

EFEKTIVITAS PENGAWASAN PEMERINTAHAN TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG KEPALA DAERAH: STUDI KASUS RAHMAT EFFENDI

Muhammad Farrel Rafangga¹, Razika Bilqis Putri Arrasyid², Algie Rizky Fadillah³, Ivan Darmawan⁴
Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjadjaran
Email: *muhammad24049@mail.unpad.ac.id¹, razika24001@mail.unpad.ac.id²,
algie24001@mail.unpad.ac.id³, ivan.darmawan@unpad.ac.id⁴

ABSTRAK

Penyalahgunaan wewenang oleh kepala daerah masih menjadi persoalan serius dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun telah tersedia mekanisme pengawasan internal dan eksternal, praktik korupsi dan penyimpangan kekuasaan menunjukkan bahwa sistem pengawasan belum sepenuhnya efektif dalam mencegah dan mendeteksi pelanggaran sejak dini. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pengawasan pemerintahan terhadap kepala daerah melalui studi kasus Rahmat Effendi serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus berbasis studi kepustakaan. Data diperoleh dari peraturan perundang-undangan, dokumen Komisi Pemberantasan Korupsi, putusan pengadilan, serta literatur ilmiah yang relevan. Analisis dilakukan dengan menggunakan Three Lines Model yang dikembangkan oleh The Institute of Internal Auditors sebagai kerangka utama untuk menilai peran dan fungsi pengawasan dalam pemerintahan daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan terhadap kepala daerah belum berjalan efektif, terutama dalam aspek pencegahan dan deteksi dini penyalahgunaan wewenang. Sistem pengawasan masih cenderung bersifat represif karena pelanggaran baru terungkap setelah terjadi proses penindakan hukum. Kelemahan utama terdapat pada lini pertama yang belum optimal dalam mengelola risiko, lini kedua yang belum kuat dalam pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, serta lini ketiga yang menghadapi keterbatasan independensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan pengawasan perlu dilakukan melalui optimalisasi seluruh lini pengawasan, peningkatan independensi APIP, penerapan pengawasan berbasis risiko, serta penguatan transparansi dan sistem pelaporan agar penyalahgunaan wewenang dapat dicegah lebih awal.

Kata kunci

pengawasan pemerintahan; Three Lines Model; APIP; SPIP; penyalahgunaan wewenang; Rahmat Effendi.

ABSTRACT

PAbuse of authority by regional heads remains a serious issue in local governance in Indonesia. Although internal and external oversight mechanisms have been established, corruption practices and misuse of power indicate that the existing oversight system has not been fully effective in preventing and detecting violations at an early stage. This study aims to analyze the effectiveness of governmental oversight over regional heads through the case study of Rahmat Effendi and to identify the factors that influence the effectiveness of such oversight. This research employs a qualitative approach using a case study method based on library research. The data were obtained from laws and regulations, documents issued by the Corruption Eradication Commission, court decisions, and relevant scientific literature. The analysis was conducted using the Three Lines Model developed by The Institute of Internal Auditors as the main framework to assess the roles and functions of oversight in local government. The findings show that oversight over regional heads has not been effective, particularly in terms of prevention and early detection of abuse of authority. The oversight system remains largely repressive, as violations are often revealed only after law enforcement actions have taken place. The main weaknesses are found in the first line, which has not optimally managed risks; the second line, which remains weak in implementing the Government

Internal Control System; and the third line, which faces limitations in the independence of the Government Internal Supervisory Apparatus. This study concludes that strengthening oversight should be carried out through the optimization of all lines of oversight, improvement of APIP independence, implementation of risk-based supervision, and reinforcement of transparency and reporting systems so that abuse of authority can be prevented at an earlier stage.

Keywords

governmental oversight; Three Lines Model; Government Internal Supervisory Apparatus (APIP); Government Internal Control System (SPIP); abuse of authority; Rahmat Effendi.

1. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang akuntabel merupakan prinsip utama dalam mewujudkan *good governance*. Kepala daerah memiliki kewenangan yang luas dalam perumusan kebijakan, pengelolaan anggaran, dan manajemen aparatur. Namun, besarnya kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak disertai sistem pengawasan yang efektif.

Indonesia telah memiliki sistem pengawasan melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), Inspektorat Daerah, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), serta pengawasan eksternal seperti DPRD, BPK, KPK, Ombudsman, masyarakat, dan media. Namun, berbagai kasus korupsi kepala daerah menunjukkan bahwa sistem tersebut belum optimal dalam fungsi pencegahan dan deteksi dini.

Salah satu kasus yang mencerminkan hal tersebut adalah perkara Rahmat Effendi, Wali Kota Bekasi, yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK pada tahun 2022 atas dugaan suap pengadaan barang dan jasa serta jual beli jabatan. Kasus ini menunjukkan bahwa penyimpangan baru terungkap melalui penindakan hukum, bukan melalui mekanisme pengawasan internal.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas pengawasan pemerintahan, mengevaluasi kasus Rahmat Effendi, serta mengidentifikasi faktor yang memengaruhi efektivitas pengawasan berdasarkan *Three Lines Model*. Penelitian ini menggunakan *Three Lines Model* sebagai kerangka utama dalam menganalisis efektivitas pengawasan pemerintahan. Model ini menjelaskan bahwa pengelolaan risiko dan pengawasan dalam organisasi berjalan melalui tiga lini yang saling terintegrasi.

Lini pertama adalah manajemen operasional yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan risiko, dalam konteks pemerintahan daerah dijalankan oleh kepala daerah dan perangkat daerah. Lini kedua berfungsi sebagai pendukung manajemen dalam pengelolaan risiko dan pengendalian internal melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) untuk memastikan risiko dapat dikendalikan sejak awal.

Lini ketiga adalah fungsi assurance independen yang dijalankan oleh APIP/Inspektorat Daerah melalui audit, reviu, evaluasi, dan pemantauan terhadap efektivitas pengendalian internal dan tata kelola. Model ini menegaskan bahwa efektivitas pengawasan tidak hanya bergantung pada auditor, tetapi pada sinergi seluruh lini dalam organisasi. Kegagalan pengawasan terjadi apabila salah satu lini tidak berjalan optimal, khususnya dalam pengelolaan risiko, pengendalian internal, dan fungsi assurance.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada pemahaman secara mendalam mengenai efektivitas pengawasan pemerintahan terhadap penyalahgunaan wewenang kepala daerah melalui studi kasus Rahmat Effendi. Metode studi kasus digunakan untuk menelaah suatu peristiwa hukum dan pemerintahan secara spesifik, kontekstual, dan menyeluruh, sehingga dapat menggambarkan bagaimana mekanisme pengawasan internal dan eksternal berjalan dalam praktik pemerintahan daerah.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data meliputi peraturan perundang-undangan, dokumen Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), putusan pengadilan, jurnal ilmiah, serta sumber media kredibel yang relevan dengan objek penelitian. Data yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan Three Lines Model sebagai kerangka analisis untuk menilai efektivitas fungsi pengawasan, khususnya dalam aspek pencegahan, deteksi dini, pengendalian internal, dan independensi pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang kepala daerah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Sistem Pengawasan Pemerintahan terhadap Kepala Daerah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif sistem pengawasan pemerintahan di Indonesia telah memiliki struktur yang relatif lengkap, mencakup mekanisme pengawasan internal maupun eksternal. Namun demikian, dalam praktiknya pada kasus Rahmat Effendi (Wali Kota Bekasi), sistem tersebut belum mampu menjalankan fungsi pencegahan secara optimal, khususnya dalam mendeteksi dan mengendalikan potensi penyalahgunaan kewenangan sejak tahap awal.

Secara faktual, Rahmat Effendi ditetapkan sebagai tersangka dan ditangkap melalui Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh KPK pada 5 Januari 2022 di Kota Bekasi. Dalam operasi tersebut, KPK mengamankan sejumlah pihak, termasuk pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Bekasi serta pihak swasta yang diduga terlibat dalam transaksi suap. Perkara ini berkaitan dengan praktik suap dalam pengadaan barang dan jasa serta dugaan jual beli jabatan di lingkungan pemerintah daerah, yang menunjukkan adanya penyalahgunaan kewenangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Jika dianalisis menggunakan perspektif Three Lines Model (IIA, 2020), maka terlihat adanya kelemahan pada seluruh lini pengawasan. Pada lini pertama, yaitu kepala daerah beserta perangkat daerah sebagai pelaksana kebijakan sekaligus pengelola risiko, kewenangan yang dimiliki dalam pengambilan keputusan strategis seperti pengadaan dan promosi jabatan tidak diimbangi dengan pengendalian risiko yang memadai, sehingga membuka ruang terjadinya praktik transaksional.

Pada lini kedua, yaitu fungsi pengendalian internal melalui SPIP, belum terlihat adanya kemampuan yang memadai dalam mengidentifikasi serta memitigasi risiko penyimpangan, khususnya pada sektor-sektor yang memiliki tingkat kerawanan tinggi. Akibatnya, potensi penyimpangan tidak terdeteksi sejak awal proses administrasi dan kebijakan.

Sementara pada lini ketiga, yaitu APIP/Inspektorat Daerah sebagai fungsi assurance independen, pengawasan tidak mampu menangkap indikasi penyimpangan sebelum dilakukan penindakan oleh KPK. Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan internal masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya berperan

sebagai mekanisme peringatan dini (early warning system) dalam mencegah penyalahgunaan kewenangan di lingkungan pemerintahan daerah.

3.2 Analisis Efektivitas Pengawasan Pemerintahan dalam Kasus Rahmat Effendi

Jika dilihat lebih lanjut melalui Three Lines Model (IIA, 2020), lemahnya efektivitas pengawasan dalam kasus ini menunjukkan sifat yang sistemik, dalam arti tidak hanya bersumber dari satu tingkat pengawasan, tetapi dari lemahnya keterhubungan dan fungsi antar lini dalam keseluruhan sistem pengendalian pemerintahan. Pada lini pertama, yaitu manajemen operasional yang dalam konteks pemerintahan daerah dijalankan oleh kepala daerah beserta perangkatnya, diskresi yang dimiliki dalam pengambilan keputusan strategis seperti pengadaan barang dan jasa serta promosi jabatan tidak diimbangi dengan pengendalian risiko yang memadai. Dalam kondisi ideal, setiap kewenangan seharusnya disertai mekanisme kontrol internal yang mampu membatasi ruang penyimpangan. Namun dalam kasus ini, fakta persidangan KPK menunjukkan adanya praktik penerimaan suap dari pihak kontraktor serta transaksi terkait pengisian jabatan ASN, yang mengindikasikan bahwa fungsi pengendalian pada level operasional tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Pada lini kedua, yaitu fungsi pengendalian internal melalui Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), peran yang seharusnya berfokus pada pengelolaan risiko, pengembangan prosedur pengendalian, serta pemantauan kepatuhan belum mampu bekerja secara efektif. SPIP pada dasarnya dirancang sebagai instrumen preventif untuk mengidentifikasi dan memitigasi risiko sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan. Namun dalam kasus ini, risiko pada sektor-sektor yang secara empiris memiliki kerawanan tinggi, seperti pengadaan barang dan jasa serta manajemen ASN, tidak teridentifikasi secara memadai, sehingga ruang terjadinya penyimpangan tetap terbuka tanpa deteksi dini yang berarti.

Sementara pada lini ketiga, yaitu Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat Daerah sebagai fungsi assurance independen, pelaksanaan pengawasan belum menunjukkan tingkat efektivitas yang diharapkan. Secara kelembagaan, Inspektorat berada dalam struktur pemerintahan daerah di bawah kepala daerah, sehingga secara tidak langsung dapat memengaruhi tingkat independensi dalam menjalankan fungsi audit dan evaluasi. Akibatnya, peran APIP lebih banyak berorientasi pada pemeriksaan kepatuhan administratif dibandingkan analisis risiko dan deteksi dini terhadap pola penyimpangan yang bersifat sistemik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengawasan dalam kasus ini belum berfungsi sebagai suatu sistem yang utuh dan terintegrasi sebagaimana dikehendaki dalam *Three Lines Model*, melainkan masih bersifat terfragmentasi antar lini. Ketidaksinambungan antara manajemen operasional, fungsi pengendalian internal, dan fungsi assurance menyebabkan sistem pengawasan cenderung reaktif, di mana penyimpangan baru terungkap setelah memasuki tahap penegakan hukum, bukan melalui mekanisme pencegahan yang bekerja sejak awal.

3.3 Faktor yang Memengaruhi Efektivitas Pengawasan Pemerintahan dan Strategi Penguatannya

Efektivitas pengawasan dalam kerangka *Three Lines Model* (IIA, 2020) pada dasarnya sangat ditentukan oleh kekuatan dan konsistensi masing-masing lini dalam menjalankan fungsi yang melekat padanya, serta sejauh mana ketiga lini tersebut saling terhubung dalam satu sistem pengendalian yang utuh. Kelemahan pada satu lini tidak hanya berdampak pada lini tersebut, tetapi juga dapat melemahkan keseluruhan arsitektur pengawasan pemerintahan, khususnya dalam konteks pencegahan penyalahgunaan wewenang di tingkat daerah.

Pada lini pertama, yaitu manajemen operasional yang dijalankan oleh kepala daerah beserta perangkat birokrasi, faktor yang paling menentukan adalah integritas serta kemampuan dalam mengelola kewenangan berbasis risiko. Kepala daerah memiliki ruang diskresi yang luas dalam pengambilan keputusan, terutama pada sektor-sektor strategis seperti pengadaan barang dan jasa, perizinan, serta promosi jabatan. Dalam kondisi ideal, diskresi tersebut seharusnya diimbangi dengan mekanisme kontrol internal yang memadai, baik melalui prosedur, etika birokrasi, maupun pengawasan melekat. Namun apabila integritas tidak menjadi fondasi utama, maka kewenangan yang luas tersebut justru berpotensi membuka ruang terjadinya penyalahgunaan, terutama ketika terdapat interaksi dengan kepentingan eksternal yang tidak transparan.

Pada lini kedua, efektivitas pengawasan sangat bergantung pada implementasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) sebagai instrumen manajemen risiko. SPIP seharusnya berfungsi untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan memitigasi risiko sejak tahap perencanaan kebijakan hingga pelaksanaan. Namun dalam praktiknya, kelemahan dalam penerapan risk assessment menyebabkan pengawasan tidak mampu secara dini menangkap area-area yang memiliki tingkat kerawanan tinggi terhadap korupsi. Akibatnya, pengendalian internal cenderung bersifat formalitas administratif, bukan sebagai sistem yang benar-benar bekerja untuk mencegah penyimpangan. Hal ini memperlihatkan bahwa fungsi preventif pada lini kedua belum berjalan secara optimal.

Pada lini ketiga, yaitu Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) atau Inspektorat Daerah, faktor utama yang menentukan efektivitas adalah independensi dan kompetensi teknis dalam menjalankan fungsi assurance. Secara struktural, Inspektorat berada dalam lingkungan pemerintah daerah dan secara administratif masih berada di bawah kepala daerah, sehingga independensinya tidak sepenuhnya bebas dari pengaruh struktural maupun politis. Kondisi ini berimplikasi pada terbatasnya ruang gerak dalam melakukan audit investigatif terhadap pimpinan daerah. Akibatnya, fungsi pengawasan lebih banyak berfokus pada kepatuhan prosedural dan administratif, dibandingkan kemampuan untuk mendeteksi pola penyimpangan yang bersifat sistemik dan berulang.

Di samping itu, efektivitas keseluruhan sistem pengawasan juga tidak dapat dilepaskan dari peran pengawas eksternal, seperti KPK, DPRD, dan BPK. Dalam kasus ini, peran lembaga-lembaga tersebut cenderung lebih terlihat pada tahap penindakan setelah terjadinya pelanggaran, bukan pada tahap pencegahan atau deteksi dini. Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi antaraktor pengawasan belum sepenuhnya terintegrasi dalam suatu sistem peringatan dini yang efektif, sehingga masing-masing lembaga masih bekerja secara sektoral.

Dengan demikian, penguatan sistem pengawasan dalam perspektif *Three Lines Model* perlu diarahkan pada penguatan secara simultan di setiap lini. Pada lini pertama, penguatan integritas dan pengendalian internal berbasis risiko menjadi kunci untuk membatasi penyalahgunaan diskresi. Pada lini kedua, optimalisasi SPIP harus difokuskan pada penerapan manajemen risiko yang lebih substantif, bukan sekadar pemenuhan administratif. Sementara pada lini ketiga, peningkatan independensi, kapasitas analitis, serta penguatan peran APIP sebagai assurance menjadi sangat penting untuk memastikan fungsi deteksi dini dapat berjalan efektif. Pendekatan yang terintegrasi ini diperlukan agar sistem pengawasan tidak lagi bersifat reaktif, melainkan benar-benar mampu bekerja secara preventif dan berbasis risiko dalam menjaga akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa efektivitas pengawasan pemerintahan terhadap penyalahgunaan wewenang kepala daerah dalam kasus Rahmat Effendi belum berjalan optimal, terutama pada aspek pencegahan dan deteksi dini. Meskipun telah tersedia perangkat pengawasan internal maupun eksternal, praktik suap pengadaan barang dan jasa, jual beli jabatan, serta gratifikasi tetap terjadi dan baru terungkap melalui Operasi Tangkap Tangan (OTT) KPK. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan yang berjalan masih cenderung bersifat represif dibandingkan preventif.

Ditinjau melalui Three Lines Model, kelemahan pengawasan bersifat sistemik. Pada lini pertama, besarnya diskresi kepala daerah belum diimbangi dengan integritas dan pengendalian risiko yang memadai. Pada lini kedua, implementasi SPIP belum efektif dalam mengidentifikasi dan memitigasi risiko pada sektor-sektor rawan korupsi. Sementara pada lini ketiga, APIP/Inspektorat Daerah belum sepenuhnya mampu menjalankan fungsi independent assurance akibat keterbatasan independensi dan orientasi pengawasan yang masih administratif.

Dengan demikian, pengawasan dalam kasus ini belum terintegrasi secara optimal antar lini dan masih bersifat reaktif. Oleh karena itu, penguatan diperlukan melalui peningkatan integritas lini pertama, optimalisasi SPIP pada lini kedua, serta penguatan independensi dan kapasitas APIP pada lini ketiga, agar pengawasan dapat beralih dari pendekatan reaktif menuju sistem yang preventif dan berbasis risiko.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (2021). *Pedoman Penilaian Maturitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Terintegrasi*. Jakarta: BPKP.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. (Tanpa Tahun). *Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)*.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2022). *Menerima hadiah atau janji terkait pengadaan barang dan jasa serta lelang jabatan di Pemerintahan Kota Bekasi*.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2025). *KPK luncurkan indikator MCP 2025 untuk perkuat pencegahan korupsi di daerah*.
- KPK. (2023). *Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2023*.
- Mardiasmo. (2021). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2021). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- Republik Indonesia. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Sedarmayanti. (2018). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik): Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*. Bandung: Mandar Maju.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2023). *Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah*.

- Siagian, S. P. (2016). *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- The Institute of Internal Auditors. (2020). *The IIA's Three Lines Model: An Update of the Three Lines of Defense*. Lake Mary, FL: The Institute of Internal Auditors.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.