

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan jelas menyatakan pada pasal 1 ayat (1) bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, sehingga bentuk pemerintahannya pun berpuncak pada kedaulatan masyarakat dan di bawah kendali presiden dalam sistem pemerintahan presidensial. Pada dasarnya, secara bersama-sama lembaga eksekutif dan legislatif bertanggung jawab secara langsung atas tata kelola negara melalui penyelenggaraan pemerintahan dan pembuatan dan penetapan peraturan perundang-undangan. Hubungan hukum keduanya pada posisi yang setara, sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, presiden bertanggung jawab kepada rakyat dan tidak bertanggung jawab pada parlemen atau legislatif. Sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden dalam melaksanakan tanggung jawabnya dibantu oleh wakil presiden.¹ Secara teknis, presiden dibantu pula oleh menteri-menteri negara, di mana menteri-menteri dimaksud memimpin masing-masing departemen pemerintahan dan hanya diangkat dan diberhentikan oleh presiden.² Menteri-menteri yang tergabung dalam kabinet membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang diakomodasi dalam perangkat pemerintah berbentuk kementerian.

Peranan strategis yang diemban oleh berbagai kementerian negara tentu menciptakan suatu ekspektasi besar atau tuntutan dalam mewujudkan negara yang madani. Merujuk pada pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian negara, menyebutkan bahwa kementerian negara Republik Indonesia terbagi menjadi 3 (tiga) fungsi, yakni kementerian yang menjalankan urusan luar negeri,

¹ Lihat pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Lihat pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dalam negeri dan pemerintahan; kementerian yang menjalankan urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industry, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, komunikasi dan informasi, pertanian dan perkebunan, kehutanan, kelautan dan perikanan; dan kementerian yang menjalankan urusan perencanaan pembangunan sosial, aparatur negara, kesekretariatan negara, BUMN, pertanahan, dan lingkungan hidup.

Berdasarkan pembagian urusan di atas, kementerian yang melaksanakan urusan dalam negeri yakni Kementerian Dalam Negeri menjadi salah satu kementerian yang memberikan pengaruh besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan batang tubuh UUD 1945 yang secara eksplisit menyebutkan bahwa Kementerian Dalam Negeri salah satu kementerian yang tidak dapat diubah dan dibubarkan oleh presiden. Menteri Dalam Negeri bersama Menteri Luar negeri dan Menteri Pertahanan merupakan *triumvirat* atau 3 (tiga) pemegang kekuasaan absolut apabila terjadi kekosongan kekuasaan negara karena presiden dan wakil presiden mangkat dari jabatannya karena sesuatu hal. Selain itu, disamping kedudukannya sebagai instansi pusat, Kementerian Dalam Negeri juga melaksanakan pekerjaan teknis sampai ke daerah. Oleh karena itu, Kementerian Dalam Negeri juga berperan penting dalam mewujudkan reformasi birokrasi.

Pelaksanaan reformasi birokrasi memusatkan perhatian terhadap perbaikan sistem birokrasi untuk mencapai kondisi *good and clean governance*. Reformasi atau *reform* menjadi kata kunci bagi perubahan ke arah perbaikan, dan pembaruan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan. Jika pemerintahan dianggap buruk, penuh praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, pelayanan publik yang buruk, pegawai negeri yang masal, anggaran yang dipergunakan secara tidak efektif dan efisien, atau dengan

kata lain pemerintahan mencapai titik kinerja terendah dalam menjalankan fungsi dan perannya, maka reformasi birokrasi menjadi tawaran bagi dilakukannya perubahan ke arah yang lebih baik.³ Perubahan mendasar terhadap tatanan birokrasi yang lebih baik yakni melalui perubahan pola pikir birokrat dan sistem pemerintahan itu sendiri.

Reformasi Birokrasi merupakan langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.⁴ Disamping itu, perkembangan ilmu pengetahuan dan sistem informasi yang semakin pesat dan adanya dinamika lingkungan masyarakat akhirnya memaksa pemerintah untuk melakukan reformasi agar setiap tuntutan masyarakat dapat ditangani. Tuntutan ini menjadi sebuah komitmen pemerintah untuk memperbaiki sistem pemerintahan sekali saja, namun secara komprehensif dan berkala. Berbagai permasalahan reformasi begitu kompleks sehingga dibutuhkan peta rencana dan strategi yang tepat dalam mengimplementasikan birokrasi yang *reformed*. Pembaharuan paradigma terhadap kedudukan dan fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat perlu dihayati lebih dalam. Paradigma baru dalam reformasi birokrasi terletak pada area-area strategis yang perlu dirubah, diantaranya, manajemen perubahan; penataan dan penguatan organisasi; penataan peraturan perundang-undangan; penataan sumber daya manusia; penataan tata laksana; penguatan akuntabilitas kerja; peningkatan kualitas pelayanan publik; dan penguatan pengawasan.⁵

Penguatan pengawasan mengarahkan organisasi menuju kestabilan dan mempertajam pengendalian terhadap risiko yang mungkin terjadi. pengawasan melalui

³Taufiq Efendi, *ABC Reformasi Birokrasi* (Jakarta: Biro Hukum dan Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2010) hal. 96

⁴ Kejaksaan RI, "Tentang Reformasi Birokrasi", https://www.kejaksaan.go.id/reformasi_birokrasi.php?section=7&id=32 (diakses pada 2 April 2022, pukul 14.36 WIB)

⁵ Badan Pusat Statistik, "8 Area Perubahan Reformasi Birokrasi", <https://rb.bps.go.id/CIrbbps/index.php/area/areaperubahan> (diakses pada 2 April 2022, pukul 15.00 WIB)

pengendalian internal dapat dijadikan sebagai penjamin mutu *quality assurance* dan pengukuran kinerja suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan uraian Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atau SPIP yang menjelaskan bahwa pengawasan intern adalah seluruh proses kegiatan audit, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Esensi utama dari pengawasan adalah pengendalian internal, karena sistem pengendalian internal yang memadai akan menciptakan iklim kerja dan manajemen yang sehat serta sebagai suplemen pencegah kesalahan pada pengawasan eksternal, karena pada dasarnya pengawasan eksternal hanya lanjutan dari pengawasan internal dan *double checker*.⁶

Berkaca pada hal tersebut, Kementerian Dalam Negeri sebagai instansi strategis yang menjalankan fungsi dan urusan strategis harus memiliki sistem pengendalian internal yang kuat dalam menghadapi tantangan-tantangan reformasi birokrasi. Melalui Inspektorat Jenderal, Kementerian Dalam Negeri terus berkomitmen mewujudkan sistem pengawasan yang efektif dan efisien baik secara internal maupun eksternal. Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah atau APIP, Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri menjadi aktor utama keberhasilan pelaksanaan pengendalian internal di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Karena di dalam upaya pengendalian atau pengawasan, juga terdapat upaya pembinaan oleh APIP sebagai bentuk pencegahan. Oleh karena itu, APIP harus terus melakukan perubahan dalam menjalankan proses bisnis guna memberi nilai tambah bagi kementerian negara/lembaga

⁶ Arahan Menteri Dalam Negeri dalam *Launching Sinergitas Pengelolaan Bersama Monitoring Centre for Prevention (MCP)* serta Rakorwasdanas Tahun 2021 dalam pembahasan prinsip pengawasan yakni “Memperkuat pengawasan internal dan penguatan iklim kerja dan manajemen yang sehat” secara virtual pada 31 Agustus 2021

dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini sejalan dengan peran pengawasan intern untuk mendorong peningkatan efektivitas manajemen risiko (*risk management*), pengendalian (*control*) dan tata kelola (*governance*) organisasi.⁷

Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri secara fungsional melaksanakan pengawasan internal dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri. Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2021, Inspektorat Jenderal memiliki tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun fungsi Inspektorat Jenderal yang diuraikan dalam pasal 638 poin b, yakni fungsi pelaksanaan pengawasan intern di lingkungan kementerian terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya. Bentuk pengawasan internal merupakan bentuk konsistensi Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri (Itjen) dalam mempertahankan *performance* termasuk meminimalisir dan mengantisipasi segala bentuk kekeliruan dan penyimpangan terhadap tata kelola keuangan, kinerja maupun kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam kerangka pengawasan eksternal oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

Peran Itjen sebagai APIP tentu memberikan kontribusi besar dalam mewujudkan pemerintahan yang jujur dan bersih dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sebagai *reminder*, tentu Prinsip utama pengawasan adalah dengan memperkuat pengawasan internal yang nantinya akan menciptakan iklim kerja atau manajemen yang sehat. Baik pengawasan internal maupun eksternal harus ditindaklanjuti dengan serius

⁷Merry Ingrid,dkk., “Pelaksanaan Fungsi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk Menunjang Tingkat Kewajaran Laporan Keuangan Pemerintah Kota Manado”, <https://media.neliti.com/media/publications/61860-ID-pelaksanaan-fungsi-aparat-pengawas-inter.pdf> (diakses pada 2 April 2022 Pukul 16.27 WIB), hal. 1

terlebih lagi pengawasan internal, karena pengawasan eksternal hanya lanjutan dari pengawasan internal dan bersifat sebagai *double checker*. Tujuan ini tentu direalisasikan melalui tata kelola yang mengedepankan prinsip 3 E, yakni Pengawasan yang efektif, efisien dan ekonomis. APIP harus mendokumentasikan fakta untuk keperluan pemantauan tindak lanjut sesuai dengan informasi tentang tindak lanjut yang telah dilaksanakan oleh objek pengawasan. Pemantauan dan pemutakhiran tindak lanjut bertujuan untuk memastikan bahwa tindakan yang telah dilaksanakan oleh objek pengawasan sesuai rekomendasi.

Manfaat pengawasan tidak hanya terletak pada banyaknya fakta yang dilaporkan, namun juga terletak pada efektivitas tindak lanjut rekomendasi tersebut. Rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti dapat diasumsikan sebagai indikasi lemahnya pengendalian internal objek pengawasan dalam mengelola sumber daya yang tersedia. Disamping itu, pengendalian internal dapat memberikan kepastian lebih tinggi bahwa informasi yang dihasilkan dapat dipercaya.⁸ Hal ini tentu akan berdampak pula pada perilaku organisasi melalui kegiatan pengelolaan dan manajemen yang berkesinambungan, sehingga dapat membentuk iklim kerja yang efektif dan efisien. Selain menjamin tata kelola yang tepat, pengendalian internal menjadi kunci utama dalam pemenuhan parameter-parameter kinerja dalam pemeriksaan eksternal yakni pemeriksaan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia atau BPK RI.

Pemeriksaan BPK RI termasuk kedalam jenis pengawasan berbentuk audit berdasarkan PP 60 Tahun 2008 pasal 48 ayat (2) yang mengacu pada standar audit yang berlaku. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara tepatnya, pada bab II pasal 2, BPK RI melakukan pemeriksaan keuangan negara meliputi

⁸ Husaini, *Komite Audit dan Audit Internal* (Bandung: UNPAD Press, 2009) hal. 13

pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara dalam rangka memenuhi opini atau pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan beberapa pada kriteria; (1) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan; (2) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*); kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan (4) efektivitas sistem pengendalian intern.⁹

Berangkat dari hal tersebut, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) selama 7 tahun berturut-turut mampu meraih dan mempertahankan Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Opini tersebut mencakup tentang kewajaran penyajian laporan keuangan, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, pemeriksaan atas laporan keuangan dan implementasi serta penyusunan laporan keuangan.¹⁰ Hal tersebut menunjukkan, secara bertahap Kemendagri mengalami kemajuan dalam menindaklanjuti setiap temuan maupun rekomendasi atas hasil pemeriksaan BPK RI, khususnya terhadap aspek kerugian keuangan negara dengan melakukan pengembalian ke kas negara. Secara statistik, proses penyelesaian kerugian negara di lingkungan Kemendagri mengalami kemajuan. Berdasarkan Buku Laporan Hasil Pemantauan Atas Penyelesaian Kerugian Negara Semester I Tahun Anggaran 2021 pada Kementerian Dalam Negeri, posisi kerugian negara per 30 Juni 2021 pada Kementerian Dalam Negeri adalah sebanyak 2.751 kasus senilai Rp366.012.538.252,12, di mana masih terdapat sisa kerugian negara yang belum diselesaikan sebanyak 1.012 kasus senilai Rp33.806.966.610,23.

⁹ BPK RI, "Ragam Opini BPK", <https://www.bpk.go.id/news/ragam-opini-bpk> (diakses pada 4 April 2022 pukul 21.04 WIB)

¹⁰ Merdeka, "Kemendagri Tujuh Tahun Berturut-Turut Pertahankan Opini WTP dari BPK", <https://www.merdeka.com/peristiwa/kemendagri-tujuh-tahun-berturut-turut-pertahankan-opini-wtp-dari-bpk.html> (diakses pada 4 April 2022 pukul 21. 15 WIB)

Merujuk pada data di atas, perkembangan penyelesaian kerugian negara pada Kementerian Dalam Negeri begitu signifikan. Jika dikalkulasikan, perkembangan penyelesaian kerugian mencapai 90,76%. Jenis kerugian negara berdasarkan laporan hasil pemantauan dimaksud, terdapat 3 (tiga) jenis kerugian, diantaranya kerugian negara tuntutan perbendaharaan, Tuntutan Ganti Rugi (TGR) Non-Bendahara dan pihak ketiga. Adapun masing-masing nilai kerugian diantaranya, pada bendahara adalah sebanyak 11 kasus senilai Rp6.339.056.503,81; Non-Bendahara sebanyak 2.618 kasus senilai Rp158.521.740.844,12; dan pihak ketiga sebanyak 122 kasus senilai Rp201.151.740.904,19. Dan pada posisi 30 Juni 2021, masih terdapat sisa kerugian yang masih harus ditindaklanjuti sebanyak 5 kasus pada tuntutan perbendaharaan sebesar Rp923.538.391,81; 963 kasus pada TGR Non-Bendahara sebesar Rp28.581.132.056,37 dan 44 kasus pada pihak ketiga sebesar Rp4.302.296.162,05.

Berangkat dari data di atas, kerugian yang disebabkan oleh pegawai non-bendahara paling menyita perhatian karena jumlah kasus dan nilai kerugian paling tinggi, yakni sebanyak 2.618 kasus senilai Rp158.521.740.844,12. Ketika seorang pegawai terlibat dalam sebuah tindakan yang menyebabkan kerugian negara, tentu saja yang bersangkutan berkewajiban untuk menyelesaikannya dengan membayar ganti kerugian yang ditimbulkannya. Ini pun ditegaskan dalam pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang berbunyi “Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.”¹¹ Dengan demikian, segala perbuatan

¹¹ Setyawan Dwi Antoro, “Penyelesaian Kerugian Negara Non- Bendahara di Lingkungan Kementerian Keuangan, https://klcfiles.kemenkeu.go.id/2017/07/4.-Penyelesaian-Kerugian-Negara-Non-Bendahara-di-Lingkungan-Kementerian-Kuangan_revised-per-10-Mei-2015.pdf (diakses pada 6 April 2022 pukul 17.31 WIB)

melawan hukum dengan sengaja maupun tidak sengaja menyebabkan kerugian negara akan dikenakan tuntutan ganti rugi.

Tuntutan ganti rugi (TGR) merupakan proses tuntutan yang dilakukan terhadap pegawai negeri non-bendahara dengan tujuan untuk mendapatkan penggantian atas suatu kerugian yang diderita oleh negara sebagai akibat langsung atau tidak langsung dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pegawai negeri tersebut dalam rangka tugas jabatannya dan/atau melalaikan tugas kewajibannya.¹² Timbulnya kerugian negara baik disebabkan oleh bendahara, non pegawai bukan bendahara maupun pihak ketiga perbuatan yang melanggar undang-undang maupun peraturan di bawahnya yang dilakukan di luar kekuasaan atau kewenangannya dan tentu melanggar asas-asas umum dalam ruang lingkup hukum. Dengan demikian, kerugian negara yang disebabkan oleh pegawai negeri non-bendahara telah lalai dalam menjalankan fungsi pemerintahan, menimbulkan akibat hukum kerugian keuangan negara maupun administrasi negara dan merugikan rakyat.

Tindakan pemerintah dalam mengelola keuangan negara berdasarkan asas legalitas merupakan wewenang dan tanggung jawab secara atribusi telah diatur dalam undang-undang. Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan tindakan hukum tertentu, menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut.¹³ Kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara, sudah menjadi kewajiban melekat bagi pejabat maupun pegawai pemerintah dalam menatausahakan dan

¹² *Ibid.*

¹³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hal. 253

mengelola keuangan negara dengan benar. Di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada pasal 1 angka 7 pun disebutkan bahwa adalah kewajiban pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam pengelolaan keuangan negara yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, disertai dengan pertanggungjawaban. Tentunya, pertanggungjawaban tersebut melekat pada jabatan di mana secara yuridis jabatan tersebut selalu beririsan dengan kewenangan yang didapatkan. Dalam perspektif hukum, adanya kewenangan inilah yang mengakibatkan munculnya pertanggungjawaban.¹⁴ Apabila terjadi indikasi penyimpangan terhadap pertanggungjawaban tersebut yang menimbulkan kerugian negara maka sesuai Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pada pasal 59, pasal 62 dan pasal 64 menyebutkan bahwa:

1. Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
2. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut; dan
3. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.

Berdasarkan mandat undang-undang tersebut, pejabat maupun pegawai negeri yang menyebabkan kerugian negara baik secara disengaja atau kelalaian wajib bertanggung jawab untuk mengganti kerugian tersebut. Pernyataan ini tentu termasuk

¹⁴ Henny Juliani, "Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, jilid 39 No. 1 (Maret, 2010) hal. 48

dalam bentuk penegakkan hukum, karena diatur secara legal oleh undang-undang dan bersifat mengikat. Pelanggaran hukum atau perbuatan melawan hukum secara yuridis berarti melakukan perbuatan yang dilarang perundang-undangan atau diluar kewenangan/hak atau bertindak bertentangan dengan hukum.¹⁵ Dengan demikian, pertanggungjawaban oknum pelanggar dalam menyelesaikan kerugian negara hingga tuntas merupakan upaya penegakkan hukum.

Penegakan hukum tanpa pengawasan takkan berjalan secara optimal. Penegakkan hukum itu sendiri bertujuan untuk menegakkan dan mengembalikan fungsi norma-norma hukum sesuai dengan marwahnya. Selain itu, penegakan hukum berlandaskan kepada mekanisme baku dalam proses eksekusinya, karena bukan tidak mungkin, pada saat upaya penegakkan hukum dijalankan terdapat potensi-potensi kecurangan atau ketidakadilan demi memenangkan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Maka dari itu, pembakuan mekanisme hukum atas penyelesaian dan pertanggungjawaban merupakan wujud pembangunan sistem pengawasan yang memadai. Ketika suatu mekanisme hukum telah valid maka kontrol internal pun bukan sesuatu yang sulit. Berkaitan dengan hal tersebut, Inspektorat Jenderal bersama Biro Keuangan dan Aset Sekretariat Jenderal secara bersama-sama bertanggung jawab dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelesaian dan pertanggungjawaban kerugian keuangan negara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

Pertanggungjawaban dalam konsep hukum administrasi negara menganalisis pelaku yang harus bertanggung jawab dan mekanisme hukum yang harus dijalankan.

APIP yang memahami alur dan mekanisme pemerintahan berkoordinasi dengan APH,

¹⁵ Nyoman Serikat Putra Jaya, "Tinjauan Hukum Pidana dalam Penanganan Kasus-Kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia: *Makalah Seminar Nasional Pelaksanaan dan Penerapan Hukum Terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Semarang 27 April 2006, hal. 7

sehingga menghasilkan rekomendasi yang dituangkan dalam dokumen tertulis tentang apakah perbuatan yang dilakukan sepenuhnya dalam domain pelanggaran administrasi atau ada unsur pidananya. Dalam kaitannya dengan terjadinya kerugian negara yang terindikasi terdapat unsur pidana dan atau ada unsur *mens rea* (niat jahat) barulah rekomendasi itu dilakukan tindakan hukum selanjutnya, tidak langsung diserahkan ke sistem peradilan pidana. Dalam UU ASN pun diperkuat dalam aspek perlindungan dan bantuan hukum bagi ASN yang dalam bekerja ada menghadapi masalah hukumnya. Sejalan dengan konsep tersebut, para ASN khususnya APIP harus betul memahami mekanisme hukum dalam penyelesaian dan pertanggungjawaban kerugian negara agar meminimalisir segala bentuk penyimpangan atau kekeliruan.

Sejalan dengan pernyataan Sjachran Basah bahwa administrasi negara adalah tentang menjalankan tugas kewajibannya senantiasa melakukan sikap tindak, yakni suatu tindakan bersifat aktif atau pasif yang tidak lepas dari kekuasaan yang melekat padanya karena *inherent* atau *ials zodanig* dalam menunaikan tugas kewajibannya.¹⁶ Pertanggungjawaban terhadap kerugian negara oleh pegawai non-bendahara dengan menindaklanjuti rekomendasi baik dalam koridor administrasi maupun pengembalian ke Kas Negara adalah bentuk aktif seorang ASN dalam menunaikan kewajibannya dan komitmen dalam menegakkan hukum yang berlaku. khususnya dalam kaitan hukum administrasi negara. Seluruh aktivitas penyelesaian ganti rugi tentu diatur oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan-ketentuan tersebut disimplifikasi menjadi mekanisme yang berkekuatan hukum. Hal inilah yang menjadi landasan bagi APIP, APH maupun pelaku pelanggaran dalam menjalankan masing-masing perannya. Meninjau pada hasil penelitian sebelumnya oleh Iskandar Zulkarnain, dkk tentang

¹⁶ Sjachran Basah, "Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara", *Orasi Ilmiah* (diucapkan pada Dies Natalis XXIX Universitas Padjadjaran pada tanggal 24 September 1986, Bandung), hal. 8.

Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara dan penelitian oleh Henny Juliani terkait *Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara* yang mengkaji aspek kesesuaian dan kontinuitas proses penyelesaian kerugian berdasarkan mekanisme hukum menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dan Undang-Undang 15 Tahun 2004.

Implementasi mekanisme hukum yang tepat dalam proses penyelesaian dan pertanggungjawaban kerugian negara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri akan menjadi salah satu elemen keberhasilan Inspektorat Jenderal dalam mewujudkan budaya pengawasan internal yang efektif dan *risk aware*. Selain itu, implementasi mekanisme hukum yang relevan mendorong kekuatan dan idealisme hukum. sebagai tindak lanjut dari mekanisme itu sendiri, komitmen dan konsistensi para APIP dan ASN khususnya non-bendahara sebagai mayoritas pelaku penyebab kerugian negara dalam menyelesaikan kerugian negara menjadi wujud pelaksanaan birokrasi yang *agile*. Hal ini tentu akan berdampak pada perubahan paradigma lama tentang birokrasi selama ini. Oleh karena itu, dimulai dari pemahaman mekanisme hukum yang benar dalam menyelesaikan kerugian negara akan menciptakan budaya tertib dan terbuka serta menekan potensi adanya penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang.

Berbicara tentang pelaksanaan wewenang dan pertanggungjawaban, dalam konteks penyelesaian kerugian negara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, Inspektorat Jenderal memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam mengasistensi, memfasilitasi serta melakukan pengawasan terhadap Unit Kerja Eselon I maupun Unit Pelaksana Teknis dalam menyelesaikan kerugian negara sebagaimana yang diuraikan dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan & Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Peraturan BPK RI Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil

Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan, dimana Kementerian Dalam Negeri melalui Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri wajib menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK termasuk temuan yang merugikan keuangan negara.

Pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara merupakan bentuk penegakan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa setiap tahapan dan tindakan dalam menyelesaikan kerugian negara terikat dengan ketentuan-ketentuan dan prosedur-prosedur tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh ketentuan dan mekanisme disesuaikan dengan kondisi dan penyebabnya, sehingga *treatment* yang dilakukan pun berbeda pula. sama halnya dengan, pertanggungjawaban kerugian negara oleh PNS non-bendahara dan bendahara yang memiliki *treatment* yang berbeda. Walaupun demikian, dua *treatment* ini tetap pada tujuan yang sama yakni memulihkan keuangan negara dan mencegah kerugian negara terjadi kembali. Berkaitan dengan uraian kondisi di atas, penelitian ini memiliki tendensi untuk mengkaji dan menganalisis permasalahan beserta data yang tersedia tersebut dalam judul **“Pertanggungjawaban Kerugian Negara Oleh Pegawai Negeri Non-Bendahara Sebagai Instrumen Penegakan Hukum di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan diatas, maka dibutuhkan suatu penelitian yang secara khusus meneliti sejauh mana pertanggungjawaban oleh Pegawai Negeri Non-Bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dalam menyelesaikan kerugian negara yang dituangkan dalam pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara oleh pegawai negeri non-bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri harus dilakukan, jika dikaitkan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik?

2. Bagaimana upaya administrasi dan upaya hukum yang dilakukan terhadap pegawai negeri non-bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang dimintakan pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara menurut hukum administrasi negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian terkait implikasi pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri non-bendahara dalam upaya penegakan hukum dan penguatan penerapan *good governance* di lingkungan Kementerian Dalam Negeri serta optimalisasi pelaksanaan upaya administrasi dan upaya hukum terhadap penyelesaian kerugian negara menurut hukum administrasi negara memiliki tujuan sebagai berikut:

- a. Mengkaji dan menganalisis urgensi upaya pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara oleh pegawai negeri non-bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri sebagaimana prinsip *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- b. Menginventarisasi dan menganalisis bentuk dan penerapan upaya administrasi dan upaya hukum yang dilakukan terhadap pegawai negeri non-bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri yang dimintakan pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara menurut hukum administrasi negara.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian terkait pertanggungjawaban dan penyelesaian kerugian negara yang dilakukan oleh pegawai negeri non-bendahara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dalam hal optimalisasi upaya administrasi dan upaya hukum sebagaimana yang tertulis dalam kaidah-kaidah hukum administrasi negara serta implikasinya terhadap pembentukan dan penguatan sistem pengendalian internal dalam rangka mewujudkan

kondisi *good governance* pada Kementerian Dalam Negeri terkhusus dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diharapkan memberikan pendalaman dan pengayaan terhadap mekanisme hukum dalam menyelesaikan kerugian negara berdasarkan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dan peranan APIP dalam hal ini Inspektorat Jenderal dalam mengasistensi dan memfasilitasi satuan kerja internal Kementerian Dalam Negeri terkait untuk mempercepat proses pengembalian dan pemulihan kerugian negara.

Dikaitkan dengan perspektif teori hukum administrasi negara khususnya dalam lingkup administrasi pemerintahan, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat berupa diferensiasi pemahaman mengenai kerugian negara dan kerugian keuangan serta penyebab terjadinya kerugian tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu mendorong pembentukan spesifikasi ketentuan terkait *treatment* atau penerapan sanksi terhadap pelaku penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara yang sebelumnya masih bias karena terdapat dalam dua peraturan sekaligus yakni dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan.

Dalam perspektif praktik, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat pada pemerintah, khususnya Menteri Dalam Negeri dalam melaksanakan mandat pelaksanaan pengelolaan keuangan negara di lingkungan Kementerian Dalam Negeri agar dapat menekan angka kerugian dan menciptakan lingkungan pengendalian internal yang memadai sehingga aktivitas pencegahan munculnya temuan kerugian negara dapat berjalan efektif. Selain itu, penelitian ini diharapkan menjadi refleksi manajemen dan praktik pengawasan internal oleh Inspektorat Jenderal selaku APIP untuk lebih memahami konstruksi hukum pengelolaan keuangan negara yang tepat pada setiap

satuan kerja internal Kemendagri dan pemerintah daerah serta penyusunan dan penerapan peraturan perundang-undangan yang memuat substansi keuangan publik yang efektif, efisien dan ekonomis.

