide Bukti P-11**). Kerusakan jalan di Kota Bekasi menyebabkan kemacetan parah dan menghambat aktivitas masyarakat dan pengendara harus berhati-hati untuk menghindari lubang. Kondisi jalan yang rusak dan banjir berdampak kepada kerugian masyarakat yang meliputi kerugian ekonomi, kerugian kesehatan dan kerusakan lingkungan.

Lebih dari itu, banjir yang melanda di Kecamatan Bekasi Selatan pada tahun 2024, mengakibatkan adanya 1 (satu) korban jiwa. Permasalahan banjir di Kota Bekasi tidak hanya sekedar perubahan iklim, namun proyek infrastruktur penanggulangan banjir yang buruk dan sistem drainase yang tidak dipelihara. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bekasi setidaknya mencatat lima kecamatan yang terendam Banjir, yaitu Jati Asih, Mustika Jaya, Bekasi Timur, Rawalumbu, Pondok Gede, dan Bekasi Selatan<sup>18</sup> (**Vide Bukti P-12**).

### **Hubungan Kepala Daerah dan Inspektorat yang menjadi Akar Masalah Lemahnya Pengawasan di Kota Bekasi.**

23. Inspektorat Daerah adalah badan pengawas pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Inspektur dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Tugas utamanya adalah membantu Bupati dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah serta tugas pembantuan oleh perangkat Daerah. Hubungan antara Kepala Daerah dan Inspektorat di Kota Bekasi merupakan faktor krusial yang mempengaruhi efektivitas pengawasan terhadap pengelolaan pemerintahan daerah.

Uraian dampak negatif bagi masyarakat di atas, bersumber dari salah satu faktor utama yang memperburuk lemahnya pengawasan yaitu proses penunjukan Inspektur Daerah yang berada di bawah kendali kepala daerah. Inspektorat Daerah berfungsi sebagai aparat pengawas internal pemerintah (APIP) yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan

---

<sup>17</sup> "Jalan Rusak di Bekasi, Perlu Perbaikan dan Penerangan", <https://indowork.id/2024/11/10/jalan-rusak-di-bekasi-perlu-perbaikan-dan-penerangan/> Diakses pada 2 Desember 2024.

<sup>18</sup> "6 Kecamatan di Kota Bekasi Terendam Banjir, 1 Orang Meninggal" <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20240104211527-20-1045433/6-kecamatan-di-kota-bekasi-terendam-banjir-1-orang-meninggal> Diakses pada 2 Desember 2024.

pemerintahan meliputi beberapa hal, diantaranya adalah kesesuaian standar akuntansi, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap perundang-undangan, dan efektivitas pengendalian internal<sup>19</sup> (**Vide Bukti P-13**). Inspektorat bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah, yang dapat menciptakan potensi konflik kepentingan yang akhirnya dapat merugikan masyarakat.

Posisi Inspektur Daerah yang dipilih langsung oleh Kepala Daerah, menyebabkan pengawasan yang dilakukan Inspektorat tidak objektif dan tegas, inspektorat dapat menyebabkan ketergantungan yang berlebihan. Inspektur mungkin merasa tertekan untuk melaporkan hasil pengawasan yang hal ini dapat berujung pada pengabaian terhadap temuan-temuan yang menunjukkan adanya penyimpangan atau ketidakpatuhan.

Bahkan, Inspektorat sebagai bagian dari perangkat daerah yang berwenang melakukan audit internal penyelenggaraan daerah, bisa saja menutup-nutupi kasus penyelewengan dana hingga korupsi yang dilakukan oleh perangkat daerah lain seperti yang terjadi di Kota Bekasi. Hubungan antara Kepala Daerah dan Inspektorat di Kota Bekasi menunjukkan adanya tantangan signifikan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Ketergantungan struktural dan kurangnya independensi Inspektorat berkontribusi pada lemahnya akuntabilitas dalam pemerintahan daerah.

24. Untuk mendukung asumsi **Pemohon II** tersebut diatas berikut Pemohon II dalam hal ini telah pula menguraikan terkait fakta-fakta hukum faktual terkait lemahnya pengawasan Inspektorat Daerah di Kota Bekasi sebagai bahan pertimbangan Majelis Hakim yaitu:

a. **Kasus Suap Inspektur Daerah Kota Bekasi-Bpk. Herry Lukmantohari<sup>20</sup>**  
(**Vide Bukti P-14**);

i. Pada tahun 2010 Herry Lukmantohari, Inspektur Kota Bekasi, terjerat kasus suap terhadap dua auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Jawa Barat.

---

<sup>19</sup> Rafli Raihan Kamil, Arya Rahmadiani Putera Nugroho, dan Samuel Joseph Jeremia, "Peran Inspektorat Kabupaten Bekasi dalam Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Pemerintahan," *Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 2, no. 7 (Juli 2024)

<sup>20</sup> "Dua Pejabat Pemkot Bekasi Divonis 2,5 & 2 Tahun Penjara"

<https://news.detik.com/berita/d-1494510/dua-pejabat-pemkot-bekasi-divonis-2-5-2-tahun-penjara> Diakses pada 2 Desember 2024.

- ii. Herry Suparjan, Kepala Bidang Aset dan Akuntansi Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Bekasi, terlibat juga dalam suap terhadap dua auditor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Jawa Barat.
  - iii. Kedua terdakwa dijatuhi hukuman karena melanggar Pasal 5 Ayat 1 juncto Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).
  - iv. Mereka terbukti melakukan penyusunan terhadap dua auditor BPK Jawa Barat, yaitu Suharto (Kepala Sub Auditorat Jabar III) dan Enang Hernawan (Kepala Seksi Wilayah Jabar III b).
  - v. Kasus suap yang diberikan oleh Herry Lukmantohari adalah untuk mempermudah proses pemeriksaan dan audit yang dilakukan oleh BPK terhadap laporan keuangan Pemkot Bekasi.
- b. **Kasus Suap Rahmat Effendi - Wali Kota Bekasi berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1013PK/Pid.Sus/2024<sup>21</sup>(Vide Bukti P-15);**
- i. Pada 5 Januari 2022, KPK melakukan Operasi Tangkap Tangan kepada Rahmat Effendi beserta sejumlah ASN di rumah Dinas Walikota Bekasi.
  - ii. Rahmat Effendi ditangkap karena diduga menerima suap dan gratifikasi yang berkaitan dengan jual beli jabatan di Pemkot Bekasi dan pungutan liar terkait proyek-proyek pembangunan di kota Bekasi.
  - iii. 5 orang ditetapkan menjadi penerima suap, yakni, Wali Kota Bekasi Rahmat Effendi, Sekretaris Dinas Penanaman Modal dan PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) M. Bunyamin, Lurah Kati Sari Mulyadi, Camat Jatisampurna Wahyudin, dan Kepala Dinas Perumahan Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kota Bekasi Jumhana Lutfi.
  - iv. ASN yang turut serta dalam proses suap tersebut merupakan bagian Perangkat Daerah yang termasuk ruang lingkup pengawasan Inspektorat Daerah.
  - v. Inspektorat yang seharusnya menjalankan tugas pengawasan.
- c. **Kasus Suap Mochtar Muhammad - Wali Kota Bekasi (Vide Bukti P-16);<sup>22</sup>**

---

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1013PK/Pid.Sus/2024 tentang Kasus Suap Rahmat Effendi - Wali Kota Bekasi.

<sup>22</sup> "Terbukti Salah, Mochtar Muhammad Dihukum 6 Tahun"

<https://nasional.kompas.com/read/2012/03/07/23490031/~Nasional> Diakses pada 2 Desember 2024.

- i. Pada tahun 2010, Mochtar Muhammad ditahan oleh KPK atas dugaan 4 perkara korupsi yang menyebabkan kerugian negara secara berkelanjutan sebesar 5,5 miliar.
  - ii. 4 perkara yang didakwakan kepada terdakwa adalah suap Piala Adipura, pengelolaan Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bekasi 2010 yang menyebabkan kerugian negara sebesar 5.5 miliar.
  - iii. Salah satu modus suap Mochtar Muhammad adalah memerintahkan kepala dinas, camat, dan satuan kerja perangkat daerah agar turut serta menyediakan uang untuk menyuap panitia seleksi Adipura agar Pemerintah Kota Bekasi mendapatkan penghargaan Adipura 2010.
  - iv. Dugaan penyuapan pengesahan APBD Mochtar Muhammad meminta dana partisipasi sebesar 2 persen dari anggaran proyek kepada beberapa kepala dinas.
  - v. Penyalahgunaan dana APBD Kota Bekasi tahun 2009 untuk keperluan pribadi, Mochtar meminta anak buahnya melunasi kredit multiguna untuk keperluan pribadi dengan dana APBD Bekasi.
25. Ketiga kasus di atas tidak hanya mengungkap praktik korupsi terstruktur, tetapi juga menyoroti lemahnya pengawasan oleh Inspektorat Daerah, yang seharusnya menjadi benteng integritas. Ironisnya, pihak yang terlibat justru berada di bawah ruang lingkup pengawasan inspektorat, menggambarkan pengawasan yang mandul dan keberpihakan pada kepala daerah. Inspektorat, yang diharapkan menjadi pelindung tata kelola pemerintahan yang bersih, justru menjadi simbol pengawasan yang tumpul dan kompromi terhadap kekuasaan, membuka celah yang melanggengkan korupsi di tingkat daerah.
26. Bahwa berdasarkan kedudukan hukum (*legal standing*) di atas, kerugian konstitusional yang dialami oleh **Pemohon II**, yang merupakan warga Kota Bekasi, merupakan kerugian yang bersifat spesifik, aktual, atau setidaknya bersifat potensial, yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi apabila Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji tetap berlaku sesuai dengan **Pasal 4 ayat (2) angka 3** Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK 2/2021) vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005. Selain itu, Pemohon II juga mengalami kerugian sebagaimana tercantum dalam angka 4 dan 5 PMK *a quo* yang

menunjukkan adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji dan kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.

27. Bahwa **Para Pemohon** mengalami kerugian konstitusional ketika Inspektorat daerah yang seharusnya menjadi benteng utama dalam pencegahan korupsi. Namun, sering terhambat oleh struktur birokrasi, di mana kepala daerah memiliki kewenangan penuh atas pengangkatan dan pemberhentian inspektur. Hal ini menyebabkan inspektorat cenderung tidak efektif dalam mengawasi dan melaporkan pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah yang pada akhirnya memberikan efek domino kepada tidak dapat bebasnya negara dan pemerintahan dari kultur yang **koruptif**.
28. Bahwa untuk mengukur apakah **Para Pemohon** memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 4 ayat (2) huruf a PMK 2/2021, yakni adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945**, adapun hak konstitusional Pemohon yang dijamin oleh UUD NRI 1945 telah diatur dalam beberapa pasal yang digunakan sebagai batu uji (*touch stone*) dalam perkara *a quo*, yakni:

- 1) **Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”**

Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa, semua tindakan dan keputusan harus berlandaskan hukum. Prinsip ini menjamin adanya kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, dan pengaturan yang adil bagi seluruh warga negara. Negara hukum juga mengedepankan keadilan dan kesetaraan di depan hukum, sehingga semua orang, tak terkecuali penguasa, wajib mematuhi hukum yang berlaku. Dalam pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, prinsip negara hukum mengharuskan adanya aturan yang adil dan memberikan kemanfaatan atas proses pengawasan lembaga pemerintahan, termasuk:

- a) **Independensi Pengawas:**

Mc. Farland dalam Handyaningrat mengartikan, “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to*

*correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies”.*

Berdasarkan uraian diatas bahwa pengawasan dimaksudkan untuk mencegah penyelewengan yang tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang telah ditentukan<sup>23</sup> (**Vide Bukti P-17**). Maka dari itu untuk menjamin objektivitas dan keadilan dalam pengawasan merupakan faktor yang dapat tercipta atas adanya independensi lembaga pengawas untuk memastikan pengawasan terhadap lembaga pemerintahan dilakukan secara objektif, profesional, dan bebas dari intervensi, termasuk tekanan dari atasan atau pihak berkepentingan lainnya.

Bahwa dalam upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), independensi pengawas internal seperti Inspektorat Daerah memenang peran yang sangat strategis. sebagai organ yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah, Inspektorat seharusnya memiliki kebebasan dalam menjalankan fungsinya tanpa pengaruh oleh tekanan atau intervensi dari kepala daerah.

Namun demikian, struktur kelembagaan Inspektorat yang berada di bawah kepala daerah justru menciptakan konflik kepentingan yang signifikan. Dalam kondisi ini, kepala daerah tidak hanya menjadi objek pengawasan, tetapi juga memiliki kendali penuh terhadap subjek pengawasan termasuk pengangkatan, mutasi, hingga pemberhentian inspektur.<sup>24</sup> situasi ini mencederai prinsip independensi yang mutlak diperlukan untuk memastikan bahwa fungsi pengawasan dilakukan secara objektif dan bebas dari tekanan politik lokal.

Independensi pengawas adalah elemen fundamental dalam mencegah penyalahgunaan wewenang, seperti yang tercermin dalam berbagai studi Komisi Pemberantasan Korupsi (“**KPK**”). KPK telah menyoroti bahwa pengawasan yang tidak independensi berpotensi melemahkan deteksi dini terhadap tindak pidana korupsi, khususnya dalam pengelolaan anggaran dan kebijakan daerah. Dalam konteks ini, Inspektorat tidak dapat menjalankan peran sebagai ujuk tombak pencegahan korupsi karena keberadaanya yang secara struktural terhambat oleh hierarki kelembagaan.

---

<sup>23</sup> Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, *Pengawasan Pemerintah* (Bandung: Cendekia Press, 2020), 3.

<sup>24</sup> Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pejabat Pengawas Pemerintah di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

b) **Hak Masyarakat untuk mendapatkan pemerintahan yang tidak korup:**

Hukum dalam konteks *social engineering* menurut pendapat ahli hukum Satjipto Rahardjo (2013), terkait peran untuk menata kepentingan-kepentingan dalam masyarakat agar tercapai keseimbangan yang proporsional, sehingga terbentuk struktur sosial yang mampu memenuhi kebutuhan secara optimal dengan meminimalkan benturan dan pemborosan<sup>25</sup> (**Vide Bukti P-18**). Salah satu implementasi penting dari penataan ini adalah hak masyarakat untuk mendapatkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari prinsip negara hukum dan demokrasi. Dalam hal ini, lembaga pengawas pemerintah memegang peran strategis dalam mencegah korupsi dan menjamin hak tersebut. Namun, *conflict of interest* menjadi tantangan yang tak terelakkan ketika lembaga pengawas (Inspektorat Provinsi) diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada pihak yang diawasinya (Gubernur), yang dapat mengancam independensi dan efektivitas pengawasan. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 7 ayat (4) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003), yang berbunyi:

*“Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and **prevent conflicts of interest**”*

Konvensi ini menekankan pentingnya pengaturan sistem yang mendukung transparansi dan menghindari terjadinya benturan kepentingan, yang sangat relevan dengan masalah independensi lembaga pengawas seperti Inspektorat Provinsi. Dalam hal ini, Indonesia seharusnya melakukan reformasi struktural terhadap pengawas, untuk memastikan bahwa pengawasan dapat dilakukan secara objektif dan bebas dari pengaruh politik yang merugikan kepentingan publik.

c) **Transparansi dan Akuntabilitas:**

Dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah harus

---

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 140.

berpedoman, salah satunya adalah asas akuntabilitas. Asas tersebut menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, proses pengawasan harus dilakukan secara terbuka, baik bagi pihak yang diawasi, dengan laporan hasil pengawasan yang dapat dipertanggungjawabkan melalui bukti yang jelas dan sesuai prosedur, sehingga kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan dapat terjaga.

Dalam hal ini, Inspektorat Provinsi, melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah, harus bertanggung jawab langsung kepada Menteri Dalam Negeri. Hal ini bertujuan agar laporan hasil pengawasan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga proses pengawasan berjalan efektif dan dapat memastikan akuntabilitas serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Namun, untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas yang sesungguhnya, Inspektorat Provinsi, sebagai lembaga yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pemerintahan daerah, harus beroperasi dengan independensi yang terjamin. Ini berarti bahwa Inspektorat Provinsi harus bertanggung jawab langsung kepada Menteri Dalam Negeri, bukan kepada kepala daerah, agar pengawasan yang dilakukan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik lokal yang dapat merusak objektivitas dan integritasnya. Dengan model pengawasan seperti ini, laporan hasil pengawasan akan lebih mudah dipertanggungjawabkan secara transparan dan terbuka.

Jika Inspektorat Provinsi dapat beroperasi dengan prinsip akuntabilitas yang lebih tinggi, maka akan tercipta proses pengawasan yang efektif yang dapat memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan serta menjamin kewajaran dan keadilan dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah. Sebaliknya, jika pengawasan tersebut lemah dan tidak transparan, maka potensi penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi dapat semakin besar, yang akhirnya akan merugikan kepentingan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Oleh karena itu, penguatan birokrasi pemerintahan daerah yang bersih dan bebas dari praktik korupsi.

d) **Pengawasan tanpa terkecuali:**

Tanpa hukum yang ditegakkan oleh penguasa yang kuat, individu-individu akan saling membinasakan (*homo homini lupus*), sehingga untuk mencegah kekacauan dan memastikan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, setiap objek pengawasan harus diperiksa secara menyeluruh guna memastikan kesesuaiannya dengan peraturan yang berlaku<sup>26</sup> (**Vide Bukti P-19**).

Untuk mencegah hal tersebut, pengawasan terhadap kegiatan pemerintahan harus dilakukan tanpa pengecualian dan menyeluruh, dimulai dari perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Setiap aspek pemerintahan yang menggunakan anggaran publik, yang melibatkan keputusan yang berdampak pada masyarakat, harus diawasi dengan ketat. Pengawasan ini dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak melenceng dari tujuan yang diinginkan, yaitu kesejahteraan rakyat.

Di sinilah peran lembaga pengawasan, seperti Inspektorat Daerah, sangat penting. Inspektorat, yang berfungsi untuk memantau dan mengevaluasi kinerja pemerintah daerah, harus dapat bekerja tanpa intervensi pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Hal ini untuk memastikan bahwa pengawasan yang dilakukan bersifat objektif dan transparan, serta tidak terpengaruh oleh tekanan politik atau kepentingan pribadi yang dapat merusak efektivitas.

Jika pengawasan dilakukan tanpa terkecuali dan setiap objek pengawasan diperiksa secara menyeluruh, maka setiap kebijakan dan tindakan pemerintah akan lebih mudah untuk dikendalikan dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini juga memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan atau korupsi yang dapat merugikan negara dan masyarakat.

Pada akhirnya, pengawasan yang menyeluruh dan tanpa terkecuali bukan hanya untuk memastikan kebijakan berjalan sesuai dengan aturan, tetapi juga sebagai langkah preventif untuk menghindari penyalahgunaan wewenang, serta menciptakan pemerintah yang efektif dan tanpa celah, negara akan menghadapi tantangan besar dalam menciptakan struktur pemerintahan yang adil dan bertanggung jawab.

---

<sup>26</sup>Satjipto Rahardjo, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 84.

- 2) **Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”**

Pendapat Mahkamah dalam putusan Nomor 10/PUU-X/2012, menjelaskan bahwa:

*“UUD 1945 pada prinsipnya menghendaki pemberian kewenangan yang lebih banyak kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memegang kewenangan dalam urusan pemerintahan yang strategis untuk menjamin kedaulatan negara dan kesatuan wilayah NRI, dan kewenangan tambahan, yaitu kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan yang bersifat koordinasi, sinkronisasi, standardisasi, evaluasi, dan kontrol untuk menjamin efektivitas, keselarasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”*

Prinsip Otonomi yang tertuang pada pasal tersebut meniscayakan kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Namun, Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonomi berdasarkan hak otonomi, meskipun pada tahap akhirnya, kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat.

Pengawasan termasuk dalam kegiatan koordinasi, sinkronisasi, standardisasi, evaluasi, dan kontrol, berfungsi untuk menjamin efektivitas, keselarasan, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Artinya, Sebagai elemen penting dalam rangkaian mekanisme tersebut, pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan optimal. Namun, jika melihat Pasal 216 ayat (3) UU 23/2014 yang menyatakan bahwa inspektorat bertanggung jawab kepada kepala daerah. Alih-alih menjamin proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik, saat ini Inspektorat justru dibelenggu hirarki struktural yang sarat akan intervensi dan tidak mencerminkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, **kecuali untuk urusan pemerintahan yang secara tegas oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.**

- 3) **Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”**

Penempatan subjek dan objek pengawas struktur lembaga dengan tingkatan atasan dan bawahan, tentunya tersebut dapat menghambat proses

penegakan hukum administratif. Berkaca dari fakta di atas, *Conflict of Interest* tercipta dan **ketidakadilan dalam penegakan hukum** menjadi terwujud. Padahal, salah satu elemen penting dalam mewujudkan kepastian hukum yang adil adalah adanya mekanisme pengawasan yang bebas dari tekanan pihak yang diawasi khususnya pada tingkat pemerintahan. Lebih jauh, ketika inspektorat daerah tidak dapat menjalankan fungsinya, maka kepala daerah dapat memperoleh **perlakuan istimewa** yang berbeda dari masyarakat umum. Padahal, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin **perlakuan yang sama di hadapan hukum**, termasuk bagi pejabat pemerintahan. Sudah selayaknya negara memastikan bahwa dalam sistem suatu pemerintahan terdapat pengawasan yang adil, setara, dan tidak diskriminatif <sup>27</sup> (**Vide Bukti P-20**).

- 4) **Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”**

Pengaturan inspektorat daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah berpotensi menciptakan konflik kepentingan yang dapat menghambat pengawasan independen terhadap kinerja pemerintahan yang pada akhirnya dapat menghambat hak masyarakat untuk menikmati hasil dari tata kelola pemerintahan yang baik untuk mengembangkan diri demi memenuhi kebutuhan dasarnya sebagaimana dijamin oleh Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan demikian, dapat dinilai tidak sejalan dengan semangat perlindungan hak konstitusional rakyat untuk mengembangkan diri melalui sistem pemerintahan yang transparan, efektif, dan bebas dari korupsi.

- 5) **Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”**

Dalam sistem demokrasi, pengawasan yang memadai merupakan elemen kunci untuk memastikan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas<sup>28</sup> (**Vide Bukti P-21**). Maka dari itu, memastikan independensi perangkat pengawasan merupakan langkah penting untuk

---

<sup>27</sup> Aspan, Henry, Agus Adhari, and Ansori Maulana. "Equality Before The Law: A Critical Review Of Legal Implementation In Indonesia." *Journal of International Islamic Law, Human Right and Public Policy* 2, no. 1 (2024): 19-29.

<sup>28</sup> Zuhro, R. Siti. "Demokrasi, otonomi daerah dan pemerintahan indonesia." *Interaktif: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 10, no. 1 (2018): 1-41.

menjaga keberlangsungan hak-hak konstitusional rakyat dan mewujudkan cita-cita demokrasi yang sejati.

Ketika perangkat pengawasan, seperti inspektorat daerah, tidak memiliki independensi yang memadai karena bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah, potensi konflik kepentingan akan meningkat, yang pada akhirnya dapat melemahkan integritas fungsi pengawasan. Hal ini tidak hanya mengancam kualitas tata kelola pemerintahan, tetapi juga berpotensi melanggar hak konstitusional rakyat untuk mendapatkan pemerintahan yang baik dan bebas dari korupsi, sebagaimana dijamin oleh Pasal 28C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.

- 6) **Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”**

Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945 mengharuskan sistem pemerintahan, termasuk tata kelola di tingkat daerah, menjunjung tinggi prinsip perlindungan hak asasi manusia dan memberikan jaminan keadilan bagi setiap individu. Namun, regulasi mengenai inspektorat daerah yang dibawah langsung oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 justru mengabaikan jaminan hak konstitusional hal ini disebabkan oleh buruknya sistem tata kelola pemerintahan di tingkat daerah, khususnya pada fungsi pengawasan. Ketentuan Pasal 216 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 yang menempatkan inspektorat daerah di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah berpotensi melanggar prinsip independensi pengawasan yang diperlukan untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi. Ketergantungan inspektorat kepada kepala daerah menciptakan potensi konflik kepentingan, sehingga pengawasan menjadi tidak objektif dan rentan terhadap intervensi. Hal ini tidak hanya menghambat upaya pemberantasan penyalahgunaan kewenangan, tetapi juga mengesampingkan prinsip negara hukum yang demokratis, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945. Akibatnya, hak masyarakat atas pemerintahan yang bersih, transparan, dan bebas dari korupsi dan menghilangkan esensi dari menjamin hak masyarakat yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

- 7) **Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan**

***lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”***

Pengawasan menjadi prasyarat dalam mewujudkan efisiensi berkeadilan pada pengelolaan perekonomian nasional. Hal tersebut mengingat tanpa adanya pengawasan yang efektif maka terdapat penyimpangan dalam penggunaan sumber daya ekonomi negara, khususnya APBD dan APBN sehingga menyebabkan penganggaran tidak terjadi secara efisien. Di sisi lain, tanpa pengawasan efektif keadilan ekonomi tidak akan dapat dicapai karena adanya *favoritism* dalam proses penganggaran yang tidak didasarkan pada prinsip inklusivitas dan berkeadilan.

29. Adanya pengawasan yang tidak optimal oleh Inspektorat Daerah pada akhirnya merugikan hak masyarakat untuk merasakan manfaat dari cita-cita negara Indonesia, adil dan makmur. Ketika pengawasan lemah, dampaknya sangat besar terhadap tercapainya cita-cita negara yang salah satunya karena adanya pemborosan anggaran, korupsi di tingkat inspektorat, dan kebijakan yang terkontaminasi oleh praktik korupsi.
30. **Pertama, terkait pemborosan anggaran,** alokasi anggaran yang seharusnya digunakan untuk kepentingan pembangunan masyarakat sering kali disalahgunakan atau terbuang sia-sia karena pengawasan yang tidak optimal. Pemborosan anggaran ini seringkali terjadi dalam bentuk proyek yang tidak sesuai dengan rencana, kualitas yang buruk, atau bahkan proyek yang tidak selesai karena lemahnya pengawasan. Akibatnya, anggaran yang telah dialokasikan justru tidak memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat.
31. **Kedua, terkait independensi, transparansi, dan akuntabilitas inspektorat.** Inspektorat seharusnya berfungsi untuk memastikan integritas dan akuntabilitas dalam implementasi pemerintahan daerah. Namun, jika Inspektorat itu sendiri memiliki konflik kepentingan dengan lembaga yang diawasinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, maka pengawasan terhadap kebijakan dan penganggaran daerah menjadi sangat lemah sehingga akan cenderung menutup mata terhadap penyimpangan yang terjadi.

32. **Ketiga, terkait korupsi kebijakan** yang merujuk pada adanya praktik penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Dengan pengawasan yang tidak optimal, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dapat terdistorsi oleh kepentingan politik atau ekonomi yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kebijakan yang seharusnya memajukan kesejahteraan rakyat justru berpotensi merugikan masyarakat.
33. Dalam konteks birokrasi yang efisien dan efektif, inspektorat sebagai lembaga pengawas seharusnya memiliki peran yang sangat vital dalam memberikan koreksi terhadap kebijakan dan penganggaran. Namun, dengan inspektorat yang diangkat oleh kepala daerah (bupati/gubernur) dan bertanggung jawab langsung kepada sekretaris daerah (sekda), struktur birokrasi ini bisa menciptakan ketidakberdayaan bagi inspektorat dalam melaksanakan pengawasan yang independen. Ketergantungan struktural ini sejalan dengan *the bases of social power theory* yang dikemukakan oleh French dan Raven dengan acuan lima jenis kekuasaan sebagai berikut<sup>29</sup> (**Vide Bukti P-22**):
- a. Kekuasaan Legitimasi (*Legitimate Power*)
  - b. Kekuasaan Penghargaan (*Reward Power*)
  - c. Kekuasaan Paksaan (*Coercive Power*)
  - d. Kekuasaan Keahlian (*Expert Power*)
  - e. Kekuasaan Referen (*Referent Power*)
34. Dalam konteks birokrasi, teori French dan Raven menunjukkan bahwa keberhasilan Inspektorat Daerah dalam melaksanakan pengawasan sangat tergantung pada kekuasaan (*power*) yang dimilikinya dan sejauh mana kekuasaan tersebut dapat digunakan secara independen dan objektif. Struktur birokrasi di mana inspektorat harus melapor langsung kepada kepala daerah atau sekretaris daerah, mengurangi kemampuan inspektorat untuk bertindak secara tegas dan independen. Inspektorat yang terikat pada birokrasi yang tidak efisien akan kesulitan menjalankan perannya dengan efektif, karena mereka terikat pada keputusan politik dan birokratik yang mengurangi kewenangan mereka. Dengan demikian, kekuasaan legitimasi

---

<sup>29</sup> French, John RP. "The bases of social power." *Studies in social power/University of Michigan Press* (1959).

(*legitimate power*) dan kekuasaan paksaan (*coercive power*) yang dimiliki oleh Inspektorat Daerah dapat terhambat jika kedudukannya secara hierarkis tergantung pada kepala daerah sebagai objek yang diawasinya.

35. Bahwa **Para Pemohon** memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena mengalami kerugian konstitusional maka **Pemohon** mendalilkan kerugian tersebut berdasarkan **Pasal 4 ayat (2) huruf b, huruf c, dan huruf e PMK 2/2021**, yakni:

**(2) hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Para Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;**

**(3) kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;**

**(4) adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;**

**(5) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.”**

36. Bahwa dengan berlakunya **Pasal 216 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Berbunyi:** “*Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah*”.

Sehingga Para Pemohon terlanggar hak konstitusionalnya karena tidak mendapatkan prinsip negara hukum yang menjamin adanya kepastian hukum dengan mengharuskan hadirnya aturan yang adil dan memberikan kemanfaatan atas proses pengawasan lembaga pemerintahan.

37. Bahwa menurut pendapat Para Pemohon ketentuan pasal 216 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, karena Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada kepala daerah, dimana Pasal 216 ayat (3) tidak sejalan

dengan Pasal 7 ayat (1) bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut Ketidakpastian Hukum dan Ketidakseimbangan dalam Pengawasan pada Ketentuan Pasal 216 ayat (3) yang menempatkan Inspektorat Daerah berada di bawah kewenangan langsung Kepala Daerah berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan tidak memberikan jaminan perlakuan yang adil serta setara di hadapan hukum, terutama dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dipengaruhi oleh kepentingan politik lokal.

38. Bahwa kepastian hukum yang berbeda pada pelaksanaan sistem pengawasan lembaga pemerintahan daerah yang telah melanggar prinsip-prinsip kesamaan di hadapan hukum dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang adil sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*"
39. Bahwa **Para Pemohon** merupakan Warga Negara Indonesia karena sistem pengawasan tidak berjalan secara optimal sehingga menghambat pemberantasan korupsi di daerah.
40. Bahwa dengan fungsi pengawasan yang diampu oleh Inspektorat Daerah, yang melaksanakan tugas sebagai wakil pemerintah pusat (Menteri Dalam Negeri) dalam rangka pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, hal ini menunjukkan bahwa **Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat**. Oleh karena itu, apabila Gubernur turut melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perangkat daerah provinsi, maka dapat terjadi tumpang tindih kewenangan yang berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum. Kondisi ini tidak hanya melemahkan fungsi pengawasan itu sendiri, tetapi juga dapat berdampak pada efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan otonomi daerah yang seharusnya memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi seluruh warga negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat 1 UUD 1945.

41. Bahwa dengan **adanya kemungkinan dikabulkannya Permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi dan tidak akan terjadi**, maka sebagaimana telah diuraikan secara keseluruhan di atas, maka telah nyata apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo* maka dapat dipastikan kerugian yang telah dialami dan yang akan dialami oleh **Para Pemohon** tidak lagi atau tidak akan terjadi dikemudian hari.
42. Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan dasar hukum yang telah **Para Pemohon** uraikan di atas, maka **Para Pemohon** memiliki kedudukan hukum (***legal standing***) sebagai **Pemohon Pengujian Undang-Undang** dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK 24/2003 dan Pasal 4 ayat (2) PMK 2/2021 beserta Penjelasannya dan 5 (lima) syarat terpenuhinya kerugian hak konstitusional sebagaimana Pasal 4 ayat (2) PMK 2/2021.

### C. ALASAN - ALASAN PERMOHONAN

43. Bahwa meskipun Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah mengamanatkan fungsi pengawasan internal pemerintah daerah melalui inspektorat yang berada di bawah naungan Kementerian Dalam Negeri. Namun, kedudukan inspektorat daerah yang tidak independen dengan bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah menyebabkan lemahnya efektivitas pengawasan. Hal ini menciptakan konflik kepentingan, sehingga inspektorat sering kali tidak dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara optimal.
44. Ketidakindependenan inspektorat tidak hanya berimplikasi pada lemahnya pengawasan tetapi juga pada keterlibatan langsung mereka dalam praktik korupsi di daerah. Adapun pemaknaan korupsi dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sebagai berikut:
- “Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana **korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan luar**

**biasa.** Begitu pun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.”

45. Sebagai suatu kejahatan luar biasa atau *extraordinary crime*, latar belakang adanya Undang-Undang *a quo* menurut Artidjo Alkotsar adalah Declaration of 8th International Conference Against Corruption tanggal 7–11 September 1977 di Lima (**Vide Bukti P-23**) yang kemudian melahirkan United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang diratifikasi dalam hukum positif Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003.<sup>30</sup> Lebih lanjut, Artidjo Alkotsar menerangkan sebagai berikut:

“korupsi bukan lagi masalah lokal tetapi sudah menjadi fenomena internasional yang mempengaruhi kehidupan politik dan ekonomi serta aspek kehidupan lainnya. **Intensitas korupsi dinilai mengancam nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan berkelanjutan dan penegakan hukum**”

46. Kejahatan korupsi dapat didefinisikan sebagai penyalahgunaan kewenangan publik untuk kepentingan privat, dalam kaitannya dengan pembangunan berdasarkan Undang-Undang Konvensi PBB terkait Anti-Korupsi (UNCAC) menunjukkan keprihatinan terhadap negara di dunia atas kasus korupsi yang melibatkan banyak aset negara, dalam konvensi tersebut dijelaskan:

“...ancaman yang ditimbulkan oleh korupsi terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yang merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkelanjutan dan penegakan hukum.”<sup>31</sup>

47. Kekacauan yang disebabkan oleh kejahatan korupsi dalam skala besar merusak sendi-sendi dalam pembangunan yang berkelanjutan karena mengakibatkan hilangnya sebagian dana-dana publik yang dipergunakan untuk pendidikan, kesehatan, dan pengurangan kemiskinan di suatu negara. Pendapat tersebut

---

<sup>30</sup> Alkotsar, Artidjo. "Korupsi Sebagai Extra Ordinary Crime." *Training Pengarusutamaan Pendekatan Hak Asasi Manusia Dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia Bagi Hakim Seluruh Indonesia* 1 (2013).

<sup>31</sup> Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tentang Ratifikasi *United Nations Convention Against Corruption* 2003

dikemukakan oleh **Peter Eigen**, *chairman* Transparency International (**Vide Bukti P-24**) yang berbunyi:

*“Corruption in large-scale public projects is a daunting obstacle to sustainable development, and results in a major loss of public funds needed for education, healthcare, and poverty alleviation, both in developed and developing countries.”*<sup>32</sup>

48. Tindakan yang dilakukan oleh pejabat publik dengan menyebabkan kerugian keuangan negara yang cukup besar maupun dalam sektor-sektor penting yang menyangkut kepentingan publik dan pelayanan publik mempunyai kaitan dengan kewajiban menyelenggarakan dan meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia karena korupsi menjadi penyebab tidak tersedianya kebutuhan-kebutuhan dasar manusia. Terdapat beberapa tokoh yang mengemukakan hubungan korupsi dengan hak asasi manusia yang menerangkan sebagai berikut:

**Menurut Maina Kiai (Vide Bukti P-25)**<sup>33</sup>,

*“a variety of corrupt practices violate human rights, hence, it can be argued that states have an obligation to combat corruption as part and parcel of their obligations to uphold human rights. The main obligations for states arising from human rights are to respect, protect, and fulfil those rights.”*

**Menurut Prof. Larry Diamond (Vide Bukti P-26)**<sup>34</sup>,

*“corruption is responsible for the non-realization of basic human needs such as health care, education, infrastructure and clean water by diverting into private pockets, resources meant for the purchase of public goods.”*

**Menurut Julio Bacio-Terracino (Vide Bukti P-27)**<sup>35</sup>,

*“Corruption is directly in connection to a violation of human rights when the corrupt act is deliberately as a means to violate the rights. Corruption in this case affects the enjoyment of the right”. In other cases, corruption directly violates a human right by preventing individuals from having access to such right. Conditionality of access of human rights produces the violation. When*

---

<sup>32</sup> Transparency International, *Press Release on Corruption Perceptions Index 2004*, London, 20 Oktober 2004.

<sup>33</sup> Penelitian Bambang Widjojanto pada Jurnal Negara Hukum, Korupsi dan HAM.

<sup>34</sup> *Ibid hal 41*

<sup>35</sup> Julio Bacio-Terracino, *Corruption and Human Rights*, 2010, hal. 243

*an individual in order to have access to health or education needs to bribe a doctor to obtain medical treatment or a teacher to be allowed to attend a class his right to health and education is infringed by corruption.”*

49. Data pemetaan aktor korupsi yang ditunjukkan oleh Indonesia Corruption Watch sepanjang tahun 2022<sup>36</sup>-2023<sup>37</sup> (**Vide Bukti P-28A dan 28B**), menunjukkan tingginya aktor korupsi di Pemerintahan daerah:

Pemetaan Aktor Korupsi						
Lembaga	Kejaksaan		Kepolisian RI		KPK	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
<b>Pemerintah Daerah</b>	<b>253</b>	<b>300</b>	<b>84</b>	<b>90</b>	<b>28</b>	<b>29</b>
Swasta	228	315	64	82	27	44
Kepala Desa	99	113	73	91	18	10
Perangkat Desa	57	-	20	42	-	-
Pegawai K/L/PD	45	-	-	19	20	34
Tenaga Pendidik	-	-	19	-	-	-
Legislatif	-	-	-	-	26	-
Aparat Penegak Hukum	-	-	-	-	-	7

50. Lebih lanjut, data menunjukkan bahwa jumlah kasus korupsi di Indonesia mencapai lebih dari 1500 kasus dari tahun 2004 hingga tahun 2023<sup>38</sup> (**Vide Bukti P-29**) dengan latar belakang alasan beragam dimulai dari perilaku individu, faktor keluarga, pendidikan, sikap kerja, hukum dan peraturan, **faktor pengawasan**, hingga faktor politik<sup>39</sup> (**Vide Bukti P-30**) Hal ini menunjukkan bahwa tidak efektifnya

<sup>36</sup> ICW, Monitoring Peradilan. "Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Korupsi Tahun 2022." (2023).

<sup>37</sup> Watch, Indonesia Corruption. "Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023." *Indonesia Corruption Watch: Jakarta Selatan* (2024).

<sup>38</sup> Katadata, "KPK Tangani 1.500 Kasus Korupsi dalam Dua Dekade," *Databoks*, diakses 3 Desember 2024, <https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/5e6f4f7ee095749/kpk-tangani-1500-kasus-korupsi-dalam-dua-dekade>.

<sup>39</sup> Syarief, Ridwan Arifin Oemara, and Devanda Prastiyo. "Korupsi Kolektif (Korupsi Berjamaah) di Indonesia: Antara Faktor Penyebab dan Penegakan Hukum." *Jurnal Hukum Respublica* 18, no. 1 (2018): 1-13.

lembaga pengawas seperti inspektorat yang independen menghambat pencegahan dan pemberantasan korupsi.

51. Di samping itu, terdapat satu teori terkait integritas yang dikenal dengan Teori GONE yang dikemukakan oleh Jack Bologne dalam bukunya Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional tahun 1999, menjelaskan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kecurangan meliputi **Greeds (Keserakahan), Opportunities (Kesempatan), Needs (Kebutuhan), dan Exposures (Pengungkapan)**<sup>40</sup> (Vide Bukti P-31).

Bahwa niat yang didorong oleh kebutuhan biasanya muncul akibat kondisi ekonomi pelaku yang lemah, sehingga menimbulkan dorongan untuk melakukan korupsi. Kedua, niat yang muncul karena kerakusan atau sifat tamak dimiliki oleh pelaku yang sebenarnya sudah memiliki harta yang berkelimpahan atau memiliki kekuatan ekonomi yang kuat. Selain itu, gaya hidup konsumtif juga termasuk dalam faktor internal, karena berkaitan dengan pendapatan atau gaji. Ketika pendapatan yang diterima lebih kecil dibandingkan dengan gaya hidup yang diinginkan, tidak menutup kemungkinan seseorang terdorong untuk melakukan korupsi<sup>41</sup> (Vide Bukti P-32).

- a. *Greeds*. Keserakahan berkaitan dengan individu pelaku serakah yang secara potensial ada dalam diri setiap orang. Untuk mengendalikan keserakahan ini perlu antara lain mendorong pelaksanaan ibadah dengan benar.<sup>42</sup>
- b. *Opportunities*, Kesempatan berkaitan dengan keadaan organisasi/institusi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga terbuka kesempatan bagi setiap orang untuk melakukan kecurangan terhadapnya. Untuk meminimalkan kesempatan orang melakukan kecurangan perlu antara lain keteladanan dari pimpinan organisasi.<sup>43</sup>
- c. *Needs*, Kebutuhan berkaitan dengan faktor-faktor yang dibutuhkan oleh setiap individu untuk menunjang hidupnya yang wajar. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut perlu pendapatan/gaji yang seimbang dengan kinerja yang ditunjukkan dalam organisasi.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Djayeng Tirto, S.H, S.PI, "Implementasi Kewaspadaan Nasional Terhadap Bahaya Korupsi Di Lingkungan Aparatur Pemerintahan Guna Menumbuhkan Kesadaran Hukum Dalam Rangka Ketahanan Nasional. hal.20

<sup>41</sup> Fazar Ramadana, Ramadhan Rafsanjani. "Faktor Pendorong Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia". "Jurnal Hasil Penelitian Januari 2021" diakses 5 Desember 2024. hal 31

<sup>42</sup> Djayeng Tirto, S.H, S.PI, Op. cit.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

- d. *Exposures*, Pengungkapan berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila diketahui telah melakukan kecurangan untuk memastikan seseorang melakukan kecurangan akan menghadapi tindakan yang tegas maka perlu hukum yang jelas dan tegas.<sup>45</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa dorongan seseorang untuk melakukan korupsi dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal yang saling terkait, terutama dalam kaitannya dengan aspek sosial dan ekonomi yang melingkupinya. Dengan demikian, permasalahan yang muncul berkaitan erat dengan sistem yang ada. Dalam konteks ini, pandangan Lawrence M. Friedman tentang sistem hukum sebagai bentuk kontrol sosial menjadi sangat relevan untuk dianalisis lebih lanjut.

52. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat Lawrence M. Friedman<sup>46</sup> (**Vide Bukti P-33**) yang menjelaskan mengenai sistem hukum sebagai bentuk kontrol sosial, sistem hukum tersebut dibagi menjadi 3 unsur, yakni struktur, substansi, dan budaya dengan penjelasan sebagai berikut

- a. **Struktur**, sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. ada pola jangka panjang yang berkesinambungan-aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang. inilah struktur sistem hukum-kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.
- b. **Substansi**, yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Pertama, ini adalah "hukum" dalam istilah yang sudah tidak asing lagi-faktanya antara lain batas kecepatan enam puluh lima mil per jam di jalan interstate 280, pencuri dapat dijebloskan ke penjara, 'menurut hukum' pembuat acar harus merinci bahan-bahannya di label botol.
- c. **Budaya**, yang kita maksud dengan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, bagian dari budaya umum itulah yang

---

<sup>45</sup> *Ibid.* hal 21

<sup>46</sup> Friedman, Lawrence M. "Pengantar Hukum Amerika (American Law An Introduction)." *Penerjemah Whisnu Basuki, Tata Nusa, Jakarta* (2001).

menyangkut sistem hukum. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum.

53. Terkait independensi pengawasan oleh inspektorat, aspek struktur memainkan peran penting. Struktur berfungsi sebagai kerangka yang menopang tegaknya sistem hukum, meliputi tata kelola hukum, lembaga-lembaga hukum, aparat penegak hukum dengan kewenangannya, perangkat hukum, serta proses dan kinerja dalam pelaksanaan dan penegakan hukum. **Jika struktur hukum tidak berfungsi secara efisien dalam mendukung sistem hukum, hal ini dapat memicu terjadinya ketidakpatuhan terhadap hukum<sup>47</sup> (Vide Bukti P-34).** Berkaitan dengan hal tersebut, Max Weber mengemukakan teori tindakan dimana di dalamnya termasuk teori tindakan rasional instrumental yang ditujukan pada pencapaian tujuan-tujuan secara rasional diperhitungkan oleh faktor yang bersangkutan. Dengan kata lain, memilih tindakan paling efisien untuk dilakukan. Dalam konteks efisiensi pengawasan oleh inspektorat, meski bertujuan untuk membentuk inspektorat yang tidak mandul, tindakan yang dilakukan harus dilakukan dengan tidak melewati batasan hukum yang berlaku. Hal ini sejalan dengan kewenangan diskresi atau *freies ermessen* yang perlu diperhatikan adanya tanggung jawab secara hukum, sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, **harus mempertimbangan hak dan kepentingan warga negara, serta harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang.** Sehingga, perbaikan sistem pengawasan untuk pencegahan dan penindakan korupsi memerlukan penataan ulang aspek struktural guna memastikan efisiensi dan independensi inspektorat.
54. Berdasarkan hal-hal tersebut, **Para Pemohon** mengajukan permohonan *a quo* dengan alasan-alasan sebagai berikut.

### **Relasi Korupsi Daerah dan Independensi Inspektorat**

#### **Statistik Korupsi Daerah oleh KPK Tahun ke Tahun**

55. Bahwa berdasarkan hasil riset dari databoks, sejak tahun 2004 hingga tahun 2023 KPK mengalami fluktuasi jumlah kasus yang ditangani dari tahun ke tahun. Dimulai

---

<sup>47</sup> Pahlevi, Farida. "Pemberantasan Korupsi Di Indonesia Perspektif Legal System Lawrence M. Freidmen." *El-Dusturie* 1, no. 1 (2022).

dari sebanyak 2 kasus pada 2004, 19 kasus pada tahun 2005, 27 kasus pada tahun 2006, 24 kasus pada tahun 2007, 47 kasus pada tahun 2008, 37 kasus pada tahun 2009, 40 kasus pada tahun 2010, 39 kasus pada tahun 2011, 48 kasus pada tahun 2012, 70 kasus pada tahun 2013, 58 kasus pada tahun 2014, 57 kasus pada tahun 2015, 99 kasus pada tahun 2016, 120 kasus pada tahun 2017, 200 kasus pada tahun 2018, 145 kasus pada tahun 2019, 91 kasus pada tahun 2020, 108 kasus pada tahun 2021, 120 kasus pada tahun 2022, 161 kasus 2023 sebagaimana tertera pada grafik berikut.<sup>48</sup>



(Sumber: Katadata)

56. Bila diklasifikasi berdasarkan jenis-jenis korupsi, sebaran kasus selama 2004 hingga 2023 di atas secara mayoritas terdapat pada kasus korupsi berupa penyuapan/gratifikasi, dan pengadaan barang/jasa dengan rincian tindak pidana korupsi yang ditangani KPK berdasarkan jenis perkaranya sepanjang 2004-2023 sebanyak 989 kasus gratifikasi/penyuapan, 339 kasus pengadaan barang/jasa, 58 kasus tindak pidana pencucian uang, 57 kasus penyalahgunaan anggaran, 28 kasus perizinan, 28 kasus pungutan/pemerasan, dan 13 kasus merintang proses KPK.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Katadata, Loc. cit.

<sup>49</sup> Katadata, Loc. cit.

57. Lebih lanjut, apabila kejadian korupsi ditinjau dari kedudukan instansinya yakni daerah dan pusat, dari tahun 2004 hingga 2023 **mayoritas tindak pidana korupsi ditemukan di tingkat daerah dengan jumlah 601 kasus pada instansi pemerintah kabupaten/kota dan jumlah 196 kasus pada instansi pemerintah provinsi**. Sedangkan, temuan di instansi kementerian/lembaga berada di angka 474 kasus.<sup>50</sup>
58. Tingginya angka korupsi di tingkat daerah ini tidak terlepas dari lemahnya pengawasan oleh inspektorat yang berada di bawah naungan kepala daerah. Ketergantungan struktural ini menciptakan konflik kepentingan yang signifikan, sehingga inspektorat kerap gagal menjalankan fungsi pengawasan secara efektif. Dengan posisi yang tidak mandiri, inspektorat cenderung sulit bertindak tegas terhadap pelanggaran yang melibatkan kepala daerah atau lingkarannya, membuka ruang bagi praktik korupsi untuk terus berlangsung tanpa pengawasan yang memadai.

### Sejarah Inspektorat

59. Bahwa pada awal kemerdekaan Indonesia, sistem pengawasan terhadap administrasi dan keuangan negara masih sangat terfragmentasi. Belum ada lembaga yang secara khusus bertanggung jawab mengawasi jalannya pemerintahan secara menyeluruh. Fungsi pengawasan lebih banyak dijalankan oleh lembaga-lembaga lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang dibentuk pada 1946. Keberadaan BPK pertama-tama ditetapkan oleh Undang Undang Dasar 1945. Pada pasal 23 ayat (5) UUD 1945 memuat amanat:

*"Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang".*

60. Bahwa kehadiran pasal tersebut menunjukkan bahwa sejak awal, para pendiri Republik Indonesia sudah menyadari bahwa dalam rangka menegakkan pemerintahan yang bertanggungjawab, diperlukan sebuah Badan Pemeriksa Keuangan. Karena itu, dalam UUD tersebut tercantum ketentuan yang mewajibkan pembentukan BPK sebagai lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Namun, kebutuhan untuk

---

<sup>50</sup> Katadata, Loc. cit.

memiliki lembaga pengawasan yang lebih khusus di masing-masing kementerian dan pemerintah daerah mulai terasa seiring dengan pertumbuhan pemerintahan yang semakin kompleks.

61. Bahwa pada masa Orde Baru, tepatnya pada tahun 1967, pemerintah Indonesia membentuk **Inspektorat Jenderal (Itjen)** sebagai lembaga yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri. Hal ini berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) dan **Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 170 Tahun 1966 Tentang Struktur Dasar Organisasi Dan Bidang Tugas Dari Departemen-Departemen Kabinet Ampera** yang menyatakan:

*“Departemen merupakan lembaga Pemerintahan jang meliputi bagian kegiatan Pemerintahan tertentu jang langsung berada dibawah pimpinan dan dipertanggung djawabkan kepada seorang Menteri”*

Lebih lanjut Pasal 2 Ayat (6) yang menyatakan:

*“Apabila dipandang perlu guna kelantjaran pelaksanaan tugas-tugas Departemen, pada Departemen atas usul Menteri Jang bersangkutan, dengan Keputusan Presidium dapat diadakan suatu badan Jang bertugas membantu Menteri dalam melakukan pengawasan terhadap Departemennja. Badan tersebut dinamakan Inspektorat Djenderal Jang dikepalai oleh seorang Inspektur Djenderal.”*

62. Bahwa Inspektorat Jenderal ini memiliki peran yang sangat krusial untuk mengawasi dan mengevaluasi jalannya pemerintahan dan pengelolaan keuangan negara di kementerian serta lembaga pemerintah. Pada awalnya, Inspektorat ini lebih banyak berfungsi untuk melakukan pengawasan administratif dan keuangan yang berhubungan dengan kebijakan pemerintah pusat. Dalam hal ini, Inspektorat Jenderal lebih fokus pada pengawasan internal yang dilaporkan langsung kepada Presiden, dengan tujuan untuk menjaga agar kebijakan dan pengelolaan anggaran negara berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## **Dasar Hukum**

63. Bahwa ketentuan terkait Inspektorat di Indonesia setidaknya tersebar di berbagai peraturan yang di Indonesia seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan

Peraturan Menteri yang menyusun kerangka hukum untuk tugas, fungsi, dan struktur Inspektorat. Dalam perjalanan sejarahnya, Inspektorat tidak hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas internal, tetapi juga mengalami perubahan yang mencerminkan dinamika pengelolaan pemerintahan yang lebih transparan dan akuntabel. Berikut ketentuan hukum terkait inspektorat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia:

**1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian**

Undang-Undang ini mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup pengawasan terhadap kepegawaian dan administrasi negara. Meskipun Inspektorat belum dibentuk secara eksplisit pada masa itu, Undang-Undang ini membuka jalan untuk pengawasan administratif di tingkat pemerintah pusat dan daerah.

**2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme**

Pasal 3 undang-undang ini menegaskan bahwa pemerintahan harus dilaksanakan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas, dengan Inspektorat berperan sebagai lembaga yang mengawasi agar kebijakan yang dijalankan tidak melibatkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

**3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Salah satu perubahan besar terjadi dengan pemberlakuan Undang-Undang ini, yang memberikan otonomi lebih besar kepada pemerintah daerah. Pasal 404 ayat (1) menyebutkan bahwa Inspektorat Daerah bertanggung jawab untuk mengawasi pengelolaan keuangan dan kebijakan daerah, berhubungan langsung dengan kepala daerah, bukan lagi dengan pemerintah pusat.

**4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

Undang-undang ini menekankan bahwa administrasi pemerintahan harus dilakukan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum, yang memerlukan adanya lembaga pengawasan internal seperti Inspektorat. Pasal 51 Undang-Undang *a quo* juga mengamanatkan pengawasan terhadap penyelenggara negara untuk memastikan administrasi pemerintahan yang baik.

**5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah**

PP ini mengatur tentang struktur organisasi perangkat daerah, termasuk pertanggungjawaban Inspektorat Daerah ke Kepala Daerah masing-masing. Dalam PP ini, diatur bahwa Inspektorat Daerah merupakan perangkat daerah yang memiliki tugas pokok untuk mengawasi jalannya pemerintahan di tingkat daerah, memastikan bahwa semua kebijakan dan pengelolaan keuangan daerah dijalankan dengan baik dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Inspektorat Daerah berperan penting dalam memastikan pengelolaan keuangan dan administrasi yang transparan, akuntabel, dan bebas dari praktik-praktik penyalahgunaan wewenang.

**6. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah**

Peraturan ini menyebutkan bahwa setiap instansi pemerintah harus memiliki sistem pengendalian internal yang efektif, dengan Inspektorat Jenderal di kementerian dan lembaga pemerintah pusat berperan sebagai pengawas utama. Pasal 2 ayat (1) mengatur tentang pentingnya pengendalian internal yang diawasi oleh Inspektorat untuk memastikan efektivitas pengelolaan keuangan negara.

**7. Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2018 tentang Inspektorat Jenderal Kementerian dan Lembaga Pemerintah**

Dalam Peraturan Presiden ini, pasal 2 menegaskan bahwa Inspektorat Jenderal bertugas mengawasi jalannya kebijakan yang diambil oleh kementerian dan lembaga pemerintah, memastikan bahwa semua kebijakan dilaksanakan dengan efisien dan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

**8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pejabat Pengawas Pemerintah di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah**

Permendagri ini memberikan pedoman mengenai pengangkatan pejabat pengawas, termasuk Inspektorat Daerah, yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Salah satu hal penting dalam Permendagri ini adalah pengaturan terkait dengan proses seleksi dan pengangkatan pejabat pengawas untuk memastikan bahwa pejabat yang dipilih memiliki kredibilitas dan integritas yang tinggi dalam menjalankan tugasnya.

**9. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Inspektorat Daerah.**

Permendagri ini mengatur tentang pengangkatan Inspektorat di tingkat daerah, yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa Inspektorat Daerah memiliki tugas penting dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Salah satu elemen penting dalam Permendagri ini adalah pengaturan terkait dengan pengangkatan pejabat pengawas, termasuk Inspektorat Daerah, yang harus dilakukan melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku di daerah masing-masing.

### Pertanggungjawaban Inspektorat Daerah

64. Permohonan uji materi terhadap pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ini secara khusus ditinjau dari dua aspek yakni **pertanggungjawaban** yang menjadi permasalahan karena menurut hukum positif Indonesia sesuai dengan undang-undang *a quo*, inspektorat berada di bawah kepemimpinan kepala daerah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Hal ini menimbulkan persoalan mendasar, mengingat tugas utama inspektorat adalah melakukan pengawasan. yang mana dengan bertanggungjawab kepada kepala daerah, tercipta konflik kepentingan, mengingat kepala daerah merupakan salah satu pihak yang menjadi objek pengawasan inspektorat.

No.	Pasal yang Dimohonkan	Keterangan
1.	<p><b>Pasal 216 ayat (2)</b>, yang berbunyi:            “Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu <b>kepala daerah</b> membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.”</p>	<p>Penempatan inspektorat daerah untuk membantu tugas kepala daerah memiliki implikasi pada pertanggungjawaban inspektorat daerah kepada kepala daerah. Hal tersebut membuat inspektorat daerah tidak memiliki independensi dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pemerintahan daerah. Hal tersebut berimplikasi pada kondisi dimana pemerintah daerah tidak akan memiliki sistem pembinaan dan pengawasan yang independen.</p>

2.	<p><b>Pasal 216 ayat (3)</b>, yang berbunyi:  <i>“Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.”</i></p>	<p>Pertanggungjawaban inspektorat ke kepala daerah melalui sekretaris daerah mempunyai implikasi pada kondisi dimana subjek yang mengawasi sekaligus menjadi objek yang diawasi. Hal tersebut karena inspektorat daerah melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada pihak yang melaksanakan realisasi tugas dan fungsi perangkat daerah secara teknis yang dalam hal ini merupakan Sekretaris Daerah.</p>
3.	<p><b>Pasal 379 ayat (2)</b>, yang berbunyi:  <i>“Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur dibantu oleh inspektorat provinsi.”</i></p>	<p>Penempatan Inspektorat Provinsi di bawah Gubernur memiliki implikasi pada tidak independennya proses kerja yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi dan tidak sesuai dengan prinsip pengawasan berjenjang. Akan tetapi, untuk mendukung fungsi pembinaan dan pengawasan Gubernur, Inspektorat Provinsi dapat berfungsi dalam konteks koordinasi.</p>
5.	<p><b>Pasal 380 ayat (1)</b>, yang berbunyi:  <i>“Bupati / Wali Kota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota.”</i></p>	<p>Bupati dan Wali Kota tidak melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan karena sesuai dengan ketentuan dalam UU Pemda sendiri, pembinaan dan pengawasan adalah kewenangan Pemerintah Pusat yang diwakilkan oleh Gubernur. Untuk itu, Inspektorat tidak seharusnya memiliki posisi di bawah Bupati atau Wali Kota.</p>
6.	<p><b>Pasal 380 ayat (2)</b>, yang berbunyi:  <i>“Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bupati/wali kota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota.”</i></p>	<p>Inspektorat Kabupaten/Kota seharusnya berada di bawah Inspektorat pada level provinsi sehingga memiliki independensi.</p>

## Independensi Inspektorat

65. Untuk membentuk lembaga inspektorat independen yang efektif, kebijakan terkait inspektorat yang dirancang harus berfokus pada pencapaian tujuan utama dalam penegakan hukum administrasi dengan berperspektif pada empat elemen dalam *theories of compliance behavior* sebagai berikut:

*“Effective enforcement programs deter illegal conduct by creating negative consequences for those who violate the law. A single enforcement action can have a cascading effect on potential wrongdoers, encouraging them to change their behavior to comply with the law. For deterrence to be effective there must be:*

- 1) a high likelihood that the violation will be detected;**
- 2) swift and predictable responses to violations;**
- 3) responses that include appropriate sanctions; and**
- 4) a perception among violators that all of these elements are present.”<sup>51</sup> (Vide Bukti P-35)**

Dengan kata lain, keempat elemen tersebut dapat diringkas menjadi formula 3A+1, yang meliputi ***ability to detect, ability to respond, ability to punish; dan ability to build perception***. Keempat elemen tersebut dapat digunakan sebagai landasan utama dalam menilai efektivitas pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh inspektorat, terutama dalam kaitannya dengan tantangan struktural dan kelembagaan yang membatasi pelaksanaan fungsi utamanya.

66. Merujuk pada elemen ***ability to detect***, berdasarkan Pasal 216 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah, yang mana dalam hal ini kepala daerah tersebut berwenang untuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan inspektorat sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pejabat Pengawas Pemerintah di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

---

<sup>51</sup> International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE). *Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook*. Washington, D.C.: INECE, 2009. hal. 65

Sebagai subjek utama pengawasan, inspektorat menghadapi tantangan serius dalam menjalankan tugasnya secara independen dimana terdapat ketergantungan struktural karena objek yang diawasinya merupakan pihak tempat inspektorat bertanggungjawab. Hal ini menghambat kemampuan inspektorat untuk mendeteksi pelanggaran secara objektif, terutama jika pelanggaran tersebut melibatkan kepemimpinan kepala daerah.

67. Merujuk pada elemen ***ability to respond***, inspektorat tidak memiliki kebebasan untuk merespons pelanggaran dengan cepat dan tegas sebagaimana karena harus melalui pelaporan hierarkis kepada sekretaris daerah sesuai dengan Pasal 216 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memperlambat proses respons dan berpotensi kehilangan momentum penegakan hukum. Hal tersebut bertentangan dengan asas *freies ermessen* yang bermakna<sup>52</sup> **(Vide Bukti P-36)**

*“kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.”*

Asas tersebut menuntut tindakan yang cepat, fleksibel, dan bertanggung jawab guna menjawab kebutuhan mendesak, namun dalam struktur inspektorat saat ini, kebebasan tersebut tidak dapat terwujud akibat pengaruh hierarki yang membatasi otonomi dalam pengambilan keputusan.

68. Merujuk pada elemen ***ability to punish***, ketidakmampuan inspektorat untuk menjatuhkan sanksi secara langsung diperjelas dalam Pasal 11 Ayat (5) dan Pasal 33 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang mengatur bahwa kewenangan inspektorat tidak mencakup kewenangan untuk menindak dan menghukum temuan yang ada.
69. Merujuk pada ***ability to build perception*** yang memiliki makna kemampuan untuk membangun persepsi bahwa ketiga elemen di atas nyata adanya, dalam konteks ketidakmandirian inspektorat tercermin pada persepsi publik yang melihat

---

<sup>52</sup> Panjaitan, Saut P. "Makna dan peranan Freies Ermessen dalam hukum administrasi negara." *Unisia* 10 (1991): 53-60.

inspektorat sebagai alat administratif tanpa kekuatan nyata untuk melakukan pengawasan yang kredibel, mengurangi kepercayaan terhadap efektivitas dan transparansi pengawasan.

*Inability to build perception* tersebut bahkan datang dari instansi pemerintah sendiri melalui Ketua KPK pada saat itu, Agus Rahardjo, menyatakan bahwa inspektorat daerah sejauh ini tidak pernah secara langsung melaporkan kasus korupsi kepada lembaga tersebut. KPK mencatat bahwa temuan kasus korupsi di daerah lebih sering berasal dari pengaduan masyarakat daripada hasil laporan inspektorat. Hal tersebut lantaran inspektorat daerah cenderung enggan melaporkan tindak korupsi, terutama karena struktur kelembagaan mereka berada di bawah kepala daerah, yang sering kali menjadi objek pengawasan<sup>53</sup> (**Vide Bukti P-37**).

Selanjutnya, dalam artikel berjudul "Kinerja Inspektorat Lampung Dikritisi," Jupri Karim, Direktur Masyarakat Peduli Demokrasi & Hukum (MPDH) Lampung, mengkritisi keras kinerja Inspektorat Lampung. Ia menilai bahwa Inspektorat gagal menjalankan perannya dalam melakukan pengawasan terhadap kegiatan pemerintahan, terutama karena kurangnya efektivitas dalam menanggapi temuan-temuan yang dilaporkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kritikan ini muncul setelah temuan-temuan BPK yang menunjukkan adanya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan daerah. Karim menegaskan bahwa kegagalan Inspektorat dalam melaksanakan tugas pengawasan ini berkontribusi pada terus berlanjutnya praktik korupsi di Lampung<sup>54</sup> (**Vide Bukti P-38**).

Sehingga, ketidakmandirian inspektorat daerah yang terstruktur di bawah kepala daerah mengarah pada ketidakmampuan dalam membangun persepsi positif publik terhadap efektivitas dan transparansi pengawasan, yang memperburuk kepercayaan terhadap integritas pengawasan dan berkontribusi pada berlanjutnya praktik korupsi di daerah.

70. Untuk mewujudkan lembaga inspektorat yang independen dan efektif, kebijakan yang dirancang harus mengintegrasikan empat elemen kunci, yakni *ability to detect*, *ability to respond*, *ability to punish*; dan *ability to build perception*. Namun, ketergantungan struktural pada kepala daerah, serta terbatasnya kewenangan

---

<sup>53</sup> Dimas Jarot Bayu. "KPK Sebut Inspektorat Pemerintah Tak Pernah Lapor Kasus Korupsi." Katadata, August 21, 2017. Diakses pada 3 Desember 2024

<sup>54</sup> Liputan Global News. "Kinerja Inspektorat Lampung Dikritisi." Liputan Global News, 4 September 2023. Diakses 3 Desember 2024.

<https://liputanglobal-news.com/2023/09/04/kinerja-inspektorat-lampung-dikritisi/>.

inspektorat dalam menjatuhkan sanksi dan merespons pelanggaran, menghambat efektivitas fungsi pengawasan. Selain itu, ketidakmandirian ini menciptakan persepsi publik yang negatif terhadap kredibilitas inspektorat, yang akhirnya menurunkan kepercayaan terhadap transparansi dan efektivitas pengawasan. Oleh karena itu, reformasi pertanggungjawaban diperlukan untuk mengembalikan integritas lembaga ini dan memitigasi praktik korupsi yang terus berlangsung.

## **Independensi Inspektorat Daerah untuk Efektivitas Pemberantasan Korupsi**

### **Pengawasan sebagai Fungsi Utama Pemberantasan Korupsi**

71. Potensi konflik kepentingan dalam pengawasan oleh Inspektorat Daerah, menjadi salah satu isu yang sangat relevan dalam pengujian konstitusional yang diajukan oleh **Para Pemohon** dalam Permohonan *a quo* yang diajukan terkait dengan beberapa pasal dalam **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** mencerminkan kekhawatiran bahwa ketentuan tersebut dapat merugikan hak konstitusional para pemohon, terutama terkait dengan prinsip **transparansi** dan **akuntabilitas** dalam pengelolaan pengawasan di pemerintahan daerah. **Para Pemohon** berargumen bahwa beberapa ketentuan dalam undang-undang tersebut bertentangan dengan pasal-pasal dalam **UUD 1945**, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak individu untuk mendapatkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel.
  
72. **Para Pemohon** merujuk pada beberapa pasal dalam **Pasal 216, Pasal 379, dan Pasal 380** dalam **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** yang mengatur tentang kewenangan Inspektorat Daerah yang bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah. Mereka menilai bahwa pengaturan ini membuka peluang untuk terjadinya praktik **korupsi, kolusi, dan nepotisme** dalam pengawasan. Pengawasan yang seharusnya dilakukan dengan objektivitas dan independensi menjadi rentan terhadap pengaruh kekuasaan lokal yang dapat mengarah pada penyalahgunaan wewenang.
  
73. Dalam **Permohonan a quo pengujian** yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, para pemohon mengklaim bahwa ketentuan dalam **Undang-Undang Pemerintahan Daerah** bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam **Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (4)** UUD 1945, yang menjamin hak warga negara atas pemerintahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Mereka

juga menganggap bahwa hubungan langsung antara Inspektorat Daerah dan kepala daerah dapat menghilangkan independensi yang harus dimiliki oleh lembaga pengawasan ini, sehingga merugikan hak konstitusional warga negara untuk memperoleh pelayanan publik yang tidak terdistorsi oleh kepentingan politik.

74. Bahwa pengawasan berfungsi untuk memastikan kebijakan dan langkah-langkah pencegahan korupsi dapat terlaksana. Tanpa pengawasan yang efektif, potensi penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah khususnya di ruang pencegahan korupsi, tidak dapat dibendung. Sehingga, menghambat tujuan pemberantasan korupsi. Senada dengan hal tersebut, *The Social Contract* (1762) yang dikemukakan oleh Rousseau, menyatakan bahwa kekuasaan berasal dari kehendak rakyat, sehingga harus selalu bertanggung jawab kepada mereka. Pengawas independen yang bebas dari intervensi merupakan elemen yang esensial untuk menjamin pejabat publik bertindak sesuai dengan kepentingan rakyat, bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu<sup>55</sup> (**Vide Bukti P-39**)
75. Bahwa dengan adanya independensi yang dimiliki inspektorat, diharapkan akan memperoleh manfaat dari berbagai sektor sebagai berikut:
- 1) Berkaitan dengan **deteksi dini korupsi**, bahwa praktik-praktik yang berpotensi mengarah pada korupsi khususnya di daerah dapat dideteksi sejak dini terlaksananya pengawasan yang optimal oleh Inspektorat. Pengawasan yang optimal memungkinkan tindakan korektif diambil sebelum terjadinya kerugian negara atau pelanggaran hukum yang lebih besar.
  - 2) Berkaitan dengan **akuntabilitas lembaga**, dengan terlaksananya fungsi pengawasan oleh inspektorat menciptakan mekanisme akuntabilitas yang kuat, setiap pejabat pelaksanaan kebijakan di pemerintahan daerah harus bertanggung jawab atas tindakan mereka. Hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan transparansi dan akuntabilitas sebagai elemen penting dalam pencegahan korupsi.
  - 3) Berkaitan dengan **pencegahan korupsi kebijakan dan pemborosan anggaran**, dengan Inspektorat menjadi bagian dari APIP yang bertugas untuk melakukan pengawasan secara ketat terhadap seluruh proses pengelolaan anggaran, mulai dari perencanaan, pengalokasian, hingga penggunaan dan

---

<sup>55</sup> Singh, Rakhbir, and Taufiqurrohman Syahur. "Teori Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Konstitusi." *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial* 2, no. 8 (2023): 11-20.

pertanggungjawaban anggaran. Hal tersebut demi mencegah terjadinya korupsi kebijakan dan pemborosan rancangan anggaran di pemerintah daerah.

- 4) Berkaitan dengan **efektivitas mekanisme pelaksanaan inspektorat**, bahwa kedudukan hukum inspektorat yang masih dibawah oleh objek yang diawasi, yakni kepala daerah menciptakan potensi konflik kepentingan, intervensi, dan reduksi independensi inspektorat dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya hingga menjadi akar permasalahan tidak efektifnya pencegahan korupsi di pemerintah daerah. Terdapat hambatan dalam proses pelaksanaan pencegahan korupsi di pemerintah daerah yang disebabkan oleh kedudukan struktural inspektorat yang tidak berjenjang secara eksternal.

Konsekuensi logis atas fakta diatas dapat diartikan bahwa selama ini pencegahan korupsi di tingkat pemerintah belum berjalan optimal. Hal ini dapat dilihat dari data *Indonesia Corruption Watch* menunjukkan sepanjang 2021-2023 terdapat 61 kepala daerah yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi. Badan Pemeriksa Keuangan juga mencatat terdapat jumlah kerugian negara/daerah dengan status telah ditetapkan sepanjang periode 2005-semester I 2023 sebesar Rp4.890.000.000.000, dimana sektor pemerintah daerah menjadi kontributor total kerugian negara/daerah terbesar, yakni 78,17% atau sebesar Rp3.825.560.000.000 dari total kerugian negara/daerah tersebut<sup>56</sup> (**Vide Bukti P-40**)

Bahwa diperlukan sebuah pembaharuan untuk menjadi solusi atas permasalahan tersebut. yakni dengan memindahkan pertanggungjawaban inspektorat, dari kepala daerah (pemerintah daerah) menjadi ke kementerian dalam negeri (pemerintah pusat) untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan, intervensi, dan melindungi independensi inspektorat dalam menjalankan fungsinya.

- 5) Berkaitan dengan **pencegahan korupsi**, bahwa dalam konteks pencegahan korupsi, posisi inspektorat yang berada di bawah kepala daerah menciptakan risiko penyalahgunaan kekuasaan. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Inspektur, yang seringkali digunakan sebagai alat untuk mempengaruhi hasil pengawasan. Situasi ini menciptakan celah bagi terjadinya penyimpangan atau penyelewengan anggaran daerah yang sulit terungkap.

---

<sup>56</sup> Warta Pemeriksa. "Kinerja Inspektorat Lampung Dikritisi." Badan Pemeriksa Keuangan, 27 Februari 2024. Diakses 5 Desember 2024. <https://wartapemeriksa.bpk.go.id/?p=47833>.

- 6) Bahwa dengan demikian Inspektorat sebagai organ vertikal, fungsi pengawasan dapat dilakukan tanpa ada tekanan atau intervensi dari kepala daerah, sehingga potensi penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalkan. Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah telah berkontribusi pada keresahan sosial di Masyarakat. Ketidakpuasan terhadap pengelolaan anggaran publik atau pelayanan pemerintah seringkali memicu instabilitas sosial, seperti demonstrasi atau protes yang dapat mengganggu harmoni Masyarakat.
- 7) Bahwa dengan pengawasan yang lebih efektif melalui struktur vertikal, keresahan Masyarakat dapat diredam, sehingga menciptakan stabilitas sosial yang mendukung pelaksanaan pemerintahan yang baik. Dimana perubahan struktur Inspektorat juga akan mendorong transformasi budaya pengawasan di Indonesia. Saat ini, budaya birokrasi di pemerintahan daerah seringkali masih dipengaruhi oleh hubungan patronase dan loyalitas personal kepada atasan.

76. Berkaitan dengan hal di atas, Pimpinan KPK, Alexander Marwata, pada 24 Januari 2017 mengusulkan, "*Untuk penyeimbang, kita ingin adanya inspektorat independen. Syukur-syukur ada di bawah kendali presiden. Dan kalau independen, KPK bisa kerja sama dengan lebih baik.*"<sup>57</sup> (**Vide Bukti P-41**) Sehingga, inspektorat dapat menjalankan pengawasan yang objektif, tanpa adanya pengaruh dari kepala daerah yang memiliki kepentingan pribadi atau politik yang bertentangan dengan prinsip tata kelola yang baik. Selain itu, keberanian Inspektorat dapat terbangun untuk mengawasi atau memeriksa kepala dinas atau pejabat tinggi lainnya karena tidak ada pengaruh vertikal dan ketergantungan struktural yang dapat melemahkan kemampuan inspektorat dalam mendeteksi dan mencegah korupsi atau penyimpangan di lingkungan pemerintahan daerah.

77. Dalam mendukung uraian tersebut diatas salah satu fungsi penting dalam pemberantasan korupsi adalah fungsi pengawasan atas pelaksanaan dari tata kelola pemerintahan. Hal tersebut sebagaimana diatur di dalam legislasi dan regulasi nasional serta konvensi dan praktek baik internasional.

Merujuk pada Pasal 6 Ayat (1) UNCAC yang berbunyi:

---

<sup>57</sup> "*Banyak Kepala Daerah Korupsi, KPK Ingin Ada Penguatan Inspektorat,*" Kompas.com, 10 Januari 2017, <https://nasional.kompas.com/read/2017/01/10/08182391/banyak.kepala.daerah.korupsi.kpk.ingin.ad.a.penguatan.inspektorat>.

*“1. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as:*

*(a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, **overseeing** and coordinating the implementation of those policies;*

*(b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption.”*

menunjukkan bahwa setiap negara perlu menyediakan lembaga yang berperan dalam melakukan pengawasan (*overseeing*) sebagai langkah dalam pemberantasan korupsi.

78. Inspektorat adalah bagian dari fungsi pengawasan sesuai dengan Penjelasan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengawas sesuai dengan Penjelasan Pasal 209 Ayat (1) huruf c yang berbunyi sebagai berikut:

*“Yang dimaksud dengan “inspektorat” adalah unsur yang menjalankan fungsi pengawasan.”*

79. Artinya, inspektorat memiliki fungsi yang menjadi bagian dari upaya pencegahan korupsi. Sehingga, inspektorat merupakan badan yang memiliki peran untuk menjalankan pencegahan korupsi. Berdasarkan hal tersebut, maka berbagai persyaratan yang dibutuhkan untuk efektivitas pencegahan korupsi harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan pencegahan korupsi yang efektif.

80. Salah satu prasyarat penting yang harus dimiliki inspektorat adalah independensi dari pengaruh apapun untuk mendukung pelaksanaan tugas yang efektif. Hal tersebut sesuai dengan prinsip yang terdapat di dalam Pasal 6 Ayat (2) UNCAC yang berbunyi sebagai berikut:

*“Each State Party shall grant the body or bodies referred to in paragraph 1 of this article the necessary **independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence.** The necessary material resources and specialized staff, as well as the training that such staff may require to carry out their functions, should be provided.”*

81. Hukum dalam konteks *social engineering* berperan untuk menata kepentingan-kepentingan dalam masyarakat agar tercapai keseimbangan yang proporsional, sehingga terbentuk struktur sosial yang mampu memenuhi kebutuhan secara optimal dengan meminimalkan benturan dan pemborosan.<sup>58</sup> (**Vide Bukti P-42**) Salah satu implementasi penting dari penataan ini adalah hak masyarakat untuk mendapatkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, yang merupakan bagian tak terpisahkan dari prinsip negara hukum dan demokrasi. Dalam hal ini, lembaga pengawas pemerintah memegang peran strategis dalam mencegah korupsi dan menjamin hak tersebut. Namun, *conflict of interest* menjadi tantangan yang tak terelakkan ketika lembaga pengawas (Inspektorat Provinsi) diangkat, diberhentikan, dan bertanggung jawab kepada pihak yang diawasinya (Gubernur), yang dapat mengancam independensi dan efektivitas pengawasan. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 7 ayat (4) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nation Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi PBB Anti Korupsi, 2003), yang berbunyi:

*“Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and **prevent conflicts of interest**”*

82. Konvensi ini menekankan pentingnya pengaturan sistem yang mendukung transparansi dan menghindari terjadinya benturan kepentingan, yang sangat relevan dengan masalah independensi lembaga pengawas seperti Inspektorat Provinsi. Dalam hal ini, Indonesia seharusnya melakukan reformasi struktural terhadap pengawas, untuk memastikan bahwa pengawasan dapat dilakukan secara objektif dan bebas dari pengaruh politik yang merugikan kepentingan publik.
83. Berdasarkan uraian tersebut diatas, fungsi inspektorat haruslah didasarkan pada prinsip independensi dan bebas dari pengaruh apapun. Pada konteks inilah, menjadi penting menjaga jarak antara pihak yang diawasi dengan yang mengawasi. Peletakan inspektorat di bawah kepala daerah di mana kepala daerah tersebut adalah pelaksana dari kekuasaan eksekutif akan mengakibatkan inspektorat tidak

---

<sup>58</sup> Satjipto Rahardjo, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 140.

akan mampu memenuhi prasyarat untuk menjadi lembaga pengawas yang independen. Hal tersebut mengingat inspektorat harus bertanggungjawab kepada kepala daerah yang merupakan objek yang diawasi oleh inspektorat. Terlebih, dalam ketentuan Pasal 216 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, inspektorat **bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah**. Padahal, berdasarkan Pasal 213 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Sekretaris Daerah bertugas:

*“Membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.”*

Dengan kata lain, Sekretaris Daerah juga pelaksana tertinggi dari realisasi anggaran dan pelaksanaan kinerja yang menjadi objek dari pelaksanaan pengawasan. Tidaklah mungkin inspektorat dapat bekerja secara independen ketika dihadapkan pada kewajiban untuk menjalankan fungsi pengawasan efektif, tetapi di sisi lain harus bertanggungjawab kepada objek yang diawasi oleh inspektorat daerah tersebut.

84. Lembaga inspektorat sebagai pengawas memainkan peran yang sangat penting dalam mendeteksi potensi korupsi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dalam sektor publik. Inspektorat bertugas untuk melakukan audit, pengawasan, serta penilaian kepatuhan terhadap kebijakan yang ada. Mereka berfungsi sebagai lapisan pertama dalam mengidentifikasi perilaku atau kebijakan yang dapat mengarah pada korupsi, seperti misalnya penyalahgunaan anggaran, pemanfaatan posisi untuk keuntungan pribadi, atau pengadaan yang tidak transparan.<sup>59</sup> (**Vide Bukti P-43**).
  
85. Pada sisi lainnya, Transparency International menjelaskan lebih lanjut bahwa pengawasan internal tidak hanya terbatas pada **audit keuangan**, tetapi juga mencakup **evaluasi praktik pengelolaan** yang dilakukan oleh badan pemerintah atau perusahaan publik. Hal ini berarti inspektorat harus memastikan bahwa proses pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara transparan dan sesuai dengan prinsip-prinsip etika dan akuntabilitas<sup>60</sup> (**Vide Bukti P-44**)

---

<sup>59</sup>Umar, Haryono. "Pengawasan untuk pemberantasan korupsi." *Jurnal Akuntansi dan auditing* 8, no. 2 (2012): 109-122.

<sup>60</sup> Transparency International, "What Is Corruption?" accessed December 6, 2024, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

86. Salah satu aspek yang sangat ditekankan dalam mengimplementasikan *good governance* khususnya di sektor pengawasan adalah **independensi** inspektorat dalam menjalankan tugasnya.<sup>61</sup> Inspektorat harus bebas dari pengaruh politik atau kekuasaan yang dapat menghambat objektivitasnya. Tanpa independensi yang kuat, lembaga pengawas tidak akan efektif dalam mengidentifikasi dan melaporkan korupsi dan mewujudkan proses pemerintahan yang baik, karena adanya kemungkinan tekanan dari pihak-pihak yang terlibat dalam praktik korupsi. (**Vide Bukti P-45**)
87. Sejalan dengan hal tersebut, TI mendesak agar inspektorat diberikan perlindungan hukum yang cukup, baik dalam hal kebebasan operasional, anggaran yang memadai, maupun perlindungan terhadap stafnya dari potensi intimidasi atau ancaman. Inspektorat harus bertindak tanpa rasa takut atau pengaruh dari pihak manapun yang berpotensi memiliki konflik kepentingan.

**Kajian Sekretariat Nasional Pencegahan Korupsi (SETNAS PK) Tahun 2023-2024  
Terkait Penguatan Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam  
Pengawasan Program Pembangunan Daerah, (Vide Bukti P-46)**

88. Dalam Kajian ini SETNAS PK menyatakan bahwa Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) sebenarnya memegang peranan penting dalam mengawasi jalannya program pembangunan di Indonesia. Penguatan APIP menjadi salah satu prioritas dalam upaya pencegahan korupsi dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah, yang tercermin dalam berbagai peraturan dan strategi nasional yang ada. Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 19/2019 tentang Pencegahan Korupsi dan Instruksi Presiden (Inpres) terkait Strategi Nasional Pemberantasan Korupsi (Stranas PK), tugas APIP mencakup koordinasi dengan instansi pemberantasan korupsi, monitoring pemerintahan, supervisi terhadap lembaga antikorupsi, serta penyelidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi.
89. Salah satu fokus utama Stranas PK tersebut adalah penguatan peran APIP dalam pengawasan program pembangunan. Aksi-aksi yang dilaksanakan dari tahun 2023 hingga 2024 mencakup berbagai aspek, seperti penyelesaian tumpang tindih

---

<sup>61</sup>Transparency International Defence & Security, "Defending Transparency: An Advocate's Guide to Counteracting Defence Corruption," accessed December 6, 2024, <https://ti-defence.org/publications/defence-security-sector-advocacy-toolkit-guide/>.

pemanfaatan ruang, penguatan tata kelola keuangan negara, dan pengawasan pada badan usaha pemerintah (BUMN dan BUMD). Khususnya, penguatan APIP dalam pengawasan program pembangunan diharapkan bisa lebih fokus pada pengawasan berbasis risiko dan kinerja, serta memiliki dampak yang lebih nyata terhadap pembangunan daerah, seperti dalam pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesehatan masyarakat.

90. Namun, dalam pelaksanaannya, penguatan APIP menghadapi beberapa tantangan, antara lain dari segi kelembagaan, anggaran, dan sumber daya manusia (SDM). Banyaknya instansi yang belum memiliki Auditor atau Pengawas Penyelenggara Urusan Pemerintahan Daerah (PPUPD), serta terbatasnya anggaran Inspektorat Daerah, menjadi hambatan besar dalam melaksanakan pengawasan yang efektif. Selain itu, ketersediaan APIP yang terbatas dan tingkat kapabilitas yang masih rendah menjadi faktor yang mengurangi efektivitas pengawasan. Oleh karena itu, diperlukan analisis kebutuhan APIP yang lebih mendalam serta usulan kebutuhan kepada instansi pembina untuk memastikan bahwa jumlah dan kualitas APIP mencukupi untuk mengawasi seluruh program pembangunan di tingkat daerah secara efektif.<sup>62</sup> (**Vide Bukti P-47**)
91. Oleh sebab itu, Penguatan peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam pengawasan program pembangunan memerlukan reformasi kelembagaan yang signifikan untuk mengatasi kendala yang ada saat ini. Salah satu isu utama adalah posisi Inspektorat Daerah yang saat ini berada di bawah kendali kepala daerah, yang dapat menyebabkan potensi konflik kepentingan dan pengawasan yang kurang objektif. Berdasarkan **Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan tanggung jawab pemerintah pusat sebagai berikut:

“Pasal 7

- (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah.
- (2) Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah”

---

<sup>62</sup> Kajian Sekretariat Nasional Pencegahan Korupsi (STRANAS PK) terkait Penguatan Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Pengawasan Program Pembangunan.

92. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh Inspektorat Daerah adalah ketergantungannya pada kepala daerah. Inspektur Daerah, yang dalam banyak kasus bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, sering kali menghadapi dilema dalam bertindak secara independen. Hal ini terkait dengan risiko pemberhentian atau pemindahan tugas jika hasil pengawasan tidak sejalan dengan keinginan kepala daerah. Oleh karena itu diperlukan penataan ulang posisi Inspektorat Daerah agar dapat secara optimal melakukan fungsi pengawasan sesuai dengan amanah **Pasal 7 a quo** sehingga dapat mengurangi ketergantungan tersebut, memastikan bahwa APIP lebih bebas dari tekanan politik lokal, dan lebih fokus pada tugasnya sebagai pengawas yang objektif.
93. Bahwa untuk menciptakan Inspektorat Daerah yang independen, efektif, dan optimal dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan, pertanggungjawaban, pengangkatan pemberhentian, dan mutasi Inspektorat Daerah haruslah dilakukan oleh instansi yang berbeda dan/atau lembaga yang berada di posisi superordinat dari lembaga yang diawasi atau sebagaimana terdapat pada ketentuan Pasal 8 Ayat (3) UU Pemda, fungsi pembinaan dan pengawasan berada di Menteri, dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri. Hal ini juga dapat meningkatkan koordinasi antara Inspektorat Daerah dengan lembaga pengawas lainnya seperti BPKP, KPK, dan Kejaksaan, serta mempermudah pengawasan terhadap berbagai program pembangunan yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat.
94. Di sisi lain, pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah yang diangkat dan bertanggungjawab kepada instansi yang memiliki posisi vertikal di atasnya akan lebih efektif dalam mengatasi masalah yang dirasakan oleh masyarakat, seperti dugaan korupsi dan buruknya pelayanan publik. Dengan pengawasan yang lebih independen, hasil pengawasan dapat lebih berfokus pada substansi dan realitas permasalahan, bukan hanya sekadar kepatuhan prosedural. Misalnya, dalam pengawasan penganggaran dan perencanaan pembangunan daerah yang saat ini sering kali dipengaruhi oleh "selera" kepala daerah, pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat yang berada di bawah pemerintah pusat akan lebih objektif dan berbasis pada standar nasional yang lebih baik.

95. Selain itu, pemindahan pengawasan ini juga bisa meningkatkan dampak pengawasan terhadap capaian pembangunan daerah, seperti pengentasan kemiskinan dan peningkatan sektor kesehatan. Pengawasan yang berbasis kinerja dan risiko dapat memantau sejauh mana program-program tersebut benar-benar memberikan manfaat nyata kepada masyarakat, serta mengidentifikasi potensi penyalahgunaan anggaran dan korupsi lebih dini.

**Analisis Hukum Independensi Inspektorat Daerah dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pemerintahan Daerah Yang Ditulis Oleh Muhamad Ikbal Safwan, PNS Inspektorat Daerah, dkk.<sup>63</sup> (Vide Bukti P-48)**

96. Kegiatan pengawasan pada dasarnya membandingkan kondisi yang ada dengan seharusnya terjadi. Sejalan dengan bergulirnya reformasi terutama dibidang pemerintahan yang kita laksanakan sekarang ini, ternyata banyak fenomena yang terjadi dan perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pada tataran kebijakan atau peraturan perundang-undangan, implementasinya maupun dinamika sosial kemasyarakatan. Tuntutan seluruh rakyat Indonesia atas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), telah mendorong adanya konsekuensi logis perlunya berbagai upaya dan kerja keras dari semua jajaran penyelenggaraan pemerintah, baik pemerintah di pusat maupun pemerintah di daerah dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan kinerja secara profesional.
97. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non kementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. Penulis akan lebih mengkhususkan pada Inspektorat Daerah, pada kelembagaan Inspektorat Kabupaten/kota dijelaskan Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.
98. Independensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam hal ini Inspektorat Daerah dalam melakukan pengawasan, karena Struktur Inspektorat Daerah sebagai Lembaga Pengawasan di daerah yang masih satu payung dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD), dimana Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota sebagai pimpinan tertingginya, hal ini yang dianggap menjadi faktor

---

<sup>63</sup> Muhamad Ikbal Safwan, Guasman Tatawu, and La Senu, "Analisis Hukum Independensi Inspektorat Daerah dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pemerintahan Daerah", accessed December 6, 2024.

kurangnya Power independensi inspektorat daerah sebagai lembaga pengawasan di daerah, sebagaimana hal tersebut berkesesuaian dengan pernyataan **Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo** yang menyatakan:

*“saat ini keberadaan inspektorat daerah belum efektif dalam mengawasi kepala daerah agar tidak terjadi korupsi. Hal itu disebabkan tumpulnya kewenangan inspektorat daerah. Selain itu, inspektorat daerah pangkatnya lebih rendah dari kepala daerah dan sekretaris daerah (sekda).”*

99. Kemudian pada tingkat daerah, inspektorat daerah sebagai Instansi pengawasan belum optimalnya kinerjanya di bidang pengawasan, hal yang paling mendasar karena koordinasi kewenangannya hanya sebatas pelaporan kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, hal tersebutlah yang bisa mempengaruhi kinerja inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan. Pengawasan sebagai salah satu kunci suksesnya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bersih, harus dilaksanakan secara profesional oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).
100. Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintahan Daerah dituntut memainkan peran untuk mengontrol dan mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Agar arah dan sasaran pelaksanaan otonomi daerah dapat terwujud sebagaimana mestinya. Dengan demikian, apabila dengan pelaksanaan pengawasan tersebut ditemukan adanya indikasi penyimpangan-penyimpangan, maka inspektorat berhak memanggil dan meminta keterangan bagi pihak organisasi perangkat daerah untuk memberikan penjelasan terkait dengan hal yang dimaksud, Dasar hukum pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat,
101. Inspektorat daerah dalam melaksanakan tugas pengawasannya bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Kewenangan kepala daerah dalam mengatur dan mengarahkan daerahnya harus sesuai dengan aturan-aturan dan mekanisme yang berlaku. Paradigma pembangunan pemerintah tidak hanya memuat sifat asas otonomi daerah menjadi salah satu instrumen yang berdiri sendiri untuk menjadi acuan pelaksanaan otonomi daerah. **Keterlibatan pemerintah pusat dalam mengharmonisasikan dan mensinkronisasikan orientasi pemerintahan daerah tentunya sangat tepat** untuk menjadi pertimbangan sesuai dengan prinsip Negara kesatuan berbentuk republik.

102. Pada aspek kelembagaan inspektorat daerah jika kita melihat dari sudut struktur organisasi perangkat daerah, Inspektorat daerah sejajar dan setara dengan Organisasi Perangkat Daerah lainnya atau dengan kata lain inspektorat daerah sebagai lembaga pengawas internal berada pada suatu lembaga yang sama dengan Organisasi Perangkat Daerah yang menjadi objek pemeriksaannya, sehingga sudah barang tentu antara yang diawasi dengan mengawasi sangat sulit akan dapat melepaskan diri dari pengaruh dan hubungan kultural, sosial, ekonomi, dan hukum. Pengaruh-pengaruh hubungan emosional atau kekerabatan yang terjalin antar auditor inspektorat dengan audit yang akan diperiksa akan menjadikan pengawasan dan pemeriksaan tidak maksimal.
103. Dengan demikian bila kondisinya tetap berada pada aspek kelembagaan yang sama antara Organisasi Perangkat Daerah dengan Inspektorat daerah, maka tetap tidak akan mungkin dapat melaksanakan tugas-tugas pengawasan serta objektif, transparan, akuntabel dan independen. ***Maka salah satu upaya untuk dapat mengubah tugas-tugas pengawasan ke arah yang lebih baik, maka dipandang perlu reformasi pada aspek kelembagaan inspektorat daerah yaitu dengan cara ia harus independen dan tidak tergantung pada perangkat daerah lain, tetapi sebaiknya bertanggungjawab ke Instansi vertikal di atasnya, dengan wewenang pengangkatan, mutasi, dan pemberhentian berada di bawah pembinaan dan pengawasan Menteri Dalam Negeri***, dan kemudian penataan yang dilakukan selanjutnya adalah melakukan restrukturisasi dan reorganisasi di bidang kelembagaan dan struktur organisasi inspektorat daerah.

### **Relasi Independensi Inspektorat Daerah dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

104. Fungsi pengawasan dilakukan dengan memperhatikan pelaksanaan fungsi manajemen lainnya seperti fungsi perencanaan, pengorganisasian serta penggerakan. Salah satu fungsi pengawasan yang efektif untuk diterapkan adalah pengawasan fungsional, karena setiap tanda-tanda penyimpangan akan lebih mudah dan lebih cepat diketahui<sup>64</sup> (**Vide Bukti P-49**). Namun, pada kenyataannya korupsi di Indonesia sudah hampir menjadi bagian dari kehidupan masyarakat dan menyusup dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di sektor pemerintahan daerah sebagai kontributor terbesar dalam kasus korupsi di Indonesia.

---

<sup>64</sup> Yuliawati, Putri, Ana Sopanah, and Endah Puspitosarie. "Analisis Peran Inspektorat Daerah sebagai APPIP (Aparat Pengawas Intern Pemerintah) dalam Mewujudkan Good Governance di Kabupaten Blitar." *Jurnal Hukum Bisnis* 12, no. 05 (2023): 1-9.

105. Bahwa Indonesia sebagai negara kesatuan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik.” sepanjang sejarahnya, mengalami banyak perdebatan terkait bentuk negara Indonesia yaitu negara kesatuan (*unitary state*) atau negara federal. Proses diskusi dan perdebatan panjang terkait bentuk negara Indonesia hingga akhirnya terpilih menjadi bentuk kesatuan yang dipelopori oleh M. Yamin dan kawan-kawan dalam Sidang BPUPKI-PPKI<sup>65</sup> (**Vide Bukti P-50**).
106. Bahwa esensi dari negara kesatuan (*unitary state*) terletak dari kedaulatan dan susunan negara. Pada kedaulatan dalam negara kesatuan, hakikat kedaulatannya tidak terbagi atau dapat dikatakan tidak dapat dibatasi oleh konstitusi negara kesatuan (*unitary state constitution*) tidak mengakui badan legislatif lain selain badan legislatif pusat. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerahnya sendiri (Perda) bukan berarti pemerintah daerah itu berdaulat sebab **pengawasan tertinggi dalam negara kesatuan tetap terletak di tangan pemerintah pusat**<sup>66</sup> (**Vide Bukti P-51**) Bentuk negara kesatuan (*unitary state*) terbagi menjadi 2 (dua) yaitu kesatuan yang bersifat *sentralistik* dan *desentralistik*. Negara kesatuan yang berbentuk desentralisasi, membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah otonom, daerah otonom diberi kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
107. Konsep dasar dari adanya otonomi daerah, bahwa Indonesia merupakan negara yang terdiri dari banyak pulau yang dipersatukan oleh adanya penjajahan Belanda, yang dihuni oleh masyarakat majemuk dengan berbagai kepercayaan, adat dan agama<sup>67</sup> (**Vide Bukti P-52**). Negara sebagai bentuk perwujudan untuk mencapai tujuan dan cita-cita bangsa (*staatside*) yang dikenal sebagai Pemerintah. Setidaknya ada 3 (tiga) bentuk negara yang memberikan peranan dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah yaitu:
- a. *Political state*, yaitu semua kekuasaan dipegang oleh raja sebagai pemerintah;
  - b. *Legal state*, yaitu pemerintahannya sebagai pelaksana peraturan;

---

<sup>65</sup> Mahmuzar. Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi. Jurnal Hukum & Pembangunan: Vol. 50: No. 2 FH UI. 2023. Hlm. 303

<sup>66</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia, Edisi Revisi, Cetakan Keempat, 2009), hal. 270-271.

<sup>67</sup> Adnan Buyung Nasution dalam Rauf, Abdul, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4. hlm 577 - 578

- c. *Welfare state*, yaitu tugas pemerintah diperluas untuk menjamin kesejahteraan umum dengan *discretionary power* dan *freies ermessen*<sup>68</sup> (**Vide Bukti P-53**).

108. Bahwa di Indonesia sendiri, sistem pemerintahan dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 mengenai Pemerintah Daerah. Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Indonesia secara filosofis dilatarbelakangi oleh: *Pertama*, wilayah negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata ke seluruh wilayah negara. *Kedua*, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai<sup>69</sup> (**Vide Bukti P-54**) Sehingga, terbagi-baginya pemerintahan daerah merupakan salah satu sarana untuk mencapai tujuan dan cita-cita bangsa (*staatside*) yaitu mensejahterakan seluruh rakyat secara adil.
109. Dasar konstitusional dari adanya Pemerintah Daerah tidak terlepas dari adanya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan, baik di dalam peraturan terkait otonomi daerah maupun peraturan perundang-undangan lain. Hal tersebut didasari oleh Pasal 18A UUD 1945 yang berbunyi:
- 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
  - 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
110. Bahwa dari zaman kemerdekaan hingga orde baru, Indonesia menganut asas sentralisasi di bawah rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang

---

<sup>68</sup> Sondang P. Siagian dalam Rauf, Abdul, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4. hlm. 578

<sup>69</sup> Disampaikan oleh Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2015 dalam Rauf, Abdul, Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4. hlm. 579

Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang memusatkan kekuasaan di tangan pemerintah pusat. Sentralisasi dinilai telah gagal menciptakan kesejahteraan di daerah dan menuai banyak kritik dalam sistem penyelenggaraan pemerintahannya, yang kemudian beralih ke desentralisasi untuk memperkuat otonomi daerah.<sup>70</sup> (**Vide Bukti P-55**).

111. Bahwa pada awal penerapan desentralisasi berdasarkan rezim Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan seluas-luasnya, muncul berbagai permasalahan, seperti ketidakteraturan dalam pengelolaan urusan pemerintahan daerah, penyalahgunaan kewenangan, serta ketidaksesuaian dengan kebijakan nasional, sehingga menimbulkan tuntutan perlunya pengendalian dan pengawasan untuk memastikan keberjalanan desentralisasi secara terarah yang kemudian dituangkan melalui Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan 3 (tiga) asas Otonomi Daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi, menurut definisi yang dikemukakan oleh OECD adalah sebagai berikut:<sup>71</sup> (**Vide Bukti P-56**)

*“decentralisation consists in the **transfer of a range of powers, responsibilities and resources** from central government to subnational governments, defined as legal entities elected by universal suffrage and having some degree of autonomy”*

Definisi Desentralisasi menurut **Smith**:

*“Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya Masyarakat.”<sup>72</sup> (**Vide Bukti P-57**)*

Definisi Desentralisasi menurut **Hendratno dalam Hasanal Mulkan, dkk**:

---

<sup>70</sup> Sadu Wasistiono dalam Dedek, Ayu dkk, *Dinamika Perekonomian Indonesia: Sebuah Tinjauan Historis dari Sentralisasi ke Desentralisasi*. Polyscopia. Vol. 1 No. 2, 2024, hlm. 39

<sup>71</sup> OECD. "Making Decentralization Works: A Handbook for Policy-Makers" (2019). hlm. 30

<sup>72</sup> Karim, Lit Abdul, Sugeng Rusmiwari, and Dody Setyawan. "Pengaruh Pengaturan terhadap Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Malang." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JISIP)* 3, no. 2 (2015).

*“Desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).”*<sup>73</sup> (Vide Bukti P-58)

112. Bahwa di dalam prinsip penerapan Otonomi Daerah, selain Asas Desentralisasi dikenal juga istilah Asas Dekonsentrasi. Menurut **Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah**, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
113. Menurut **Laica Marzuki**, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie atau delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sementara Maddick dalam Luturmas, dkk berpendapat bahwa: *“The delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters”*<sup>74</sup> (Vide Bukti P-59). Dari kedua pengertian di atas maka asas dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat.
114. Bahwa dari kedua pengertian asas dekonsentrasi diatas, diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pemerintah pusat **tidak mungkin kehilangan kewenangannya** karena instansi di bawahnya melaksanakan tugas mereka atas nama pemerintah pusat. Hal ini sejalan pemikiran yang dikemukakan Ninik Widiyanti dan Sunindhia yaitu *“Oleh karena harus ada keserasian hubungan antara Pusat dan Daerah dan terjaganya keutuhan Negara Kesatuan maka Pusat sebagai penanggung jawab secara utuh tentang kehidupan*

---

<sup>73</sup> Mulkan, Hasanal, and Serlika Aprita. "Hukum Otonomi Daerah." *Jakarta: Mitra Wacana Media* (2023). hal. 4

<sup>74</sup> Luturmas, Jusuf, Kalijunjung Hasibuan, Lodwyk Wessy, Muchamad Taufiq, and Edy Sony. "Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Kajian Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Kolaboratif Sains* 7, no. 7 (2024): 2303-2309.

bernegara perlu mengadakan pengawasan terhadap daerah-daerah<sup>75</sup> (**Vide Bukti P-60**). Harus pula dijaga agar otonomi ini akhirnya tidak akan menimbulkan suatu daerah yang bersifat “staat” juga.

115. Lebih lanjut, keterkaitan kedaulatan suatu negara dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah bagi negara kesatuan menurut OECD adalah sebagai berikut:<sup>76</sup>

*“A unitary state is a state governed as a single power in which the central government is ultimately supreme. The unitary states are “one and indivisible” entities and **sovereignty is not shared**. This means that citizens are subject to the same single power throughout the national territory.”*

Konsekuensinya, meskipun Daerah Otonom diberikan Otonomi Daerah, hal itu tidak serta merta memberikan kedaulatan Negara Republik Indonesia kepada Daerah Otonom. Hal tersebut juga sejalan dengan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia tetap merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.

116. Bahwa meskipun daerah diberikan otonomi, tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap berada di tangan Presiden selaku Pemerintah Pusat sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

**“Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.”**

117. Bahwa secara konseptual, urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga jenis, yaitu urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum,<sup>77</sup> yang mana dalam urusan konkuren, terdapat dua kategori utama, yaitu Urusan Wajib dan Urusan Pilihan,<sup>78</sup> di mana Urusan Wajib terbagi lagi menjadi pelayanan dasar dan bukan pelayanan dasar.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Husin Ilyas, *Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Pusat dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah* (Jambi: Universitas Muara Bango, 10 Desember 2012), 277.

<sup>76</sup> *ibid*, hal. 27

<sup>77</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>78</sup> Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>79</sup> Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

118. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat dan tidak ada hubungannya dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat diatur di dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda, antara lain: 1) Politik luar negeri; 2) Keamanan; 3) Yustisi; 4) Moneter dan fiskal nasional; dan 5) agama

Kemudian pada Pasal 10 Ayat (2) UU Pemda, Urusan-urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dalam pelaksanaannya dapat melaksanakan sendiri maupun dapat melimpahkan kepada Pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

119. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. **Urusan konkuren menjadi dasar** bagi pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi 2 (dua), yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib kemudian dibagi menjadi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

- 1) **Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar**, antara lain: a. Pendidikan; b. Kesehatan; c. Pekerjaan umum dan penataan ruang; d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman; e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.
- 2) **Urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar**, antara lain: a. Tenaga kerja; b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. Pangan; d. Pertanahan; e. Lingkungan hidup f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. Pemberdayaan masyarakat dan desa; h. Pengendalian penduduk dan dan keluarga berencana; i. Perhubungan; j. Komunikasi dan informatika; k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. Penanaman modal; m. Kepemudaan dan olah raga; n. Statistik; o. Persandian; p. Kebudayaan; q. Perpustakaan; dan r. kearsipan.
- 3) **Urusan pemerintahan pilihan**, antara lain: a. Kelautan dan perikanan; b. Pariwisata; c. Pertanian; d. Kehutanan; e. Energi dan sumber daya mineral; f. Perdagangan; g. Perindustrian; dan h. transmigrasi.

Bahwa konsep pembagian tugas wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dalam UU Pemda saat ini tidak mencerminkan adanya otonomi seluas-luasnya, melainkan terdapat batasan-batasan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Bagir Manan, setidaknya ada 2 (dua) konsep otonomi di dalam pola hubungan kewenangan pusat dan daerah, yaitu otonomi luas dan otonomi sempit. Otonomi luas lebih didasarkan pada prinsip *residual function* atau teori sisa yang fokusnya ada di pemerintah daerah. Artinya, otonomi luas berlaku bila segala urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah selain yang ditentukan oleh pusat, sedangkan otonomi dikatakan terbatas bila urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu<sup>80</sup> (**Vide Bukti P-61**)

120. Lebih lanjut, terkait implementasi kewenangan konkuren, Pemerintah Pusat menyusun Norma, Standar, Kriteria, dan Prosedur (NSKP)<sup>81</sup> yang bertujuan untuk memastikan keseragaman, akuntabilitas, dan kualitas penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk di tingkat daerah. Lebih lanjut, Pemerintah Pusat juga berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>82</sup> **Konsekuensi logis dari adanya ketentuan ini adalah pengawasan terhadap daerah dan otonomi daerah merupakan dua hal yang dapat secara bersamaan berlangsung dan bukan dua hal yang bertentangan.** Justru, adanya pengawasan oleh Pusat ke Daerah dapat melainkan memastikan keberlanjutan pelaksanaannya secara terarah dan konsisten.

121. Bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk juga asas Tugas Pembantuan. Berdasarkan pasal 1 point (d) UU No 5 Tahun 1974, bahwa:

“Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah. Melalui asas tugas pembantuan, daerah dapat turut serta melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah”<sup>83</sup> (**Vide Bukti P-62**)

122. Dalam UU No 32 Tahun 2004, Tugas Pembantuan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan selain asas otonomi daerah. Berdasarkan pasal 1 Ayat (9) UU No 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa asas tugas pembantuan adalah:

“Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu”.

---

<sup>80</sup> Rauf, Abdul. Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945. *Flat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4*. 2015. Hlm. 597

<sup>81</sup> Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>82</sup> Pasal 16 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>83</sup> Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si, "Perkembangan Asas Tugas Pembantuan di Indonesia," *Jurnal Wedana Volume IV No 1* (April 2018), Dosen Ilmu Pemerintahan FISIPOL UIR. hlm. 464

Bahwa dalam hal ini, Gubernur dan Bupati/Walikota dapat diberikan tugas dari pemerintah pusat dalam melaksanakan tugas tertentu yang diamanatkan oleh Pemerintah.

123. Pada proses pengawasan dan pembinaan terdapat peran dari inspektorat untuk mendukung pelaksanaan tugas tersebut. Akan tetapi, bukan berarti fungsi pengawasan dan pembinaan sepenuhnya menjadi tugas inspektorat karena fungsi tersebut adalah fungsi yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat<sup>84</sup> yang diwakilkan oleh Gubernur, serta dikoordinasikan oleh Menteri.<sup>85</sup> Inspektorat Daerah memiliki fungsi utama dalam melakukan audit dan evaluasi terhadap kinerja Pemerintah Daerah secara keseluruhan dan bahkan meliputi evaluasi pelaksanaan tugas pembantuan. Untuk itu, pemisahan fungsi inspektorat dari Kepala Daerah bukan berarti menghilangkan esensi dari tugas pembinaan dan pengawasan ini.

#### **Kedudukan Fungsi Pengawasan dan Pembinaan terhadap Pemerintah Daerah**

124. **Mc. Farland** dalam Handyaningrat (1981:143) mendefinisikan pengawasan (*control*) sebagai berikut: "*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies*"<sup>86</sup> (**Vide Bukti P-63**). Berdasarkan pendapat tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan dimaksudkan untuk mencegah atau memperbaiki kesalahan, penyimpangan, ketidaksesuaian dan penyelewengan yang tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang telah ditentukan. **Menurut Soehino**, memberikan definisi Pengawasan, yaitu: Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan hubungan pengawasan<sup>87</sup> (**Vide Bukti P-63B**). Selanjutnya, **Menurut The Liang Gie**, Pengawasan adalah salah satu wujud hubungan antara pusat dan daerah.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>85</sup> *Ibid*, Pasal 8 Ayat (3).

<sup>86</sup> Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia, *Pengawasan Pemerintah* (Bandung: Cendekia Press, 2020), 3.

<sup>87</sup> Soehino. 1980. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.

<sup>88</sup> The Liang Gie. 1968. *Pertumbuhan pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Gunung Agung.

125. Bahwa Pengawasan dan Pembinaan terhadap Pemerintah daerah sebelum diundangkannya UU Pemda terbagi menjadi menjadi 2 (dua) bentuk pengawasan, yaitu: Pengawasan Preventif dan Pengawasan Represif.

### **1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah**

- a. **Pengawasan Preventif.** Pasal 69 ayat (1): Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah memerlukan pengesahan dari pejabat berwenang sebelum diberlakukan. Jika dalam 3 bulan tidak ada keputusan, maka aturan belum dapat dijalankan.
  - i. Menteri Dalam Negeri mengesahkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I.
  - ii. Gubernur mengesahkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II
- b. **Pengawasan Represif.** Pemerintah dapat membatalkan aturan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi.

### **2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah**

Hanya mengatur pengawasan represif (Pasal 114 ayat (1)), yang memungkinkan pemerintah membatalkan aturan yang tidak sesuai dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Bentuk pengawasan represif adalah "Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya.

### **3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

- a. Pasal 218: Pengawasan meliputi pelaksanaan urusan pemerintahan dan peraturan daerah.
- b. Pasal 223: Pemerintah dapat membatalkan Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum.
- c. Pasal 37 (PP Nomor 79 Tahun 2005): Peraturan Daerah dan Kepala Daerah harus disampaikan kepada pemerintah dalam waktu 7 hari setelah ditetapkan. Jika bertentangan dengan kepentingan umum, dapat dibatalkan melalui Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri.

126. Fungsi dan peran pengawasan di tingkat daerah harus mendapat perhatian serius dari Pemerintah Daerah (Pemda), mengingat dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, terutama dalam pengelolaan keuangan daerah, seringkali terjadi penyalahgunaan, pemborosan, penyalahgunaan dana, praktik mark-up harga yang tidak wajar, serta berbagai bentuk tindak pidana korupsi lainnya<sup>89</sup> (**Vide Bukti P-64**). Pemberian wewenang terhadap kemandirian pemerintah daerah tentunya diperlukan pengawasan secara efektif oleh aparat internal pemerintah daerah dalam hal ini ialah Inspektorat Daerah.
127. Inspektorat Daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Perangkat Daerah mempunyai tugas untuk membantu Gubernur dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk Tugas Pembantuan yang memiliki fungsi pengawas yang terdiri dari:
- a. *perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi Pengawasan;*
  - b. *pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantaran, dan kegiatan pengawasan lainnya;*
  - c. *pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur dan/atau Menteri;*
  - d. *penyusunan laporan hasil pengawasan;*
  - e. *pelaksanaan koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi;*
  - f. *pengawasan pelaksanaan program reformasi birokrasi;*
  - g. *pelaksanaan administrasi inspektorat Daerah provinsi; dan*
  - h. *pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.*<sup>90</sup>
128. Dengan fungsi tersebut, Inspektorat Provinsi memegang peranan penting dalam memastikan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan efektif, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Melalui perumusan kebijakan teknis pengawasan dan pelaksanaan

---

<sup>89</sup> Azahra, A., & Lubis, F. A. "Peran DPRD dalam Pengawasan dan Kendala-Kendala terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Provinsi Sumatera Utara Kota Medan". *Jurnal Pendidikan Tambusai* 5 No. 3, (2021): 8234-8245. h. 8239.

<sup>90</sup> Pasal 11 ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

audit, revidu, evaluasi, serta pemantauan, Inspektorat Provinsi dapat mendeteksi dan mencegah potensi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan kinerja pemerintahan daerah. Selain itu, melalui koordinasi pencegahan tindak pidana korupsi dan pengawasan program reformasi birokrasi, Inspektorat Provinsi berkontribusi dalam menciptakan lingkungan pemerintahan daerah yang bersih, efisien, dan profesional. Peran ini juga penting dalam meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintahan daerah, memastikan bahwa kebijakan dan program yang dijalankan sejalan dengan peraturan perundang-undangan, serta mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang berkelanjutan.

129. Asas yang terkandung di dalam peraturan Pemerintahan Daerah saat ini yaitu UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Dalam konteks pengawasan, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berada harus di bawah kendali pemerintah pusat, sebagaimana diatur dalam Pasal 373 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa:

*“Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi.”*

Pengawasan dalam kerangka ini merupakan implementasi dari **asas dekonsentrasi**, di mana kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pejabat atau lembaga di daerah yang masih menjadi bagian dari struktur pemerintahan pusat. Hubungan ini bersifat hirarkis dan terintegrasi dalam satu sistem pemerintahan. Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dilimpahkan wewenang terhadap pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan daerah provinsi termasuk pengawasan terhadap tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

130. Berdasarkan tanggung jawab serta kedudukan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah di dalam **Pasal 216 Ayat (1) dan (2)**, **Pasal 379 Ayat (2)** dan **Pasal 380 Ayat (1) dan (2)**, kedudukan Inspektorat Daerah **hanya membantu** Gubernur dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pembinaan terhadap urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pertanggungjawaban Inspektorat yang berkedudukan sebagai pembantu Gubernur dalam melakukan pelaksanaan fungsi pembinaan dan pengawasan juga diletakkan kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah (Sekda).

131. Atas dasar pertanggung jawaban dan kedudukan dari Inspektorat Daerah saat ini dinilai belum efektif dan efisien dalam melakukan pengawasan terhadap para perangkat daerah. Penyimpangan-penyimpangan yang ada pada kalangan aparat pemda, dikarenakan belum efektif dari dilaksanakannya pengawasan yang dilaksanakan oleh badan yang terdapat pada bagian dari pemda tersebut<sup>91</sup> (**Vide Bukti P-65**). Independensi Inspektorat dalam membantu Gubernur dan Bupati/Wali Kota dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tentunya mengalami hambatan dan tekanan terhadap objek pengawasan pemerintah daerah, yaitu Gubernur dan Bupati/Wali Kota itu sendiri.
132. Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) memiliki tugas pokok melaksanakan pengawasan, serta pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 16 PP No. 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sebagai bagian dari APIP, Inspektorat Kabupaten/Kota diberikan tuntutan dalam melaksanakan pengawasan memiliki orientasi pada proses di perbaikinya serta peringatan dini, praktek tersebut dianggap pengurangan independensi serta rasa objektif inspektorat daerah dalam melaksanakan kewajibannya<sup>92</sup> (**Vide Bukti P-66**).
133. Berdasarkan kedudukan Inspektorat Daerah saat ini, setidaknya ada 3 prinsip yang memiliki potensi besar berseberangan dengan wewenang yang dipunyai oleh Inspektorat Daerah. Prinsip tersebut ialah profesional, independen, serta objektif. Maksud dari kata "*profesional*" yakni pekerjaan ataupun aktivitas yang dilaksanakan oleh seseorang serta menjadi sumber pendapatan hidup yang membutuhkan keterampilan yang berbanding lurus dengan terpenuhinya standar mutu ataupun aturan tertentu yang membutuhkan pendidikan profesi. Kata "independen" yakni sikap tidak berpihak pada salah satu sisi dan tidak berada di bawah pengaruh ataupun intervensi saat melakukan pengambilan keputusan serta aktivitas dalam melakukan pengawasan.<sup>93</sup>
134. Secara empiris, pengawasan oleh Inspektorat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah justru menutup-nutupi adanya kasus korupsi yang dilakukan oleh perangkat daerah. Di sisi lain, peringatan yang dikeluarkan oleh Inspektorat Daerah kepada pimpinan diabaikan begitu saja. Bahkan, mereka yang memperingatkan justru dianggap musuh dalam selimut sehingga auditor inspektorat

---

<sup>91</sup> Sitanggang, J. M. "Pengaturan Hukum Tentang Kewenangan Inspektorat Daerah Sebagai Pengawas Internal Aparatur Sipil Negara". *JURNAL TECTUM 1* No. 2. (2020). h. 158

<sup>92</sup> I Kadek Suwawa dan Cokorda Dalem. Pengaturan Independensi Inspektorat Daerah sebagai Upaya Meminimalisir Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 10 No. 5 Tahun 2022. hlm. 1023

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 1023

dapat terkena sanksi yaitu dimutasi, dibebastugaskan, atau karirnya dipersulit<sup>94</sup> (**Vide Bukti P-67**).

**Wacana/Rekomendasi Reposisi Kelembagaan Inspektorat untuk Mewujudkan Pengawasan dan Pembinaan secara Profesional, Independen, dan Objektif oleh KPK**

135. Bahwa upaya terhadap mewujudkan reposisi lembaga Inspektorat Daerah sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) menjadi lembaga yang independen dan mampu menindak Perangkat Daerah merupakan isu yang telah diinisiasikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK, KPK menilai pola pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat saat ini jauh dari kata efektif<sup>95</sup> (**Vide Bukti P-68A**). Wacana tersebut dikembangkan oleh KPK dalam Surat Penguatan APIP yang dikirimkan kepada Presiden tahun 2017 yang ditandatangani oleh Ketua KPK pada saat itu, Agus Rahardjo. Terdapat rekomendasi terhadap penguatan APIP agar dilakukan dengan mencakup 3 (tiga) aspek penting, yaitu:<sup>96</sup> (**Vide Bukti P-68B**)

- 1) Aspek Kelembagaan: untuk memperkuat independensi para APIP;
- 2) Aspek Anggaran: untuk menjamin kecukupan anggaran bagi pelaksanaan kegiatan pengawasan; dan
- 3) Aspek Sumber Daya Manusia baik jumlah SDM maupun kompetensi teknis.

**Kelembagaan<sup>97</sup>**

136. Upaya terhadap reposisi dari kelembagaan Inspektorat sebagai lembaga kuasi vertikal sejatinya dapat mereduksi hambatan terhadap Inspektorat yang saat ini cenderung pasif bahkan menutup-nutupi kasus korupsi yang dilakukan oleh perangkat daerah. Inspektorat tidak lagi dipandang sebagai orang dalam, namun juga sebagai mata dan telinga pemerintah pusat.<sup>98</sup> Wacana yang diberikan oleh KPK terkait kelembagaan Inspektorat sebagai lembaga kuasi vertikal, akan lebih efektif dalam melaksanakan fungsi yang dimandatkan ketika independensinya terjaga terutama dalam fungsi audit (pemeriksaan), pengawasan serta penegakan hukum.

---

<sup>94</sup> A Poco Anggoro, "Inspektorat Belum Paripurna Cegah Korupsi", Kompas, 26 Maret 2015, <https://nasional.kompas.com/read/2015/03/26/15000041/Inspektorat.Belum.Paripurna.Cegah.Korupsi>

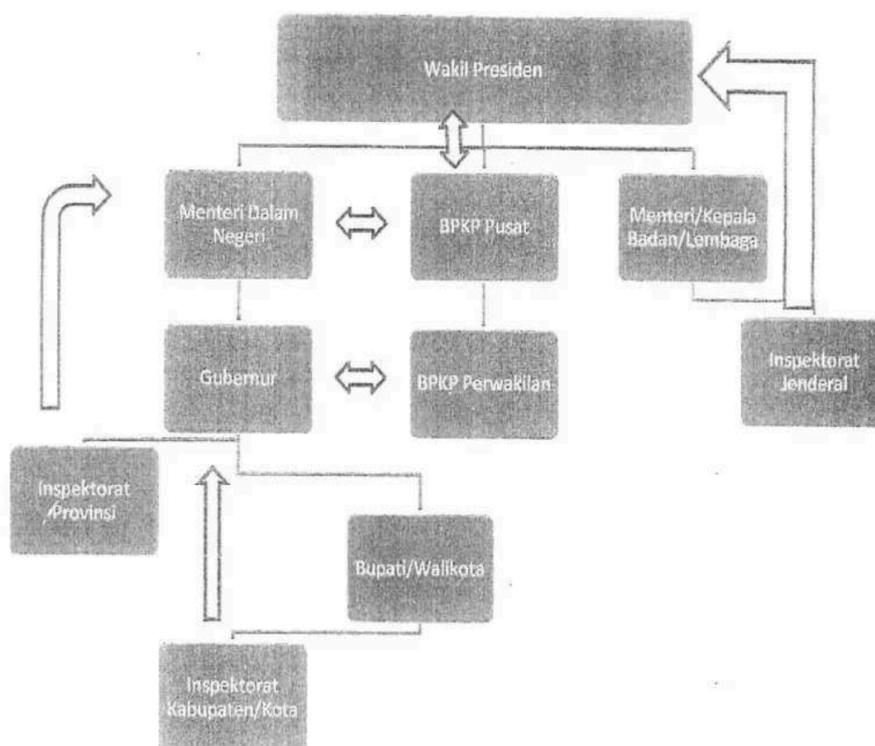
<sup>95</sup> Dero Iqbal Mahendra, "KPK: Pola Pengawasan Inspektorat Tidak Efektif", Media Indonesia, 21 Agustus 2017, <http://mediaindonesia.com/read/detail/118583-kpk-pola-pengawasan-inspektorat-tidak-efektif>

<sup>96</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, Surat KPK kepada Presiden RI: Penguatan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), 27 Juli 2017.

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> Richo, Mailinda dkk. Wacana Pemerintah Untuk Mereposisi Kelembagaan Inspektorat: Tindak lanjut, Tanggapan, serta Inisiasi Kedepan. Jurnal Hukum & Pembangunan UI Vol. 48 No. 4. 2018. hlm. 736

137. Bahwa apabila kedudukan inspektorat daerah tidak lagi di bawah kepala daerah sebagai objek pengawasan, maka pekerjaan yang dilakukan oleh inspektorat kepala daerah lebih independen dan leluasa dalam upaya mencegah segala bentuk penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan kepala daerah.<sup>99</sup> (Vide Bukti P-69)
138. Usulan bentuk kelembagaan untuk reposisi APIP oleh KPK melalui surat resmi kepada Presiden Joko Widodo pada tahun 2017 (Vide Bukti P-70), digambarkan sebagai berikut:



a. Pengangkatan/Pemberhentian

Dalam hal pengangkatan atau pemberhentian pejabat struktural APIP, usulan ini menggunakan metode kuasi vertikal secara berjenjang, sebagai berikut:

- i. Pejabat struktural APIP Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota berdasarkan persetujuan Gubernur.

<sup>99</sup> Sommaliagustina, Desi. "Implementasi otonomi daerah dan korupsi kepala daerah." *Journal of Governance Innovation* 1, no. 1 (2019): 44-58.

ii. Pejabat struktural APIP Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur berdasarkan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

iii. Pejabat struktural APIP Kementerian/Lembaga diangkat dan diberhentikan oleh Menteri/Kepala Lembaga berdasarkan persetujuan Presiden/Wakil Presiden.

b. Pelaporan Hasil Pengawasan

i. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, APIP menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Kepala Daerah/Menteri/Kepala Lembaga.

ii. Khusus untuk Laporan Hasil Pengawasan atas pengaduan yang berindikasi korupsi, Pemeriksaan Investigasi, Rekomendasi hasil audit, disampaikan sebagai berikut:

1. Inspektorat Kabupaten/Kota kepada Gubernur.
2. Inspektorat Provinsi kepada Mendagri.
3. Inspektorat/SPI Kementerian/Lembaga kepada Wakil Presiden

c. Penjamin Mutu & Supervisi Hasil Pengawasan

Dalam rangka meningkatkan kualitas hasil pengawasan dan memastikan tindak lanjut atas hasil pengawasan yang telah dilaporkan APIP sebagaimana disebutkan dalam angka 2.b di atas, Gubernur (melalui APIP Provinsi) akan berkoordinasi dan mendapat bantuan teknis dari BPKP Perwakilan. Sementara itu, Menteri Dalam Negeri (melalui Irjen Kemendagri) dan Wakil Presiden dari BPKP Pusat.

139. Bahwa pengalihan tanggung jawab inspektorat daerah dari kepala daerah menjadi kepada Kementerian dalam negeri merupakan langkah untuk meningkatkan optimalisasi pengawasan di sektor pemerintahan daerah dan mereduksi praktek otonomi daerah yang bersifat koruptif tanpa harus menghilangkan esensi dari otonomi daerah itu sendiri.

**Anggaran<sup>100</sup>**

140. Kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh APIP dalam hal ini Inspektorat Daerah, terdapat 31 (tiga puluh satu) jenis pengawasan dan secara umum dibagi menjadi 4 (empat) pengawasan, yaitu: pengawasan rutin, pengawasan atas kegiatan yang menjadi prioritas nasional/daerah, pengawalan reformasi birokrasi, dan penegakan

---

<sup>100</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, Surat KPK kepada Presiden RI: Penguatan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), 27 Juli 2017.

integritas. Banyaknya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh APIP, anggaran harus dipastikan ketercukupannya.

141. Dalam PP Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Menteri Dalam Negeri dan menteri teknis/kepala lembaga wajib mencantumkan program pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam dokumen perencanaan dan penganggaran kementerian/lembaga. Lebih lanjut di dalam Ayat (2), Pemerintah Daerah wajib mengalokasikan anggaran Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah.
142. Metode penganggaran yang diusulkan akan persentase tertentu berdasarkan *cluster* daerah. Daerah yang tergolong kaya dengan nilai absolut APBD besar akan mengaplikasikan persentase yang lebih kecil dibandingkan dengan daerah yang tergolong miskin.

#### **Sumber Daya Manusia<sup>101</sup>**

143. Dalam kluster Sumber Daya Manusia (SDM), berdasarkan kajian Kementerian Dalam Negeri, jumlah APIP baik Auditor maupun P2UPD Indonesia kurang lebih 16.000 orang dengan kebutuhan ideal 26.000. Kebijakan moratorium PNS menjadi salah satu tantangan dalam mencukupi SDM APIP.
144. Untuk mengatasi kekurangan APIP, KPK merekomendasikan untuk dibuat kebijakan afirmatif, yaitu:
  - a. Inpassing jabatan fungsional P2UPD sesuai SE Mendagri Nomor 900/712/SJ dan dengan pembinaan yang ketat untuk memastikan penguatan kompetensi.
  - b. penempatan lulusan Praja IPDN ke Inspektorat Daerah dengan memberikan pelatihan pengawasan yang memadai untuk memastikan syarat kompetensi terpenuhi
  - c. Pemerintah Daerah melakukan kerja sama dengan perguruan tinggi untuk memenuhi kebutuhan SDM APIP dengan persyaratan yang memadai dan pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan kegiatan pengawasan.

Selain itu, KPK merekomendasikan kompetensi SDM APIP ditingkatkan dengan koordinasi antara BPKP, Asosiasi Auditor Internal Pemerintah Indonesia - AAIPi untuk penyusunan pedoman pendidikan berkelanjutan bagi APIP.

---

<sup>101</sup> *Ibid*

## D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan hukum yang diuraikan di atas serta bukti-bukti yang telah disampaikan dimuka persidangan Konstitusi, maka **Para Pemohon** memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan putusan sebagai berikut:

### Dalam Pokok Perkara

1. Mengabulkan Permohonan **Para Pemohon** untuk seluruhnya;
2. Menyatakan:
  - a. Pasal 216 ayat (2) UU Pemda, *bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *“Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu Menteri dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.”*
  - b. Pasal 216 ayat (3) UU Pemda, *bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *“Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Menteri melalui inspektur jenderal kementerian pada tingkat provinsi dan melalui inspektur provinsi pada tingkat kabupaten/kota.”*
  - c. Pasal 379 ayat (2) UU Pemda, *bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *“Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur berkoordinasi dengan Inspektorat Provinsi.”*
  - d. Pasal 380 ayat (1) UU Pemda, *bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan *“Menteri melalui Gubernur berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.”*

- e. Pasal 380 ayat (2) UU Pemda, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan “*Gubernur berkoordinasi dengan Inspektorat Provinsi dibantu oleh Inspektorat Kabupaten/Kota.*”
3. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau,

Dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Hormat Saya,

Koordinator Tim Kuasa Hukum Para Pemohon



**LAKSO ANINDITO, S.H., LL.M.**