



Asas Kepastian Hukum Terhadap Kewenangan Inpektorat Dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pemerintah Daerah

The Principle of Legal Certainty on the Authority of the Inspectorate in the Implementation of Regional Government Supervision

Pandri Zulfikar

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

Abstrak

Secara Konstitusi Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan, Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Dasar hukum kewenangan dari inspektorat daerah kabupaten/kota di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah Jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah Jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Jo Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), Penulis melakukan penelitian, kajian, dan analisis Bagaimana mekanisme penguatan lembaga Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan pada pemerintah daerah dan Bagaimana mekanisme penguatan lembaga Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan pada pemerintah daerah. Jenis Penelitian hukum normatif berkaitan peraturan perundang-undangan, bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan gejala-gejala yang ada di masyarakat terhadap yang diteliti. Pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif. dengan tujuan untuk memahami gejala yang diteliti. Penelitian hukum normatif, yaitu: Bahan hukum primer adalah yang mengikat orang menaati peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum sekunder menjelaskan bahan hukum primer. Bahan Hukum Tersier mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia dan black's law dictionary. Kajian teori adalah Asas Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Soedikno Mertokusumo. 1999). Hasil penelitian peneliti, Tugas pengawasan, mekanisme, jabatan struktural yang diangkat dan diberhentikan, berada di bawah dan bertanggungjawab kepala daerah Bupati/Walikota. penguatan independensi tugas dan kewenangan pengawasan, agar dapat berjalan secara efektif, yaitu tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati/ Walikota tetapi setingkat lebih tinggi/setara dengan sekretaris daerah menjadi eselon II/a.

Kata Kunci: Asas Kepastian Hukum; Pengawas; Pemerintah Daerah.

Abstract

Constitutionally the Regional Government has the authority to regulate and manage its own Government Affairs, the Principles of Autonomy and Co-Administration are given the widest possible autonomy. The legal basis for the authority of district/city regional inspectors in Indonesia is in Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government in conjunction with Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 60 of 2008 concerning the Government's Internal Control System in conjunction with Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 18 of 2016 concerning Regional Apparatuses in conjunction with Regulations Government of the Republic of Indonesia Number 12 of 2017 concerning Guidance and Supervision of the Implementation of Regional Government in conjunction with Presidential Regulation Number 54 of 2010 concerning Government Procurement of Goods/Services in conjunction with Minister of Home Affairs Regulation Number 64 of 2007 concerning Technical Guidelines for the Organization and Working Procedures of Provincial and Regency/City Inspectorates. Government Internal Supervisory Apparatus (APIP), the author conducts research, studies, and analyzes how the mechanisms for strengthening regional inspectorate institutions in supervising local governments and how are the mechanisms for strengthening regional inspectorate institutions in carrying out supervision on regional governments. Types of normative legal research related to laws and regulations, are descriptive in nature, namely describing the symptoms that exist in the community towards those being studied. A qualitative approach produces descriptive data with the aim of understanding the symptoms studied. Normative legal research, namely: Primary legal material is what binds people to comply with laws and regulations, and judge's decisions. Secondary legal materials explain primary legal materials. Tertiary Legal Materials supports primary legal materials and secondary legal materials, namely the Big Indonesian Dictionary and the black's law dictionary. Theoretical study is the Principle of Legal Certainty is a justifiable protection against arbitrary actions, which means that someone will be able to obtain something that is expected in certain circumstances (Soedikno Mertokusumo. 1999). The research results of researchers, supervisory duties, mechanisms, structural positions that are appointed and dismissed, are under and are responsible for the regional head of the Regent/Mayor. strengthening the independence of tasks and supervisory authority, so that they can run effectively, namely they are no longer responsible to the Regent/Mayor but at a higher level/equivalent to the regional secretary to become echelon II/a.

Keywords: Principle of Legal Certainty; Superintendent; Local Government.

How to Cite: Zulfikar, P. (2022). Asas Kepastian Hukum Terhadap Kewenangan Inpektorat Dalam Penyelenggaraan Pengawasan Pemerintah Daerah. *JUNCTO*, 4(2): 151-168.

PENDAHULUAN

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. (Yohana, Y. 2015).

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah non kementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah lebih terfokus dan memberi ruang gerak untuk dilakukannya pengawasan yang lebih baik oleh pemerintah daerah Pasal 223 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah secara spesifik lagi menyebutkan bahwa APIP adalah Inspektorat Jenderal Kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah non Kementerian, Inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota. Definisi ini berbeda dengan pasal 49 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) terdiri atas Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP); Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern; Inspektorat Provinsi; dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 menyebutkan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (BPKP) dalam definisi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memuat tersendiri pengaturan mengenai pengawasan yang dituangkan dalam BAB XIX tentang pembinaan dan pengawasan. Pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah perencanaan telah dilaksanakan sebagai pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan. 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. (Pratitis, S. 2019).

Pengawasan dilakukan guna menjamin dan menilai sebuah mutu atau kualitas dari pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan. Untuk menjamin dan menilai sebuah mutu diperlukan peran utama pengaturan. Peran ini secara independensi memiliki pengaruh kuat yang dapat memberikan arah pada manusia untuk melakukan suatu tindakan yang lebih baik, untuk itu organisasi pengawasan harus dapat berperan sebagai pembimbing yang menyeluruh agar dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya dalam menjalankan pengawasan dapat memberikan keyakinan yang objektif sesuai dengan nilai-nilai etika (budaya ataupun moral) yang dapat dirasakan oleh masyarakat terkait dengan nilai yang menaruh perhatian baik dan buruk (*good and bad*), benar dan salah (*right and wrong*), serta tata cara dan tujuan (*mean and end*) dari organisasi pengawasan tersebut. (Dominikus Rato. 2010)

Organisasi pengawas sebagaimana dimaksud, yaitu Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) diantaranya Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. (Dewi Kurniasih. 2010), Namun dalam kaitan ini penulis akan lebih mengkhususkan pada Inspektorat Daerah sebagai organisasi yang memiliki tugas dan kewenangan menyelenggarakan pengawasan pemerintah 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. Dari aturan-aturan yang diterangkan mengenai Inspektorat Daerah tersebut menimbulkan sebuah pertanyaan tentang aksiologi hukum independensi terkait dengan 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 yang memiliki tugas dan kewenangan tertingginya, hal ini yang dianggap menjadi faktor kurangnya Power inspektorat daerah sebagai lembaga pengawasan di daerah.

Menurut Tjahjo Kumolo yang saat itu menjabat Menteri Dalam Negeri pernah mengatakan bahwa : “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). (Rakhmat Nur Hakim, kompas 27 Desember 2018)

Apa yang dinyatakan oleh sumber terkait, menunjukkan bahwa pada tingkat daerah, inspektorat sebagai Instansi pengawasan hasil kinerjanya belum optimal di bidang pengawasan, hal yang paling mendasar karena koordinasi kewenangannya hanya sebatas pelaporan kepada Bupati/Walikota 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, tentunya tugas dan kewenangan ini harus dilaksanakan secara profesional oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Kondisi yang dihadapi sampai dengan saat ini kasus korupsi di Indonesia sudah menjadi virus yang sedemikian parah dan akut bahkan telah menyebar dibanyak sektor pemerintahan. Adanya korupsi di Indonesia menunjukkan bahwa korupsi dilakukan oleh orang-

orang yang menduduki kekuasaan tertentu. Para koruptor bahkan tidak menunjukkan rasa malu dan takut saat dirinya ketahuan dan ditangkap melakukan hal tersebut. (Syahroni dkk. 2018)

Banyak dampak yang ditimbulkan dari tindakan korupsi seperti merusak kestabilan ekonomi dan keamanan Negara. Dampaknya juga terhadap hak-hak masyarakat dari Negara yang seharusnya tersalurkan menjadi tidak tercapai. Berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh beberapa oknum dengan latar belakang pendidikan dan jabatan menjadikan pelajaran yang berharga bagi seluruh lapisan masyarakat dan para pemangku kebijakan. Harus diakui bahwa korupsi adalah kejahatan besar dan merugikan negara dan rakyat. Sementara rakyat masih terkungkung dalam lembah kemiskinan dan keterpurukan, sementara korupsi terus merajalela. Untuk itu tugas dan kewenangan Inspektorat dalam melakukan pengawasan bisa dikatakan sebagai alat pemersatu bangsa dan merupakan pilar manajemen pemerintahan yang harus lebih berdaya untuk mengatasi fenomena korupsi yang merongrong bangsa ini, maka secara independensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai pengawasan di daerah harus terjaga, sehingga optimalisasi kinerjanya dapat berjalan dengan baik. Jika melihat kondisi nyata dari banyaknya kasus korupsi yang tidak kunjung jera, hal ini menunjukkan bahwa saat ini hukum dalam prakteknya telah gagal memberikan penjelasan mengenai realitas yang terjadi sesungguhnya. Kehidupan praktik hukum dipenuhi dan sangat ditentukan oleh logika aturan di dunia profesional hukum. Titik terjauh yang dicapai aturan itu pada akhirnya hanyalah kepastian hukum. Kegiatan atau praktik hukum sekarang ini merupakan kegiatan formal yang lebih mementingkan proses administrasi dalam penyelesaian perkara, daripada memberikan keadilan. Akibatnya, masyarakat digiring untuk berfikir formal dalam segala hal tentang hukum dan hal yang non-formal disisihkan atau dibuang karena dipandang tidak bernilai.

RUMUSAN MASALAH

- a. Bagaimana kepastian hukum pelaksanaan tugas dan kewenangan Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah?
- b. Bagaimana mekanisme penguatan lembaga Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan pada pemerintah daerah?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum normative atau metode penelitian hukum kepustakaan atau cara meneliti bahan pustaka yang ada. Metode penelitian hukum jenis ini juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan. Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban). Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Digunakan pendekatan kualitatif oleh penulis bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang diteliti. Metode penelitian hukum normatif, terdapat 3 macam bahan pustaka yang dipergunakan oleh penulis yakni : 1. Bahan Hukum Primer. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. 2. Bahan Hukum Sekunder. Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang

merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder disini oleh penulis adalah doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet. 3. Bahan Hukum Tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

KAJIAN TEORI

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu (Soedikno Mertokusumo. 1999). Soedikno Mertokusumo memandang kepastian hukum sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Teori kepastian hukum sendiri, secara historis, merupakan teori yang muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang saja. Gagasan pemisahan kekuasaan oleh Montesquieu tersebut merupakan reaksi penolakan terhadap otoritas monarki pada masa itu yang membentuk hukum untuk kepentingan monarki saja. (E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. 1989) Berpijak pada teori pembagian kekuasaan, Cesare mengatakan bahwa di dalam hukum pidana, seseorang dapat dihukum jika tindakan itu telah diputuskan oleh legislatif sebelumnya, dan oleh sebab itu, eksekutif dapat menindak dan menghukum apabila terdapat seseorang yang melanggar apa yang telah diputuskan legislatif sebelumnya, dan oleh sebab itu, eksekutif dapat menindak dan menghukum apabila terdapat seseorang yang melanggar apa yang telah diputuskan legislative.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Kewenangan Inspektorat Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Hukum adalah sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi, dan masyarakat dalam berbagai cara. Secara normatif adalah ketika suatu peraturan perundang-undangan dibuat dan diundangkan secara pasti, karena mengatur secara jelas dan logis, maka tidak akan menimbulkan keraguan karena adanya multitafsir sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian peraturan perundang-undangan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma. Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah Sistem Norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Oleh karena itu, kepastian hukum yaitu sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat.

Sejalan dengan konteks dimaksud, maka tugas dan kewenangan Inspektorat yang selanjutnya disebut sebagai authority atau bevoegheid, diartikan sebagai hak untuk bertindak dan mengeluarkan perintah dengan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat umum atau lembaga Negara sesuai dengan norma hukum yang berlaku. Tugas dan kewenangan tersebut memiliki keabsahan ketika kewenangan tersebut diperoleh berdasarkan hukum. Tiada kewenangan dianggap sah secara hukum ketika kewenangan tersebut tidak berasal dari hukum atau peraturan

perundang-undangan, yang selanjutnya prinsip tersebut dikenal dengan Asas Legalitas (*Legalitet Beginsel*).

Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheis van bestuur*) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya negara hukum. Asas legalitas ini di dalam hukum administrasi mengandung makna, pemerintah tunduk kepada undang-undang, dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus di dasarkan pada undang-undang. Oleh karena itu, asas legalitas merupakan dasar utama dalam kewenangan pemerintah. (Sadjijono. 2008)

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota pada hakikatnya mendorong terwujudnya *Good Governance* dan *Clean Government* dengan melakukan pendekatan pencegahan dini (*early warning*) terhadap kemungkinan terjadinya kesalahan, tindakan penyimpangan, penyalahgunaan wewenang dan tindakan KKN, sehingga dalam menjalankan tugas Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota tidak hanya berfungsi sebagai *watch dog* tetapi lebih mengedepankan fungsi consultant dan quality assurer. Sejalan dengan itu maka Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dituntut untuk selalu berada di bagian terdepan dalam rangka mengawal pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dasar hukum kewenangan dari inspektorat daerah kabupaten/kota di Indonesia, yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- e. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan perundang-undangan di atas, maka kewenangan Inspektorat Kabupaten/Kota adalah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud meliputi: pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; pelaksanaan tugas pembantuan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah; ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam tahap perencanaan, penganggaran, pengorganisasian, pelaksanaan, pelaporan, evaluasi, dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah; dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dilaksanakan berdasarkan prinsip profesional; independen; objektif; tidak tumpang tindih antar-APIP; dan berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini yang meliputi:

- a. Pemeriksaan dan penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan serta pelaksanaan program dan kegiatan;
- b. Pemeriksaan secara berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu;
- c. Reviu terhadap dokumen atau laporan secara berkala atau sewaktu-waktu dari Perangkat Daerah;
- d. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme; dan
- e. Monitoring dan evaluasi terhadap program dan kegiatan Perangkat Daerah.

Kedudukan Hukum Inspektorat Daerah

a. Kelembagaan

Inspektorat baik provinsi maupun Kabupaten/Kota sebelumnya pada rezim orde baru nama lembaganya disebut Bawasda, tetapi setelah memasuki era reformasi berubah kembali nama lembaganya sesuai peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Pasal 12 menjadi "Inspektorat" dan berdasarkan pada bab penjelasan atas ketentuan PP Nomor 41 Tersebut khususnya dibidang pengawasan, maka pada prinsipnya bahwa terjadinya perubahan adalah dalam rangka akuntabilitas dan objektivitas hasil pemeriksaan, maka nomenklturnya menjadi inspektorat Provinsi, inspektorat Daerah dan dipimpin oleh inspektur, yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah.

Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) diberi tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien dan efektif serta ekonomis. (H.M.Yasin. 2018).

Berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang pedoman teknis organisasi dan tata kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/ Kota, khususnya pada Pasal 2 ayat 1 dan 2, maka kedudukan inspektorat provinsi dan inspektorat Daerah masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

1. Inspektorat Provinsi Berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah.
2. Inspektorat Daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota dan secara administratif mendapat pembinaan dari sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Menjabarkan terhadap pelaksanaan tugas pokok tersebut, baik inspektorat provinsi maupun inspektorat daerah menyelenggarakan beberapa fungsi sebagai mana dinyatakan dalam Pasal 5 terdiri dari:

1. Perencanaan program pengawasan.
2. Perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan, dan
3. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

Bertolak dari uraian di atas dapat dipahami bahwa baik inspektorat provinsi maupun inspektorat Daerah bukan merupakan instansi vertikal yang ada hubungannya dari Kementerian Dalam Negeri, tetapi Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Daerah sesuai kedudukannya tidak memiliki hubungan organisasi dengan Inspektorat Jendral Kementerian Dalam Negeri. Dalam hal ini, sebagaimana ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya diatur dalam Pasal 25 ayat 1 dan 2 dinyatakan sebagai berikut:

1. Inspektorat Provinsi dalam melaksanakan tugas pengawasan bertanggung jawab kepada Gubernur dan Inspektur Kabupaten/Kota bertanggung jawab kepada Bupati/ Walikota,
2. Inspektur Provinsi dalam melaksanakan tugas selain mendapat tugas pengawasan, juga mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Provinsi dan Inspektur Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan tugas selain tugas pengawasan mendapat pembinaan dari Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Inspektur sebagai pimpinan dari Inspektorat daerah memiliki posisi dan jabatannya yang berada pada tubuh struktur organisasi perangkat daerah, maka secara otomatis harus taat dan tunduk, loyal dan tunduk pada pimpinan pemerintahan daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dan dalam pelaksanaan tugas pengawasan hasilnya dilaporkan dan disampaikan kepada Gubernur, Bupati dan Walikota untuk mendapat arahan, petunjuk dan pertimbangan selanjutnya.

b. Inspektorat Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)

Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Peran dari APIP sangat diharapkan mampu melakukan pengawasan yang objektif. Meningkatnya permintaan-permintaan dari instansi lain kepada APIP untuk melakukan pengawasan terhadap objek pengawasan yang terindikasi akan membuat semakin besarnya tanggung jawab tugas yang diemban oleh APIP.

Mengingat sampai saat ini ditinjau dari aspek hukum, semua level tingkatan korupsi seolah-olah sudah menjadi penyakit yang akut dan sulit untuk disembuhkan. Tindak pidana korupsi adalah kejahatan luar biasa yang berdampak sangat bernegara. Aspek sosial, politik, budaya, dan ekonomi mempunyai dampak terhadap tindakan korupsi. Tidak sedikit korupsi yang dilakukan oleh para pejabat publik setingkat menteri, kepala daerah provinsi atau gubernur, kepala daerah Kabupaten/Kota maupun ditingkat level bawah. ((Marten Bunga, Aan Aswari, Hardianto Djanggih. 2018)

Demikian pula tidak berfungsinya dengan baik pengawasan dan pengendalian nasional, sehingga Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) tumbuh subur yang mengakibatkan terpuruknya kondisi Negara jika tidak ditindak lebih lanjut.

Oleh karenanya, pengawasan menjadi alat untuk menilai kesesuaian antara pelaksanaan dengan perencanaan apakah telah sesuai dengan aturan dan mekanisme yang berlaku. Subyek pengawasan Nasional menurut Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 tentang pedoman pelaksanaan pengawasan yaitu:

1. Badan Pengawasan dan Keuangan Pembangunan (BPKP).
2. Inspektorat Jenderal Departemen Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen Instansi Pemerintah Lainnya.
3. Inspektorat Provinsi
4. Inspektorat Daerah.

Namun demikian, lain halnya dengan konsep Muttakilang yang menjelaskan bahwa pengawasan Nasional dibagi dua yaitu: Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah (APEP) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). (H. Andi Muallim Mattakilang. 2003)

1. Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah (APEP) Aparat Pengawasan Ekstern yaitu, dilakukan oleh badan pemeriksa (BPK).
2. Pengawasan Fungsional adalah keseluruhan Aparatur pemerintah disebut pengawasan intern, karena keberadaannya memang di dalam tubuh pemerintah sendiri. Sedangkan dalam Operasional pengawasan fungsional dibedakan lagi menjadi lembaga pengawasan fungsional ekstern instansi dan lembaga pengawasan fungsional intern instansi. Untuk lebih jelasnya dapat dikemukakan sebagai berikut:

1) Pengawasan Ekstern Instansi

Pengawasan Fungsional Ekstern Instansi adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Keberadaan BPKP tersebut didasarkan pada KEPRES RI Nomor 31 Tahun 1993 yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain mempersiapkan perumusan kebijaksanaan pengawasan keuangan dan pengawasan pembangunan, serta penyelenggaraan pengawasan umum atas penguasaan dan kepengurusan keuangan Negara, dan menyelenggarakan pengawasan pembangunan.

2) Pengawasan Intern Instansi

Aparat Pengawasan Intern Instansi terdiri dari:

- a) Inspektorat Jenderal Departemen dan Non Departemen,
- b) Inspektorat Wilayah Provinsi adalah Badan Pengawasan Daerah Provinsi,

- c) Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota adalah Badan Pengawasan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan konteks yang dikemukakan Muttakilang di atas, bahwa sebenarnya lembaga/perangkat pengawasan yang ekstern murni hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yang terdiri dari:

- (a) Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- (b) Inspektorat Jenderal Departemen dan Non Departemen
- (c) Badan Pengawasan Daerah Provinsi (BAWASDA Provinsi)
- (d) Badan Pengawasan Daerah Kabupaten (BAWASDA Kabupaten),
- (e) Badan Pengawasan Daerah Kota (BAWASDA Kota)

Dasar Hukum Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Inspektorat Daerah

Pengawasan (control) sebagai salah satu upaya atau tindakan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan. Tujuan Pengawasan adalah supaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan rencana dan melakukan tindakan perbaikan jika terdapat penyimpangan-penyimpangan (deviasi). (Melayu, H.S.P. 2007)

Atas dasar tujuan dimaksud, maka 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.

Dalam menjalankan peran dan fungsi pengawasannya, dasar hukum penyelenggaraan pengawasan inspektorat mengacu pada:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Sebagaimana Telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999;
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana Telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004;
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
6. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001;
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
8. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Dasar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

12. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
15. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;
16. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
17. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan;
18. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/46/M.PAN/2004 tentang petunjuk pelaksanaan pengawasan melekat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
19. Surat Edaran Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Republik Indonesia tanggal 1 Mei 1985 Nomor SE.117/K/1985 tentang Norma Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional. (Muhammad Junaidi. 2017)

Inspektorat daerah dalam melaksanakan tugas pengawasannya bertanggungjawab 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 menyinkronisasikan orientasi pemerintahan daerah tentunya sangat tepat untuk menjadi pertimbangan sesuai dengan prinsip Negara kesatuan berbentuk republik.

Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Inspektorat Daerah

Pelaksanaan fungsi pengawasan inspektorat dijabarkan dalam bentuk kegiatan pengawasan sesuai yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah meliputi antara lain yaitu melakukan audit, review, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. Kegiatan pemeriksaan ini yang dilakukan oleh Inspektorat Daerah yaitu dilakukan dengan cara melakukan investigasi dan pendalaman atas adanya dugaan indikasi perbuatan melawan hukum, seperti memperkaya diri sendiri atau orang lain dengan cara meminta keterangan, penjelasan kepada pihak-pihak yang terkait. Apabila ditemukan terbukti adanya kerugian keuangan Negara atau Daerah maka masalah ini direkomendasikan kepada pimpinan untuk ditindaklanjuti ke pihak yang berwenang. Kegiatan ini dilakukan biasanya melalui laporan dan pengaduan ataukah hasil temuan tim inspektorat itu sendiri.

Berdasarkan pelaksanaan pengawasan di atas, maka tindakan pengawasan inspektorat terhadap adanya bukti dan fakta-fakta yang ditemukan di lapangan secara garis besarnya dapat diklasifikasikan kepada dua hal substansi pokok tindakan hukum yang ditempuh oleh pihak Inspektorat yaitu, apabila hasil temuan itu terindikasi perbuatan yang melawan hukum dan tidak bisa lagi diperbaiki dan dibina, maka masalah tersebut atas pertimbangan pimpinan diteruskan kepada pihak penegak hukum untuk diproses dan ditindaklanjuti sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan apabila hasil temuan itu terindikasi penyimpangan prosedur atau pelanggaran yang bersifat administratif, maka oleh inspektorat merekomendasikan kepimpinan untuk ditegur yang bersangkutan secara tertulis ataukah diberikan sanksi sesuai ketentuan.

Adapun yang menjadi objek pengawasan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan yang meliputi Administrasi Umum Pemerintahan antara lain yaitu kebijakan Daerah, kelembagaan, Kepegawaian Daerah, Keuangan Daerah dan Barang/Aset Daerah, sedangkan pengawasan pada urusan pemerintahan meliputi urusan wajib dan urusan pilihan, serta Dana Dekonsentrasi. Objek Pengawasan tersebut disusun dalam program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) yang ditetapkan melalui kepala Daerah masing-masing Kabupaten/Kota.

2. Mekanisme Penguatan Lembaga Inspektorat Daerah Dalam Melakukan Pengawasan Pada Pemerintah Daerah

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota telah diberikan peran yang cukup signifikan dan pengaturan yang lebih baik. Peran Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota yang semula hanya bersifat represif, telah berkembang menjadi preventif. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota juga diberikan peran sebagai konsultan antara lain dengan melakukan quality assurance bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerahnya. Dengan demikian, setiap SKPD dapat berkonsultasi dengan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota terkait penggunaan anggaran negara agar tidak menimbulkan praktik pelanggaran hukum. Namun, peningkatan peran dan pengaturan dalam praktiknya belum secara signifikan menurunkan angka korupsi di daerah.

Oleh karena itu, penguatan independensi inspektorat merupakan suatu hak mutlak yang harus dimiliki oleh seorang auditor inspektorat daerah dalam rangka pengawasan terhadap pemerintahan daerah. Independensi adalah suatu kemandirian tanpa adanya intervensi dari pihak luar yang dapat mempengaruhi hasil pengawasan yang dilakukan. Tanpa independensi yang kuat pengawasan tidak dapat optimal dan dapat dipastikan hasil pengawasan tidak mampu menciptakan hasil yang objektif. Independensi dimaksud untuk memberikan penguatan, baik penguatan terhadap sumber daya pengawasan, maupun terhadap struktur dan kedudukan kelembagaan inspektorat daerah. Pengertian kemandirian dipandang dari sudut filosofis diharapkan agar inspektorat dalam menjalankan tugas-tugas di bidang pengawasan memiliki sifat integritas, dan lebih transparan, obyektif, dan akuntabel, independen sedang dipandang dari sudut aspek yuridis diharapkan agar Inspektorat dalam melaksanakan pengawasan lebih efektif, dan optimal berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang menjadi landasan pengawasan. (H.M.Yasin.2018).

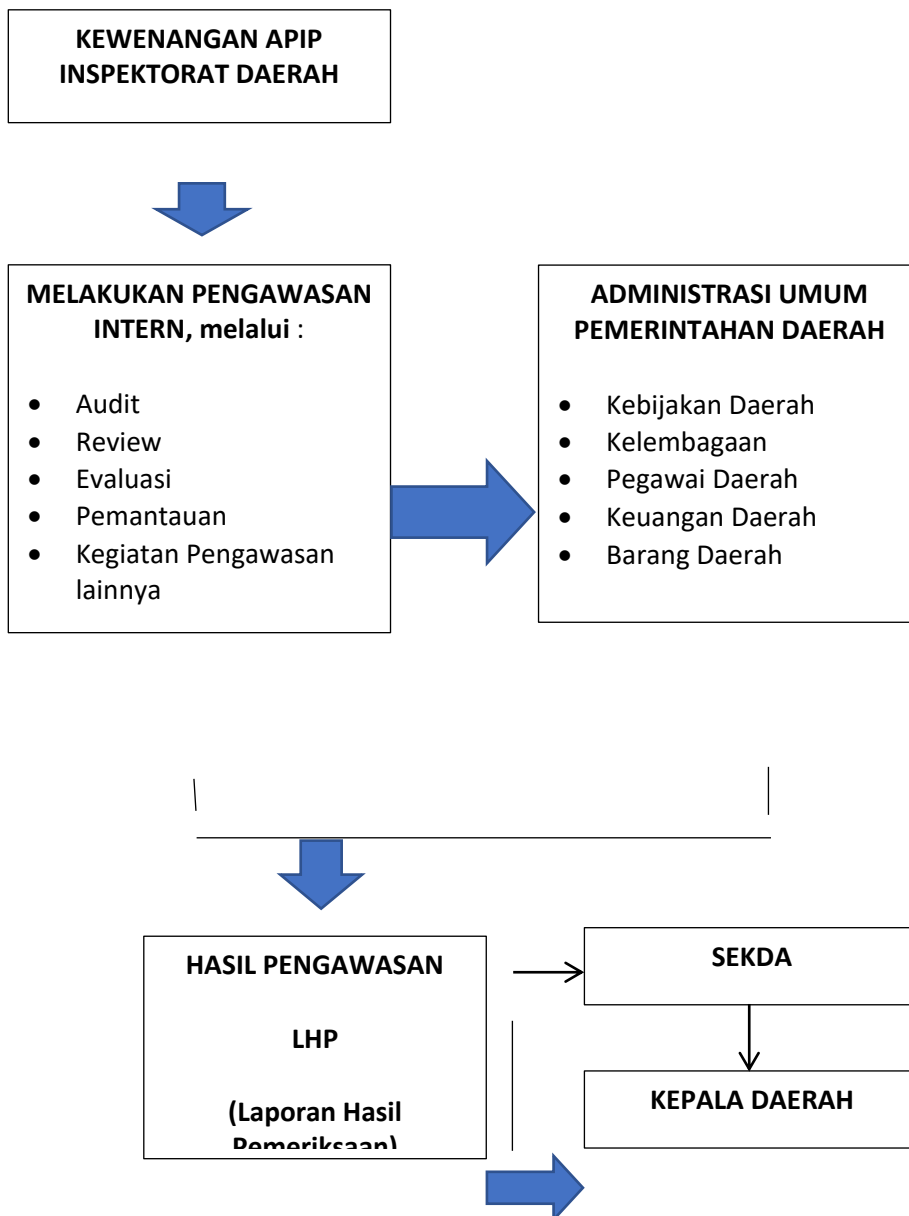
Sehubungan dengan hal itu, maka untuk membangun kemandirian inspektorat daerah ada beberapa hal yang perlu diperkuat dan mendapatkan penguatan dari pemerintah antara lain, yaitu:

- a. Tenaga Fungsional Auditor
- b. Sarana prasarana pengawasan
- c. Dukungan Anggaran Pengawasan

Inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan secara internal pada pemerintah daerah melalui audit, review, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. Pengawasan tersebut dilakukan guna menilai dan memastikan tidak adanya perbuatan yang tidak sesuai aturan dan tidak adanya kebocoran atau penyalahgunaan keuangan Negara. Pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat daerah mengenai administrasi umum pemerintahan daerah berupa kebijakan daerah, kelembagaan, pegawai daerah, keuangan daerah, dan barang daerah. Dari hasil pengawasan yang dilakukan, inspektorat daerah akan menerbitkan Laporan Hasil Pengawasan (LHP) yang akan disampaikan kepada kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Dari proses pengawasan sampai terbitnya laporan hasil pengawasan/pemeriksaan di sinilah intervensi terkadang diterima oleh tim pemeriksa inspektorat daerah dikarenakan inspektorat daerah masih satu naungan pada organisasi perangkat daerah yang lain dimana kepala daerah sebagai pimpinan tertinggi dan sekretaris daerah eselonnya lebih tinggi dari inspektur atau pimpinan dari inspektorat dimana dalam sejumlah aturan menyebutkan bahwa inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Disajikan pola alur mekanisme inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan pada pemerintahan daerah:

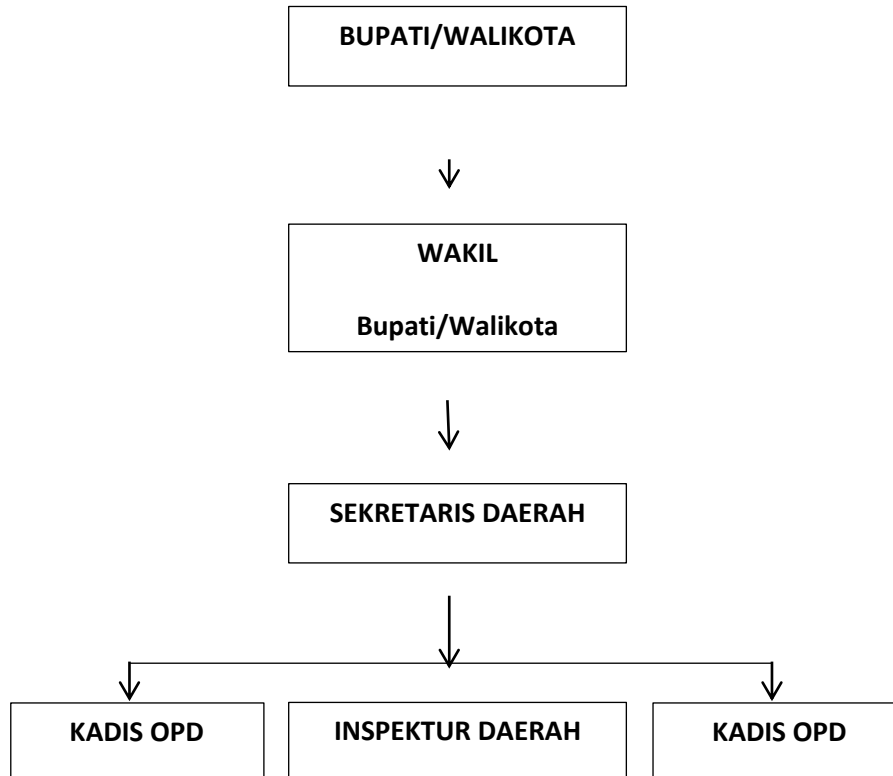


Gambar 1 : Mekanisme Pengawasan Inspektorat Daerah

Berdasarkan alur pola gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa tentang mekanisme pengawasan inspektorat daerah dapat dilihat setelah hasil pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat daerah selesai dan dituangkan dalam bentuk laporan hasil pengawasan/pemeriksaan maka akan disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kepala daerah selaku atasan tertinggi pada organisasi perangkat daerah mempunyai

kewenangan untuk memberikan arahan-arahan yang terkadang tidak sesuai dengan hasil pengawasan yang dilakukan sebelumnya. Sehingga untuk mendapatkan hasil pengawasan yang objektif dan efektif perlu dilakukan reformasi struktur dan kedudukan kelembagaan inspektorat.

Berdasarkan struktur organisasi perangkat daerah sesuai yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah, bahwa dimana di dalam struktur organisasi Inspektorat daerah berada dalam jabatan struktural Eselon II/b sama halnya dengan Organisasi Perangkat Daerah lain. Dapat digambarkan seperti tertera pada gambar di bawah ini terkait dengan kedudukan struktur organisasi Inspektorat Daerah beserta Organisasi Perangkat Daerah yang lain:



Gambar 2 : Kedudukan Struktur Organisasi Pimpinan Inspektorat Daerah Beserta Pimpinan Perangkat Daerah Lainnya

Dari gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa hierarki struktur pada pemerintah daerah dimana kepala daerah sebagai pimpinan tertinggi dan sekretaris daerah berada di bawah kepala daerah dan membawahi pimpinan organisasi perangkat daerah yang lain dan juga setara antara pimpinan inspektorat dalam hal ini inspektur dengan pimpinan OPD yang lain atau kepala dinas/badan.

Inspektorat dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan sangat sulit akan berjalan secara efektif, karena selain antara yang diawasi dan yang mengawasi mempunyai lembaga yang sama dalam arti kata satu atap, di samping setara eselon OPD jadi seolah-olah punya kesan OPD bukannya di kontrol tapi sifatnya koordinasi saja.

Terkait uraian tersebut, dalam rangka untuk menciptakan pengawasan Inspektorat lebih transparan, obyektif dan akuntabel, maka ada beberapa aspek yang perlu dilakukan reformasi antara lain yaitu:

a. Aspek Kelembagaan

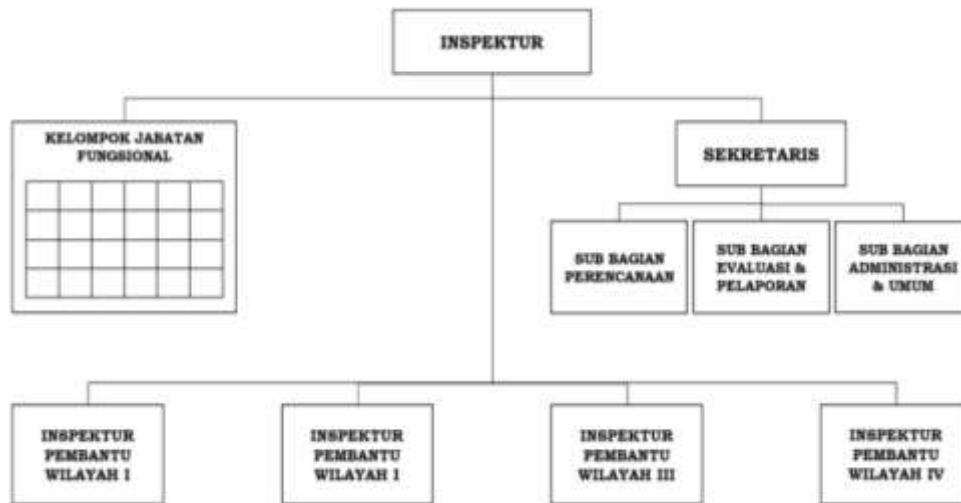
Pada aspek kelembagaan inspektorat daerah jika kita melihat dari sudut struktur organisasi perangkat daerah, Inspektorat daerah sejajar dan setara dengan Organisasi Perangkat Daerah lainnya atau dengan kata lain inspektorat daerah sebagai lembaga pengawas internal berada pada suatu lembaga yang sama dengan Organisasi Perangkat Daerah yang menjadi obyek 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.

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 terintegrasi masuk ke inspektorat Jenderal Kementerian dalam Negeri seperti sediakala bisa menjadi salah satu solusi dari aspek kelembagaan ini, membentuk perwakilan inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota, termasuk pengalokasian anggarannya diperoleh dan berasal dari APBN dan bukan dari APBD, dan kemudian penataan yang dilakukan selanjutnya adalah melakukan restrukturisasi dan reorganisasi dibidang kelembagaan dan struktur organisasi inspektorat daerah.

b. Aspek Struktur Organisasi

Melihat dari struktur organisasi perangkat daerah dimana posisi Inspektorat daerah berada pada jabatan struktural, dan jabatan struktural secara tegas disebutkan pada struktur organisasi adalah jabatan secara berjenjang mulai dari Jabatan terendah sampai pada jabatan tertinggi. Oleh karena itu seperti diketahui bahwa jabatan struktural punya hubungan hierarki dengan pimpinan di atasnya, yang selalu mendapatkan arahan secaraprotokoler, dan sesuai ketentuan bahwa jabatan yang lebih rendah harus taat dan tunduk kepada penguasa yang ada di atasnya, sehingga kewenangan yang dimiliki hanya sebatas berada pada tataran pelaksanaan kegiatan secara teknis, tetapi tidak mempunyai kewenangan pada penentuan kebijakan khususnya dibidang pengawasan. Dengan demikian konsekuensinya tidak memberi hasil dan tugas-tugas pengawasan yang optimal. Kelemahan-kelemahan itulah yang ada pada Inspektorat daerah perlu dilakukan reformasi dari jabatan struktural kejabatan fungsional, dimana jabatan fungsional tidak disebutkan secara tegas pada struktur organisasi, tapi mereka dipandang memiliki kemampuan dan keahlian dibidang teknis, yang sangat diperlukan dalam pencapaian kinerja organisasi oleh sebab itu dengan beralihnya jabatan struktural Inspektorat ke jabatan fungsional, maka dapat dipastikan akan memberikan hasil yang optimal, karena memiliki kewenangan yang lebih besar yang tidak diintervensi dari pihak lain.

Untuk lebih jelasnya di bawah ini penulis sajikan gambar struktur organisasi inspektorat daerah dimana inspektur sebagai pimpinan tertinggi sampai kepada inspektur pembantu adalah jabatan struktural dan di bawah koordinasi kepala daerah.



Gambar 3 : Struktur Organisasi Inspektorat Daerah

Berdasarkan gambar yang disajikan di atas, dapat disimpulkan bahwa dengan reformasi dari jabatan struktural ke jabatan fungsional, tentu hasilnya akan sangat membantu tugas dan kewenangan inspektorat di bidang pengawasan karena dengan kompetensi yang dimiliki oleh seorang auditor dan pimpinan-pimpinan inspektorat yang telah beralih pada jabatan fungsional sudah tidak terstruktur lagi pada jabatan struktural sehingga dalam pengambilan keputusan pada pengawasan atau pemeriksaan yang dilakukan dapat objektif tanpa campur tangan atau intervensi dari pimpinan di atasnya.

Dengan demikian, jelas sudah bahwa kepastian hukum tugas dan wewenang Inspektorat daerah eksistensinya tidak diragukan lagi, jika dalam aspek struktur organisasi ini inspektorat daerah seluruhnya dapat beralih pada jabatan fungsional. selain berfungsi mengawasi jalannya pemerintahan daerah, juga dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

c. Aspek Eselonisasinya

Sebagaimana diketahui bahwa kedudukan Inspektorat daerah berada pada posisi Eselon II/b sama dengan Organisasi Perangkat Daerah lainnya. Hal ini pula yang sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan pencapaian kinerja Inspektorat daerah dibidang pengawasan. Karena posisi eselon yang sama maka pengaruhnya cukup besar, sebab secara psikologis Organisasi Perangkat Daerah hanya memandang pelaksanaan pengawasan inspektorat sifatnya koordinasi saja. sehingga tentu hasil pengawasan dan pencapaian kinerja tidak maksimal sesuai yang diharapkan, disebabkan karena faktor kedudukan sama.

Sehubungan dengan hal tersebut, agar lebih optimal hasil dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan, maka sebaiknya eselon Inspektorat daerah hendaknya lebih ditingkatkan yaitu satu tingkat lebih tinggi dari II/b ke eselon II/a, agar kekuatan dan areal pengawasan mencakup lingkup Sekretaris Daerah selaku pengguna anggaran dengan posisi Eselon II/a di daerah Kabupaten/Kota.

Kesetaraan eselon antara Inspektur Daerah dan Sekretaris Daerah dianggap akan mampu menciptakan pengawasan yang optimal, objektif dan independen. Jika pengawasan dilakukan pada lingkup sekretariat daerah, penekanan-penekanan pimpinan mampu di bendung karena antara pimpinan inspektorat dan pimpinan sekretariat daerah setara atau sama eselonnya.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan di atas, dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Tugas dan kewenangan hukum inspektorat daerah belum dapat menjalankan tugas pengawasan secara independen dikarenakan dalam sejumlah aturan hukum yang berlaku mengenai inspektorat daerah, melaksanakan tugas pengawasan yang bertanggungjawab kepada kepala daerah dalam hal ini Bupati/Walikota. Lembaga inspektorat daerah adalah jabatan struktural yang bersatu dengan organisasi perangkat daerah yang lain dimana konsekuensinya hanya menjadi institusi yang selalu memperoleh pengarahan dari pimpinan, sehingga tidak memiliki independensi dalam pelaksanaan tugas pengawasan.
- b. Mekanisme, struktur dan kedudukan pelembagaan inspektorat daerah saat ini merupakan jabatan struktural yang diangkat dan diberhentikan, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala daerah. Oleh karena itu, butuh penguatan independensi inspektorat daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangan pengawasan, agar dapat berjalan secara efektif, yaitu dengan cara reorganisasi pelembagaan inspektorat dengan membuat pelaporan tugas pengawasan inspektorat daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati/ Walikota agar peningkatan eselonisasi inspektorat daerah tidak lagi setara dengan kepala organisasi perangkat daerah yang lain, tetapi setingkat lebih tinggi atau setara dengan sekretaris daerah menjadi eselon II/a.
- c. Mengenai tugas dan kewenangan inspektorat sebagai fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah, satu hal yang harus menjadi ciri atau karakteristik melekat yang menunjukkan independensi adalah bahwa inspektur atau kepala inspektorat melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala daerah sebagai tingkatan pimpinan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat yang melaksanakan fungsi pengawasan juga harus bebas dari campur tangan pihak-pihak yang dapat mempengaruhi secara tidak fair untuk penetapan ruang lingkup audit, pelaksanaan pekerjaan audit, dan komunikasi hasil audit.
- d. Untuk mempertahankan eksistensi tugas dan kewenangan inspektorat, unit kerja inspektorat harus mendapatkan dukungan dari pemerintah daerah sehingga para pejabat pengawas pemerintahan ini (auditor inspektorat) akan mendapatkan kerjasama dari perangkat daerah yang menjadi auditnya dan bebas melaksanakan pekerjaan auditnya dari gangguan-gangguan yang dapat menghambat atau mempengaruhi pekerjaan audit. Meskipun di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, dinyatakan bahwa kepala inspektorat secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah, namun kepala inspektorat hendaknya tetap dapat bertanggung jawab secara langsung dan melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala pemerintah daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Selain itu pimpinan inspektorat juga harus mendapatkan akses untuk memungkinkannya berkomunikasi secara langsung dengan kepala pemerintah daerah dan melakukan komunikasi yang regular untuk mempertahankan independensinya.
- e. Lebih teknis lagi berkaitan dengan tugas dan kewenangan inspektorat sebagai fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah, maka harus dibuat indikator-indikator yang jelas dan pasti untuk mewujudkan ciri atau karakteristik independensi auditor inspektorat yang profesional dalam melaksanakan fungsi pengawasan internal terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk juga masalah independensi yang harus dimiliki oleh pejabat pengawas atau auditor inspektorat yang melakukan pekerjaan audit.

DAFTAR PUSTAKA

- Bunga, Marten, dkk. 2018. "Konsepsi Penyelamatan Dana Desa Dari Perbuatan Korupsi" *Halu Oleo Law Review*, Vol. 2 No. 2.
- Dewi Kurniasih. 2010. Kebijakan Sistem dan Prosedur Pengawasan di Lingkungan Inspektorat Kabupaten Bandung Barat: *eJournal Ilmu Pemerintahan*. Vol. 9. No. 2.
- Fajar, Mukti dan Achmad, Yulianto. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hakim, A., dan Tan K., (2013), Peranan Polri dalam Penanggulangan Tindak Pidana Pencurian oleh Anak (Studi di Wilayah Hukum Kepolisian Resort Kota Medan), *Mercatoria*, 6 (2): 145-175
- Hakim, Rakhmat Nur. 2018. "Mendagri Bakal Perluas Kewenangan Inspektorat Daerah",
- Halawa, M., Munawair, Z., & Hidayani, S. (2020). Penerapan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pembunuhan Dengan Sengaja Merampas Nyawa Orang Lain (Studi Kasus Nomor Putusan 616/Pid.B/2015/PN. Lbp). *JUNCTO*, 2(1) 2020: 9-15
- Harahap, M. (2019). *segi segi hukum perjanjian*. Bandung: PT.Alumni.
- Hasibuan, M.S.P. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Edisi Revisi), Jakarta: Dunia Aksara.
- Hasyiyati, A., Ilham Zulfikar, M., Permana Artha, K., & Rahman, A. (2020). Penerapan Pre-Sale Disclosure sebagai Perlindungan Hukum Pembeli Bentuk Bisnis "Business Opportunity Ventures" Ditinjau melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. *JURNAL MERCATORIA*, 13(1), 1-14. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v13i1.2985>
- Hidayat, dan Ediwarman, (2013), Analisis Hukum Perlindungan Korban dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi di Kabupaten Aceh Timur (Studi di Pengadilan Negeri IDI), *Mercatoria*, 6 (1): 44-63
- Hutapea, H., & Suwandono, D. (2014). Perencanaan Pembangunan Perumahan Baru dan Strategi Pengadaan Tanah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di kecamatan Bayumanik. *Jurnal Ruang*, 373.
- ISMAYANI, I. (2018). Tindakan Hukum yang Dilakukan oleh Debitor Terhadap Kredit Sepeda Motor yang Macet Legal Action By Debtors on Bad Motorcycle Credits. *DOKTRINA: JOURNAL OF LAW*, 1(1), 31-44. doi:<https://doi.org/10.31289/doktrina.v1i1.1606>
- Junaidi, Muhammad. 2017. Reposisi Eksekutif Review Terhadap Peraturan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah, *Halu Oleo Law Review* Vol. I No. 1.
- Kompas.com:<https://nasional.kompas.com/read/2017/10/04/23004051/mendagri-bakal-perluas-kewenangan-inspektorat-daerah>, diakses tanggal 27 Desember 2018.
- Mattakilang ,H. Andi Muallim. 2003. *Pemberdayaan Fungsi Pengawasan dan Pengendalian Aparatur Pemerintahan*, Makassar: Intermedia Publishing.
- Nasution, A. (2015). TERORISME DI ABAD KE -21 UPAYA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TINDAK KEJAHATAN TERORISME DALAM PERPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL DAN HAK ASASI MANUSIA. *JURNAL MERCATORIA*, 8(1), 54-74. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v8i1.647>
- Pohan, M. (2018). Hukum Adat Sumatera Utara dalam Yurisprudensi di Indonesia. *DOKTRINA: JOURNAL OF LAW*, 1(1), 1-15. doi:<https://doi.org/10.31289/doktrina.v1i1.1607>
- Pratitis, S. (2019). Akibat Hukum Perceraian Terhadap Harta Benda Perkawinan. *DOKTRINA: JOURNAL OF LAW*, 2(2), 151-163. doi:<https://doi.org/10.31289/doktrina.v2i2.2703>
- Prodjodikor, W. (2011). *Azas-Azas Hukum Perjanjian*. Bandung: CV. Maju Mundur.
- Pulungan, H.J, Barus, U.M, & Zaini Munawir. (2019). Peran UD Rumah Adat Minang Selaku Produsen Makanan Ringan Dalam Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen (Studi Kasus Di Usaha Dagang Rumah Adat Minang Medan) *JUNCTO*, 1(1) 2019: 65-77,
- Purba, R.S.A, Mubarak R, & Rafiqi. (2019). Aspek Hukum Pidana Warga Negara Asing Ke Negara Kesatuan Republik Indonesia Tanpa Melalui Pemeriksaan Pejabat Imigrasi (Studi Putusan No: 1474/Pid.Sus/2016/PN. Mdn). *JUNCTO*, 1(2) 2019: 143-149
- Putra Sitorus, A. (2018). Politik Hukum Perlindungan Usaha Mikro Kecil Menengah (Umk) dalam Masyarakat Ekonomi Asean. *DOKTRINA: JOURNAL OF LAW*, 1(2), 125-144. doi:<https://doi.org/10.31289/doktrina.v1i2.1920>
- Putralie, E.M., Yusrizal A.S., dan Muaz Z., (2011), Perlindungan Hukum Investor Di Pasar Modal, *Mercatoria*, 4 (1): 12-22
- Raharjo, H. (2009). *Hukum perjanjian Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Rato, Dominikus. 2010. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan dan Memahami Hukum*. Surabaya: LaksBang Yustisia.
- Rendra Yozar Dharmaputra, dan Januari S., (2010), Pelaksanaan Perjanjian Kredit Modal Kerja di Bank Mandiri (PERSERO) Tbk. Cabang Binjai di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, *Mercatoria*, 3 (2): 71-87
- Riry Elizabeth Hutabarat, "Wanprestasi Dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik", *Lex Jurnalica*, Volume 12 Nomor 1, April 2015, Hal. 3

- Rozakiya, A.D, Agus, S & Trisna, W. (2019). Tinjauan Hukum Terhadap Pemberian Pelayanan Kesehatan Dan Makanan Terhadap Narapidana (Studi Kasus Di Lembaga Pemasarakatan Tanjung Gusta Medan). *JUNCTO*, 1(1) 2019: 19-30,
- Sadjijono, 2008. Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Simamora, E., dan Muaz Z., (2012), Penerapan Prinsip *Good Governance* dalam Perpolisian Masyarakat di Wilayah Hukum Polresta Medan, *Mercatoria*, 5 (1): 1-11
- Simanjuntak, P. (2017). Hukum Perdata Indonesia. Jakarta: PT.Kencana.
- Sipahutar, E. (2020). Analisis Hukum Pelaksanaan dan Pelayanan Bagi Pengguna Jaminan Kesehatan Menurut UU No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. *DOKTRINA: JOURNAL OF LAW*, 3(1), 87-97. doi:<https://doi.org/10.31289/doktrina.v3i1.3528>
- Sirait, B., & Sahari, A. (2014). PERANAN POLISI MILITER ANGKATAN UDARA DI DALAM PENYIDIKAN KASUS NARKOBA DALAM WILAYAH HUKUM LANUD SOEWONDO (MEDAN). *JURNAL MERCATORIA*, 7(1), 30-45. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v7i1.658>
- Sitinjak, B., & Ediwarman, E. (2014). PENERAPAN HUKUM ACARA KHUSUS PENGADILAN HUBUNGAN INDUSTRIAL PADA PENGADILAN NEGERI MEDAN (Studi Putusan Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri Medan). *JURNAL MERCATORIA*, 7(1), 16-29. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v7i1.657>
- Sitompul, S., & Siregar, J. (2014). PERAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN TERKAIT GOOD GOVERNANCE (Studi Kasus di BPSK Kota Medan). *JURNAL MERCATORIA*, 7(2), 208-221. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v7i2.671>
- Soekanto, Soerjono dan Mahmudji, Sri. 2003. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Subekti. (2019). Hukum Perjanjian. Jakarta: PT. Intermasa.
- Syahroni, dkk. 2018. Korupsi, Bukan Budaya Tetapi Penyakit. Yogyakarta: CV Budi Utama
- Syaifuddin, M. (2012). Hukum Kontrak. Bandung: CV Mandar Maju.
- Syaparudin, Ferri A.S., dan Henry D.S., (2010), Perlindungan Hukum bagi Para Pihak dalam Perjanjian *Franchise*, *Mercatoria*, 3 (2): 144-162
- Tambunan, R, Suhatrizal & Siregar, T. (2019). Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Kepabeian Penyeludupan Pakaian Bekas (Putusan No. 237/Pid.B/2016/PN.Tjb). *JUNCTO*, 1(2) 2019: 158-165,
- Tarigan, Erwin., dan Ferry A.S., (2013), Analisa Hukum Praperadilan di Pengadilan Negeri Tebing Tinggi Deli (Studi Putusan di Pengadilan Negeri Tebing Tinggi Deli), *Mercatoria*, 6 (1): 22-43
- Tekualu, L.D.S, Lubis , A.A, & Munthe, R. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Korban Perdagangan Perempuan Dan Anak (Trafficking) (Studi Pengadilan Negeri Medan). *JUNCTO*, 1(1) 2019: 89-99,
- Yasin, H.M. 2018. Mengenal Lembaga Pengawasan Internal Pemerintahan Daerah (Inspektorat Daerah). Gowa: Pusaka Almada.
- Yohana, Y. (2015). TANGGUNG JAWAB HUKUM ATAS BENTUK USAHA BADAN HUKUM DAN BENTUK USAHA NON BADAN HUKUM. *JURNAL MERCATORIA*, 8(1), 46-53. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v8i1.646>
- Zebua, F.R.P., Iman J., dan Taufik S., (2008), Tanggungjawab Pelaku Tindak Pidana Korupsi dan Ahli Warisnya Dalam Pembayaran Uang Pengganti Kerugian Keuangan Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata (Studi Kasus Pada Pengadilan Negeri Medan), *Mercatoria*, 1 (2): 150-162
- Zulfikar, Pandri "Epistemologi Kebenaran Hukum Available online <http://jurnalmahasiswa.uma.ac.id/index.php/juncto>