

EKSISTENSI APARAT PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH TERHADAP LARANGAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG APARATUR SIPIL NEGARA

Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H., .M.H., Aditya Syaprillah, S.H., M.H.

Didit Arya Yudistra, S.H.

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BORNEO TARAKAN

Email: diditarya1095@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini akan menjelaskan mengenai kewenangan APIP dalam peraturan perundang-undangan dan peran APIP terhadap larangan penyalahgunaan wewenang ASN. Perkembangan kegiatan pemerintah saat ini, terutama dalam hal pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia, terdapat banyak kegiatan dalam rangka pelayanan kepentingan umum. Pelaksanaan kegiatan tersebut akan bersentuhan langsung dengan kepentingan-kepentingan individu (rakyat) yang pada akhirnya akan melahirkan sengketa antara rakyat dan pemerintah. Maka dari itu, agar pelaksanaan kegiatan tersebut berjalan dengan baik perlu adanya suatu pengawasan yang efektif (dalam hal ini yang melakukan pengawasan adalah APIP) agar dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh ASN.

Kata Kunci : APIP, Larangan Penyalahgunaan Wewenang, ASN

ABSTRACT

This article will explain the authority of APIP in legislation and the role of APIP to prohibition of against of abuse authority of ASN. The development of the activities of the current Government, especially in terms of the implementation of national development in Indonesia, there are a lot of activities in the framework of services of general interest. The implementation of these activities will be in touch directly with the interests of the individual (the people) that will eventually give birth to a dispute between the people and the Government. Therefore, in order to implementation the event is going well is need for an effective supervision (in this case surveillance was APIP) in order to prevent the occurrence of abuse of authority perpetrated by the ASN

Keywords: APIP, The Ban On Abuse Of Authority, ASN.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tujuan bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, supaya mewujudkan cita-cita tersebut diperlukan pegawai pemerintahan yang memenuhi beberapa unsur seperti profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik kolusi, korupsi dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan bisa menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹

Perkembangan kegiatan pemerintah dewasa ini, lebih-lebih dalam pelaksanaan pembangunan nasional di Indonesia, makin banyak kegiatan yang dikatakan sebagai kegiatan dalam rangka pelayanan kepentingan umum. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut pada akhirnya akan bersentuhan dengan kepentingan-kepentingan individu (rakyat) yang pada akhirnya dapat melahirkan sengketa antara rakyat dan pemerintah.² Agar tahap perencanaan sampai pelaksanaan tugas pembangunan nasional dan tugas pemerintahan bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan, diperlukan adanya pengawasan yang efektif untuk mencegah terjadinya penyelewengan sehingga bisa mengendalikan proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah.

Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif adalah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak khususnya pada masa reformasi sekarang ini. Arah pendekatannya yaitu difokuskan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan sebagai upaya penyampaian kebijakan pemerintah

¹ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Cahyaningsih, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2016, h. 133

² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 125

pusat dan sekaligus sebagai pelaksana program pemerintahan. Hal ini ditandai oleh adanya tuntutan bagi masyarakat, akan menunjang terciptanya aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa, tertib dan teratur dalam menjalankan tugas dan fungsi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Tuntutan bagi masyarakat itu timbul karena ada sebabnya, yaitu adanya praktik-praktik yang tidak terpuji yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dikalangan aparat pemerintah salah satunya disebabkan oleh kurang efektifnya pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh badan yang ada dalam tubuh pemerintah itu sendiri.³ Salah satu contohnya adalah tindakan pungutan liar yang dilakukan oleh pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Tarakan dalam pembuatan e-KTP yang termasuk dalam unsur penyalahgunaan wewenang.⁴

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan serta pemberian kewenangan kepada Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk melakukan pengawasan dan pengujian mengenai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. Keberadaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan akan memperkuat dan menambah efektivitas upaya pemberantasan korupsi karena dengan adanya Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), dugaan penyalahgunaan wewenang dapat dideteksi sejak dini sebagai upaya preventif (pencegahan). Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan tersebut, kemudian melatarbelakangi penulis melakukan penelitian hukum tentang “Eksistensi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah Terhadap Larangan Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara”.

³ Fransiska Tampanguma, *Pengawasan Inspektorat dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Minahasa Selata*, Vol. 5 No. 1, 1991, h. 2

⁴www.m.kalpos.prokal.co/read/news/4591-sekda-oknum-asn-terlibat-pungli-langsung-dipecat.html diakses pada 11 November 2017, pukul 12.00

2. Rumusan Masalah

Dari apa yang telah diuraikan pada latar belakang diatas, maka penulis mengajukan beberapa permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kewenangan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Peraturan Perundang-Undangan?
- b. Bagaimana Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) terhadap larangan penyalahgunaan wewenang Aparatur Sipil Negara?

3. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penulisan yang bersifat ilmiah, suatu karya tulis berfungsi untuk mendapatkan kebenaran karena dengan adanya kebenaran itu, maka sebuah karya ilmiah dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

a. Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif yang merupakan penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Undang-undang (statute approach). Pendekatan Undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶ Pendekatan undang-undang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis konsistensi dan kesesuaian antar regulasi yang hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang sedang diteliti penulis.

c. Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya, diperlukan sumber-sumber penelitian.⁷

⁵ Pedoman Penulisan Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, Tarakan, 2017, h.21

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, h.133

⁷ *Ibid*, h.181

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber-sumber penelitian yang menjadi dua jenis, yaitu:

- a. Bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum yang utama digunakan sebagai acuan yang terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601)
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara 5587)
 - 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916)
 - 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494)
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5887)
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6041)
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890)
 - 9) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 400)
 - 10) Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang

Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 273)

11) Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 8)

b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa literatur-literatur, terdiri dari:

- 1) Buku-buku tentang Pengawasan, Kewenangan, Aparatur Sipil Negara, dan Hukum Administrasi Negara.
- 2) Karya Tulis Ilmiah yang membahas mengenai penelitian ini.
- 3) Web site atau situs-situs resmi dll.

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan mempergunakan analisis konten. Teknik ini berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan Eksistensi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah terhadap Larangan Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara.

e. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi kemudian diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Peraturan Perundang-Undangan

a. Kedudukan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Peraturan Perundang-undangan

Reformasi pengelolaan keuangan negara turut memperkuat eksistensi APIP, terutama terkait perannya dalam mendukung penguatan sistem pengendalian intern instansi pemerintah. Di dalam Pasal 47-48 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah disebutkan bahwa untuk memperkuat dan menunjang efektivitas sistem pengendalian intern dilakukan pengawasan intern oleh APIP. Dengan demikian pekerjaan utama APIP berdasarkan konsep PP 60 tahun 2008 adalah melakukan pengawasan intern. Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang masih merupakan bagian dari pemerintah itu sendiri. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 PP Nomor 60 Tahun 2008 menyebutkan bahwa:

“Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantapan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaran tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.”

Pasal 49 ayat (1) PP No. 60 Tahun 2008 menyebutkan bahwa aparat pengawasan intern pemerintah terdiri dari beberapa organ, organ tersebut ialah:

- 1) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang berdasarkan Pasal 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP yang merupakan aparat pengawas intern pemerintah yang melakukan pengawasan terhadap keuangan negara/daerah dan

pembangunan nasional yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden.

- 2) Inspektorat Jenderal yang berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang berkedudukan sebagai aparat pengawas yang melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang bertanggungjawab langsung kepada menteri atau pimpinan lembaga.
- 3) Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota yang berdasarkan Pasal 11 dan Pasal 33 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah berkedudukan sebagai unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

b. Kewenangan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dalam Peraturan Perundang-Undangan

- 1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Dasar hukum atas pengawasan yang dilakukan oleh BPKP adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Pada Pasal 1 angka 4 PP No. 60 Tahun 2008 disebutkan bahwa Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada presiden.

Kewenangan yang diperoleh oleh BPKP adalah atribusi karena kewenangan yang diperoleh bersumber langsung dari peraturan perundang-undnagan. Kemudian mengenai kewenangan dari BPKP itu sendiri telah dijelaskan dalam Pasal 49 ayat (2) PP No.60 Tahun 2008, yaitu BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara atas kegiatan tertentu yang meliputi :

- a) Kegiatan yang bersifat lintas sektoral, dimana yang dimaksud dengan kegiatan yang bersifat lintas sektoral merupakan kegiatan yang dalam pelaksanaannya melibatkan 2 atau lebih kementerian Negara/lembaga atau pemerintah daerah yang tidak dapat dilakukan pengawasan oleh aparat pengawasan intern pemerintah kementerian Negara/lembaga, provinsi, atau kabupaten/kota karena keterbatasan kewenangan.
 - b) Kegiatan kebendaharaan umum Negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum Negara, dimana menteri keuangan melakukan koordinasi kegiatan yang terkait dengan instansi pemerintah lainnya.
 - c) Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.
- 2) Inspektorat Jenderal

Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat jenderal berdasarkan beberapa sumber hukum. Sumber hukum tersebut adalah Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

Pada Pasal 1 angka 5 PP No. 60 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melakukan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggungjawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga. Kewenangan yang diperoleh oleh Inspektorat Jenderal adalah atribusi karena kewenangan yang diperoleh bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan. Mengenai kewenangan oleh Inspektorat Jenderal

telah dijelaskan dalam Pasal 49 ayat (4) PP No.60 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa:

“Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”

Inspektorat Jenderal diberikan wewenang untuk memberikan rekomendasi kepada pihak yang terkait. Pihak terkait tersebut adalah menteri atau atasan dari pihak yang tengah dilakukan pengawasan oleh inspektorat jenderal. Tetapi, apabila dalam hal laporan tersebut harus membutuhkan tindakan lanjut, inspektorat harus melaporkan kepada menteri untuk mendapat tindak lanjut laporan. Dalam hal ini dibagi menjadi 2 macam yaitu:

- a) Untuk pelanggaran kecil dilaporkan kepada pejabat di lingkungan kementerian (atasan);
 - b) Untuk pelanggaran besar dilaporkan kepada menteri.⁸
- 3) Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Dasar pengawasan yang dilakukan baik oleh Inspektorat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Kewenangan yang diperoleh oleh Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah atribusi karena kewenangan yang diperoleh bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan. Mengenai kewenangan dari Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota juga

⁸ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Cahyaningsih, h.61

termuat dalam Pasal 49 ayat (5) dan ayat (6) PP No.60 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa :

- (5) Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi.
- (6) Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

2. Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah Terhadap Larangan Penyalahgunaan Wewenang

a. Tugas dan Fungsi Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)

1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

Mengenai tugas dari BPKP sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden No.192 Tahun 2014, BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan Negara/daerah dan pembangunan Nasional. Dan pada Pasal 3 disebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPKP menyelenggarakan fungsi:

- a) Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum Negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden;
- b) Pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan

pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;

- c) Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d) Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
- e) Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
- f) Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- g) Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h) Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;

- i) Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundang- undangan;
- j) Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- k) Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l) Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m) Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n) Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

2) Inspektorat Jenderal

Inspektorat jenderal berada di masing-masing kementerian atau lainnya yang sejajar. Tugas utama dari inspektorat jenderal adalah melakukan pengawasan terhadap segala tindakan atau seluruh sektor pekerjaan kementerian sesuai dengan Pasal 49 ayat (4) UU No. 60 tahun 2008 bahwa:

“Inspektorat Jenderal atau nama yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pertanggungjawaban pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh inspektorat jenderal diberikan kepada menteri. Sedangkan pengangkatan inspektorat jenderal dilakukan oleh presiden berdasarkan usul yang diberikan oleh menteri yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal

44 PerPres No.7 Tahun 2015 disebutkan bahwa Inspektorat mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan intern di lingkungan kementerian. Kemudian dalam Pasal 45 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dalam Pasal 44, inspektorat menyelenggarakan fungsi:

- a) Penyusunan kebijakan teknis pengawasan intern;
- b) Pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan menteri;
- d) Penyusunan laporan hasil pengawasan; dan
- e) Pelaksanaan administrasi inspektorat.

3) Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur inspektorat Daerah provinsi dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah serta mempunyai tugas untuk membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Kemudian mengenai fungsi dari inspektorat itu sendiri telah dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (5) PP No.18 Tahun 2016 yaitu:

- a) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan dari gubernur;
- d) Penyusunan laporan hasil pengawasan;
- e) Pelaksanaan administrasi inspektorat Daerah provinsi; dan

- f) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur terkait dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan Inspektur inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota serta mempunyai tugas untuk membantu bupati/walikota dalam membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah. Kemudian mengenai fungsi dari inspektorat daerah Kabupaten/Kota itu sendiri telah dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (5) PP No.18 Tahun 2016 yaitu:

- a) Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
- b) Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c) Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati/wali kota;
- d) Penyusunan laporan hasil pengawasan;
- e) Pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan
- f) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

b. Peran Aparat Pengawasan Internal Pemerintah Terhadap Larangan Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara

Mengenai larangan penyalahgunaan wewenang, telah dijelaskan dalam Pasal 17 UU No.30 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang.

- (2) Larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. Larangan melampaui wewenang;
 - b. Larangan mencampuradukkan wewenang;
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang

Kemudian untuk penjelasan dari Pasal 17 ayat (2) dijelaskan dalam Pasal 18 yang menyatakan bahwa:

- (1) Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:
 - a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau
 - c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:
 - a. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau
 - b. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:
 - a. Tanpa dasar kewenangan, dan/atau
 - b. Bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Maka dapat dipahami bahwa larangan penyalahgunaan wewenang yang dimaksud meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan larangan bertindak sewenang-wenang. Dalam hal ini peran APIP sendiri yaitu melakukan pengawasan sebagaimana termaktub dalam Pasal 20 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

“Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.”

Selain di atas, peran APIP itu juga dijelaskan dalam Pasal 11 PP No.60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan bahwa :

Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf g sekurang-kurangnya harus:

- 1) Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah;
- 2) Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintahan; dan
- 3) Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintahan.

Pada bab penjelasan dari PP tersebut mengatakan bahwasanya ada beberapa hal yang perlu diperhatikan guna mewujudkan peran APIP yang efektif.

- 1) Di dalam instansi pemerintah terdapat mekanisme untuk memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas

dan fungsi Instansi Pemerintah yang harus mempertimbangkan hal-hal berikut.

- a) Aparat pengawasan intern pemerintah yang independen melakukan pengawasan atas kegiatan instansi pemerintah.
 - b) Aparat pengawasan intern pemerintah membuat laporan hasil pengawasan setelah melaksanakan tugas pengawasan.
 - c) Untuk menjaga mutu hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah secara berkala diperlukan telaahan seawat.
- 2) Di dalam instansi pemerintah terdapat mekanisme peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.
 - 3) Di dalam instansi pemerintah, terdapat upaya memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan (*good governance*) tugas dan fungsi instansi pemerintah.
 - 4) Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah yang mengelola anggaran, akuntansi, dan perbendaharaan sehingga tercipta mekanisme saling uji. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut.
 - a) Instansi pemerintah memiliki hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah yang mengelola anggaran, akuntansi, dan perbendaharaan, serta melakukan pembahasan secara berkala tentang pelaporan keuangan dan anggaran, pengendalian intern serta kinerja.
 - b) Pimpinan instansi pemerintah memiliki hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah yang melaksanakan tanggungjawab pengendalian yang bersifat lintas instansi.

Berdasarkan peran APIP yang telah dijelaskan diatas, maka penulis berpendapat bahwasanya pengawasan yang dilakukan oleh APIP lebih kepada upaya preventif (pencegahan), karena terdapat tindakan yang mengedepankan upaya pencegahan dengan cara memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan,

efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintahan, serta memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintahan yang bisa dilakukan melalui sosialisasi, pelatihan, pendidikan, dan konsultasi mengenai pengawasan.

Mengenai pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah dalam Pasal 48 PP tersebut menjelaskan APIP melakukan pengawasan melalui beberapa tahap, yaitu:

- 1) Audit, merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, obyektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah.
- 2) Reviu, merupakan penelaahan bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, atau norma yang telah ditetapkan.
- 3) Evaluasi, merupakan rangkaian kegiatan yang membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.
- 4) Pemantauan, merupakan proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- 5) Kegiatan pengawasan lainnya yang antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, dan pemaparan hasil pengawasan.

Sedangkan menurut Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih ada terdapat 5 tata cara pelaksanaan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh APIP,⁹ yaitu:

- 1) Pemeriksaan
- 2) Pengujian
- 3) Pengusutan
- 4) Penilaian
- 5) *Monitoring* dan evaluasi pelaksanaan

Pasal 19 UU Administrasi Pemerintahan mengatur mengenai akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dengan dilakukannya penyalahgunaan wewenang yaitu:

- 1) Tidak sah jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara melampaui wewenang dan secara sewenang-wenang.
- 2) Dapat dibatalkan jika telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan secara mencampurkan wewenang.

Mengenai pengawas yang melakukan pengawasan terhadap APIP itu sendiri diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 3 Tahun 2008 tentang Kode Etik Aparat Pengawasan Internal Pemerintah yang menyatakan bahwa pemeriksaan, investigasi, dan pelaporan pelanggaran kode etik ditangani oleh Badan Kehormatan Profesi.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Kewenangan APIP berdasarkan pada PP 60 Tahun 2016 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yaitu:

⁹ *Ibid*, h.50-51

- a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang berdasarkan Pasal 49 ayat (2) PP No.60 Tahun 2008 mempunyai kewenangan melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan Negara atas kegiatan tertentu.
- b. Inspektorat Jenderal (ItJen), yang berdasarkan Pasal 49 ayat (4) PP No.60 Tahun 2008 mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian Negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c. Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang berdasarkan Pasal 49 ayat (5) dan (6) PP No.60 Tahun 2008 mempunyai kewenangan melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Mengenai larangan atas penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh ASN, APIP mempunyai peran yang lebih kepada upaya pencegahan (preventif) yang dilakukannya melalui beberapa tahap yaitu audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya dan tata cara pelaksanaan kegiatannya dilakukan dari pemeriksaan, pengujian, pengusutan, penilaian, dan *monitoring*.

2. Saran

- a. Perlu adanya revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang APIP, karena jika APIP harus mengawasi pimpinan lembaga atau kepala daerahnya sendiri, maka hasil pengawasan dari APIP tidak seharusnya dilaporkan ke pimpinan lembaga atau kepala daerahnya. Contohnya inspektorat jenderal melaporkan hasil pengawasannya kepada presiden langsung tidak melalui menteri/pimpinan lembaga.
- b. Upaya pencegahan (preventif) harus lebih ditingkatkan melalui sosialisasi, pelatihan, pendidikan, konsultasi mengenai pengawasan, dan lain-lain.

DAFTAR BACAAN

1. Buku-Buku

Efendi, Aan dan Poernomo, Freddy, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017

Hadjon, M. Philipus, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2016.

Pedoman Penulisan Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, Tarakan, 2017, h.21

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 1995 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara 5587)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5887)

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6041)

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890)

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 400)

Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 273)

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 8)