

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia merupakan Negara hukum yang menganut kedaulatan rakyat. Ini berarti kepentingan rakyat yang berdaulat merupakan tujuan yang harus dicapai dan diselenggarakan oleh Negara. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut diperlukan suatu Organisasi Administrasi Negara yaitu pemerintah.<sup>1</sup>

Dalam ilmu hukum administrasi negara, administrasi negara dipandang sebagai pelaksana (*uitvoering*) dan penyelenggaraan (*realisatie*) dari Undang-Undang beserta pelaksanaannya. Terdapat dua istilah hukum administrasi negara yaitu hukum administrasi negara umum dan hukum administrasi negara khusus. Hukum administrasi negara umum berkenaan dengan peraturan-peraturan umum mengenai tindakan hukum dan hubungan hukum administrasi atau peraturan dan prinsip yang berlaku, dan tidak terikat pada bidang-bidang tertentu. Sedangkan hukum administrasi negara khusus berkenaan dengan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu seperti peraturan tata ruang, kepegawaian, pertahanan, kesehatan, perpajakan, pendidikan dan sebagainya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Mukmin Muhammad, Hukum Administrasi Negara, (Sleman : DEEPUBLISH, 2021), hal. 9-10.

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa :<sup>3</sup>

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan pasal di atas, susunan organisasi pemerintah di Indonesia terdiri dari 2 (dua) susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi negara tingkat pusat adalah badan-badan kenegaraan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial dan Bank Sentral.

Di daerah, selain satuan pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (daerah otonom), dimungkinkan untuk dibentuk satuan-satuan sebagai aparat pemerintah pusat di daerah. Satuan-satuan semacam ini dibentuk dalam rangka dekonsentrasi. Selanjutnya susunan pemerintahan tingkat daerah diatur dalam Undang-Undang dan terdiri dari daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.

Sudah menjadi permasalahan umum bahwa efektifitas pelaksanaan dari seluruh kegiatan dalam sebuah kelembagaan publik maupun kelembagaan privat tidak berjalan sebagaimana mestinya dan sering ditemukan kesalahan-

---

<sup>3</sup> Pasal 18 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kesalahan yang berdampak sangat fatal. Berdasarkan hal tersebut, sangat dibutuhkan kehadiran pengawasan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan profesionalisme pelaksanaan berbagai program kelembagaan, sehingga dapat memberikan hasil sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya apabila sesuatu program kelembagaan tidak memberikan hasil sesuai dengan harapan sebelumnya.

Menurut Siagian, pengawasan merupakan proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh organisasi untuk menjamin supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>4</sup> Sedangkan menurut Situmorang dikutip oleh Makmur, menjelaskan bahwa pengawasan merupakan setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.<sup>5</sup>

Banyak faktor yang mempengaruhi terwujudnya *good governance*. Terdapat faktor-faktor pendukung dan faktor penghambat dalam mewujudkan *good governance*. Faktor pendukungnya meliputi :

1. Aparat pemerintah yang bersih, bermoral dan proaktif akan mewujudkan partisipasi yang baik serta adanya *check and balance*;
2. Kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi sebagai penunjang prinsip *good governance* yaitu transparansi.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2011), hal. 176.

<sup>5</sup> Makmur, *Efektifitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, (Bandung : Refika Aditama, 2011), hal. 175.

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 187.

Sedangkan faktor penghambatnya yaitu :

1. Masih kurangnya pemahaman masyarakat dan aparatur pemerintah mengenai *good governance*, sehingga hanya menjadi slogan dan hanya menjadi wacana belaka;
2. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang memadai untuk mewujudkan *good governance*.<sup>7</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut PP No. 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) menyatakan bahwa :

“Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”<sup>8</sup>

Fungsi pengawasan menjadi sangat penting dalam pencapaian suatu tujuan organisasi. Sistem organisasi akan timpang apabila fungsi pengawasan dalam organisasi tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Salah satu Instansi yang memiliki wewenang dalam melakukan fungsi pengawasan (internal) terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Inspektorat. Di mana fungsi dan peran Inspektorat adalah melakukan pemeriksaan, pengujian dan penilaian atas kinerja perangkat daerah dan badan usaha milik daerah serta usaha daerah lainnya.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Pasal 1 Angka 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disebut PP No. 60 Tahun 2008 Tentang SPIP) menyatakan bahwa:

Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.<sup>9</sup>

Hal ini bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan pengawasan yang telah dilakukan telah sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, penilaian efektivitas pelaksanaan pengawasan oleh Inspektorat ditekankan pada pelaksanaan pemeriksaan, pengujian dan pengusutan. Dalam melakukan pemeriksaan oleh Inspektorat, maka ruang lingkup dalam pemeriksaan ditekankan pada pengawasan aparatur pemerintah daerah. Alasan dilakukannya pemeriksa yaitu untuk menilai apakah tidak ada penyimpangan dalam pelaksanaan aktivitas yang dilakukan oleh lembaga-lembaga atau instansi-instansi pemerintahan, selain itu dapat dilakukan tindakan perbaikan dalam pelaksanaan aktivitas pemerintahan.

Adanya komitmen pemerintah dalam mewujudkan *good governance*, khususnya pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme yang biasa dikenal dengan istilah KKN. Maka kinerja atas penyelenggaraan organisasi pemerintah menjadi perhatian pemerintah untuk dibenahi. Salah satu upaya pembenahan tersebut melalui sistem pengawasan yang efektif dengan meningkatkan peran

---

<sup>9</sup> Pasal 1 Angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

dan fungsi dari Aparat Pengawas Intern Pemerintah (selanjutnya disebut APIP).

Terbitnya PP No. 60 Tahun 2008 Tentang SPIP mempertegas bahwa setiap entitas pelaporan dan akuntansi memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pengendalian intern. Kelemahan dalam penerapan sistem pengendalian intern pemerintahan (selanjutnya disebut SPIP) dapat mengakibatkan kerugian negara, potensi kerugian negara, kekurangan penerimaan, penyimpangan administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan, atau ketidakefektifan. Maka dari itu sudah saatnya setiap instansi pemerintah segera menerapkan SPIP ke dalam manajemen pemerintahan.

Terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi negara biasanya dikaitkan dengan konsep *detournement de pouvoir* (penggunaan wewenang tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya). Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisasi dengan cara menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Untuk mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, maka harus dibuktikan bahwa pejabat tersebut telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Henny Juliani, "Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara", Jurnal Hukum : *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 3, Issue 1, Maret 2020, hal. 59. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/alj/article/view/7977>, diakses pada tanggal 10 Mei 2023

Sebagai contoh kasus, *Transparency International Indonesia* mencatat Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia mengalami peningkatan dari 32 pada tahun 2012 menjadi 40 pada tahun 2019, namun selama pandemi Covid-19, pada tahun 2020-2021 IPK Indonesia mengalami penurunan menjadi 37-38 di bawah Vietnam. Artinya, anti korupsi di Indonesia tidak lebih baik dari Vietnam. Kasus korupsi penyalahgunaan kewenangan penyelenggara pemerintahan seperti penyerobotan lahan yang melibatkan mantan Bupati Indragiri Hulu (Tahun 1998-2008) mencapai kerugian ditaksir Rp. 78 triliun, dan korupsi perizinan pertambangan oleh Bupati Kotawaringin Timur senilai Rp. 5,8 triliun. Serta kasus korupsi BP Migas, PT. *Trans Pacific Petrochemical Indotama* (TPP) sekitar Rp. 37,8 triliun.<sup>11</sup>

Meskipun pengawasan internal telah ada, tetapi kasus fraud korupsi terjadi di lingkungan pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) justru makin merata dari pemerintah pusat sampai daerah, dari jajaran eksekutif, legislatif sampai yudikatif, bahkan kepolisian, kejaksaan dan kehakiman sebagai penegakan hukum. Terakhir, terbongkarnya kasus Hakim Agung Sudrajad Dimiyati, Kepala Propam POLRI Ferdi Sambo, dan Gubernur Papua Lukas Enembe.<sup>12</sup>

Berdasarkan kasus di atas, kedudukan pengawasan internal di sini merupakan salah alat kontrol untuk perbaikan lebih dini agar standar mutu dan kinerja mencapai target. Optimalisasi fungsi dan peran pengawasan intern

---

<sup>11</sup> Achmad Mochtarom, "Memperkuat Pengendalian Internal Pemerintah", Artikel Hukum detik news, 25 Oktober 2022, <https://news.detik.com/kolom/d-6367819/memperkuat-pengendalian-internal-pemerintah>, diakses pada tanggal 10 Mei 2023.

<sup>12</sup> *Ibid.*

dalam mencegah penyimpangan dan mengawal keberlangsungan bisnis sangat tergantung kemauan dan i'tikad baik pimpinan korporasi atau Lembaga/Kementerian. Selain itu APIP berperan penting dalam pengelolaan keuangan Negara oleh karenanya peran APIP harus dikuatkan dari segala segi baik dari segi SDM, keorganisasian/kelembagaan, standar dan sebagainya.

Sebagai contoh tindakan yang dilakukan oleh APIP atas adanya dugaan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara yaitu kasus Desa Alastlogo Kecamatan Lekok Kabupaten Pasuruan. Inspektorat Daerah Kabupaten Pasuruan telah melaksanakan monitoring evaluasi (monev) atas laporan tindak lanjut Kecamatan Lekok kepada kepala desa Alastlogo yang tidak mengindahkan kedua Surat Teguran Camat Nomor: 410/10//424.308/2023 tanggal 2 Januari 2023 dan Surat Teguran Camat Nomor: 862.1/012/424.308/2023 tanggal 16 Januari 2023 yang diberikan untuk mempertanggungjawabkan beberapa kejanggalan dan tidak diserahkannya laporan pertanggungjawaban penggunaan dana desa di tahun 2022. Sehingga Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Alastlogo sepakat untuk melakukan penundaan pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) tahun 2023.<sup>13</sup>

Adanya kasus tersebut di atas, Inspektorat Daerah Kabupaten Pasuruan mendapatkan laporan dari pihak Kecamatan Lekok untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan dana desa Alastlogo tahun 2022, karena berdasarkan hasil monev yang dilakukan oleh pihak Kecamatan pada tanggal

---

<sup>13</sup> diolah dari Inspektorat Daerah Kabupaten Pasuruan

24 Januari sampai dengan 1 Februari 2023, masih ditemukan adanya catatan dan kekurangan atas kelengkapan realisasi kegiatan fisik maupun nonfisik serta pertanggungjawabannya. Sehingga Inspektorat Daerah Kabupaten Pasuruan selaku APIP melakukan pengawasan internal (auditor internal) kepada Desa Alastlogo untuk membuktikan benar atau tidaknya dugaan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara tersebut telah terjadi atau tidak terjadi.<sup>14</sup>

Selain contoh kasus di atas, yaitu kasus yang menimpa Kades, Sekretaris Desa dan Kaur Keuangan Desa Keboncandi Kecamatan Gondangwetan Kabupaten Pasuruan, yang mana Inspektorat Daerah berdasarkan Surat Perintah Tugas Inspektur Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor : 700/290/424.060/2023 tanggal 17 Maret 2023 melakukan audit perhitungan kerugiaan keuangan negara atas dugaan tindak pidana korupsi dalam penggunaan anggaran SILPA Tahun 2019.<sup>15</sup>

Berdasarkan kasus di atas, hasil audit oleh Inspektorat Daerah yang telah dilaksanakan menyatakan bahwa terdapat pelaksanaan kegiatan di tahun 2020 yang menggunakan dana SILPA 2019 tidak sesuai dengan ketentuan, sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara/daerah senilai Rp. 168.784.192,57 (seratus enam puluh delapan juta tujuh ratus delapan puluh empat ribu seratus sembilan puluh dua rupiah lima puluh tujuh sen).<sup>16</sup> Artinya, fungsi Inspektorat Daerah di sini menitikberatkan pada fungsi preventif yaitu mencegah

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

terjadinya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan program dan memperbaiki kesalahan-kesalahan yang telah terjadi untuk dijadikan pelajaran supaya kesalahan-kesalahan tersebut tidak terulang kembali di masa yang akan datang.

Maka dari itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul **KEDUDUKAN HUKUM INSPEKTORAT DAERAH DALAM MELAKUKAN TINDAKAN KEPADA PEJABAT PEMERINTAHAN YANG MENYALAHGUNAKAN WEWENANG SEHINGGA MENGAKIBATKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

#### **B. Perumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian skripsi ini yaitu :

1. Bagaimana kedudukan hukum Inspektorat Daerah dalam melakukan tindakan kepada pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara?
2. Bagaimana bentuk tindakan Inspektorat Daerah kepada pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian skripsi ini, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Inspektorat Daerah dalam melakukan tindakan kepada pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara.

2. Untuk mengetahui bentuk tindakan Inspektorat Daerah kepada pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian dalam pembahasan skripsi ini yaitu sebagai berikut :

##### **1. Akademis**

Secara teoritis, penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum tata negara, khususnya pemahaman teoritis mengenai tugas, fungsi, kedudukan dan tanggung jawab APIP dalam hal terjadinya penyalahgunaan keuangan negara oleh pejabat pemerintahan. Selanjutnya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat dan jelas bagi para akademisi hukum, praktisi hukum dan mahasiswa hukum dalam mengembangkan dan menambah wawasan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran, serta memberikan tambahan dokumentasi karya tulis, literatur, dan bahan-bahan informasi ilmiah dan lain sebagainya.

##### **2. Kelembagaan**

Penulisan skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penambahan ilmu pengetahuan serta sebagai pedoman dan bahan rujukan bagi penegak dan/atau praktisi hukum khususnya bagi pejabat pemerintahan dan Inspektorat selaku APIP. Penelitian ini diharapkan

untuk dijadikan sebagai bahan/masukan bagi penegak hukum dalam melaksanakan tugas sesuai bidangnya masing-masing. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembentuk Undang-Undang (Legislatif) terkait dengan upaya penguatan berupa peraturan perundang-undangan yang khusus dan menitikberatkan pada kedudukan Inspektorat sebagai APIP.

### **3. Sosial/Masyarakat**

Hasil penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi masyarakat atas adanya Inspektorat sebagai pengawas internal, serta wewenang dan kewenangannya dalam memberikan tindakan kepada pejabat pemerintahan yang menyalahgunakan wewenang sehingga mengakibatkan kerugian keuangan negara. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman dan dasar dalam bertindak, selain itu bermanfaat karena dengan adanya penelitian ini dapat mengetahui bentuk-bentuk penyalahgunaan keuangan negara oleh pejabat pemerintahan yang tidak bertanggungjawab serta mengetahui cara menanggulangi dan mengatasi permasalahan tersebut.