

Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa Pertanggungjawaban Pidana Melalui Lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP)

Rakhmat Riyadi Akbar

Program Magister Hukum/Hukum dan Sistem Peradilan Pidana/Universitas Lambung Mangkurat (ULM), Fakultas Hukum, Banjarmasin, Kalimantan Selatan, Indonesia
r.riyadiakbar96@gmail.com²³

Abstrak

Peranan APIP dalam pengawasan makin diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang memberikan kewenangan pengawasan akan tetapi faktanya publik mulai tergerus kepercayaan terhadap Inspektorat Daerah karena tidak independen, pengaruh sosial psikologis birokrasi dan politis didaerah, sehingga menghilangkan kepercayaan publik kepada lembaga ini karena menduga korupsi terencana dan terstruktur, disisi lain bagi pejabat pemerintahan yang telah melakukan pengembalian kerugian keuangan negara tanpa pertanggungjawaban pidana dengan unsur kesalahan administratif, akan tetapi faktanya kasus pengembalian kerugian keuangan oleh aparatur pemerintahan tidak menghilangkan pemeriksaan penyelidikan oleh APH dengan dasar Pasal 4 UU PTPK, bahwa pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapus pertanggungjawaban pidana. Tujuan Penelitian ini adalah, mengungkapkan apakah tindakan hukum APIP in casu Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian negara melalui tuntutan ganti rugi kepada aparatur / pejabat pemerintahan memiliki kepastian hukum dan bagaimana kebijakan hukum pidana kedepan (ius constituendum) terhadap pola pengembalian/ tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah.

Kata Kunci: Pengembalian, Kerugian Keuangan Negara, APIP



Ciptaan disebarluaskan di bawah [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada Lembaga Pemerintahan Pusat kita mengenal dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan sebuah lembaga dengan tugas mengawasi penyelenggaraan pemerintah, Namun selain BPK-RI, ada juga APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) yang dalam istilahnya lembaga pengawas internal pada Pemerintahan Daerah, yang mana APIP ini mempunyai tujuan yang sama untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan dan peranan preventif ini diharapkan dapat mencegah Fraud (kecurangan) penggunaan APBD, mewujudkan sistem kinerja yang efektif, efisien dan akuntabel. BPK dapat memanfaatkan hasil pengawasan APIP terutama dari hasil revidu atas laporan keuangan pemerintah, mendukung manajemen pemerintah daerah dalam pelaksanaan rekomendasi BPK dan perbaikan sistem pengendalian Internal. Seiring dengan semakin kuatnya tuntutan dorongan arus reformasi ditambah lagi dengan semakin kritisnya masyarakat yang didukung dengan teknologi informasi, maka rumusan pengawasan yang sederhana itu tidaklah cukup. Masyarakat mengharapkan lebih dari sekedar perbaikan kesalahan, melainkan harus diminta pertanggungjawaban kepada yang bersalah.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap institusi pengawas daerah ini diperparah dengan tidak optimalnya kinerja inspektorat karena tidak independen dibawah Kepala Daerah dan mitra kerja DPRD. Inspektorat beralasan bahwa kinerja inspektorat adalah berbentuk pengawasan dan administratif akan tetapi beberapa kasus adanya dugaan korupsi di Indonesia yang dalam penanganannya oleh APH dilimpahkan kembali ke APIP dengan alasan kesalahan administratif atau suatu kebijakan yang tidak dapat dipidanakan, kemudian untuk pemulihan

kerugian negara akibat perbuatan penyelenggara pemerintahan dilakukan melalui Tuntutan Ganti Rugi yang dilaksanakan oleh Inspektorat selaku APIP.

Mengenai ganti rugi seolah-olah mengeliminir unsur kerugian negara yang diatur dalam UU Tipikor dalam pasal 4 pengembalian kerugian negara tidak menghapuskan perbuatan pidana korupsi. Sedangkan dalam tata laksana Inspektorat (APIP) tidak ada fungsi sebagai Yudikatif yang dapat memberikan kepastian hukum terhadap peristiwa hukum yang terdapat muatan unsur perbuatan pidana. Disisi lain sejauh mana parameter pengembalian kerugian keuangan negara yang telah dilakukan melalui mekanisme hukum administrasi, apakah pelakunya harus tetap bertanggungjawab secara pidana atas kerugian keuangan negara tersebut. Persoalan ini menjadi menarik untuk dibahas agar dapat dipetakan dengan baik mekanisme atas pertanggungjawaban kesalahan administrasi, melanggar hukum perdata dan melawan hukum pidana demi efisiensi, efektivitas, dan kepastian hukum penanganan dan penyelesaian untuk kepentingan pemulihan atas kerugian negara¹.

Oleh karena itu berdasarkan uraian diatas, maka penulis mengangkat masalah tersebut ke dalam suatu bentuk penelitian hukum dengan judul **“PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA TANPA PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA MELALUI LEMBAGA APARAT PENGAWAS INTERNAL PEMERINTAH (APIP)”**

Rumusan Masalah

1. Apakah Tindakan hukum Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian negara melalui Tuntutan Ganti Rugi memiliki kepastian hukum ?
2. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana kedepan (*ius constituendum*) terhadap pola pengembalian / tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah ?

Tinjauan Teoritis

Teori yang digunakan pada penelitian ini adalah :

1. Teori Kepastian Hukum Lon L. Fuller

Kepastian hukum sesungguhnya sebuah ide yang tidak bisa dirumuskan mutlak secara gramatikal. Bahasa yang digunakan dalam merumuskan ketentuan-ketentuan di dalam hukum (undang-undang) tidak bisa diformulasikan secara kaku.² Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat seta diundangkan dengan pasti. Teori kepastian hukum Lon L. Fuller mengemukakan pada 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yaitu³ :

- (1) *A failure to achieve rules at all, so that every issue be decided on an ad hoc basis.*
- (2) *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe*
- (3) *The abuse of retroactive legislation, which not only cannot it self guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change*
- (4) *A failure to make rules understandable.*
- (5) *The enactment of contradictory rules.*
- (6) *Rules that requires conduct beyond the powers of affected party*
- (7) *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them*
- (8) *A failure to congruence between rules as announced and their actual administrations*

¹ M. Irsani Arief. 2022. *Pertanggungjawaban Atas Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi, Perdata/ Bisnis, dan Pidana/ Korupsi*. Jakarta : Mekar Cipta Lestari, hlm 12

² E. Fernando M. Manulang. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Cetakan ke-2. Jakarta : Kencana, hlm 179

³Lon L. Fuller, 1969. *The Morality of Law*, revised edition, London : Yale University Press. hlm. 39

Kedelapan asas diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, menjadi:

1. Kegagalan untuk mencapai semua keteraturan, sehingga setiap masalah memerlukan keputusan secara ad hoc;
2. Kegagalan dalam mempublikasikan, atau setidaknya gagal kepada pihak-pihak terkait (yang kena dampak) atas peraturan yang harus dipatuhi;
3. Pemberlakuan peraturan berlaku surut, yang mana bukan hanya tidak mampu menentukan tindakan dari peraturan itu sendiri, tetapi juga mengurangi integritas dari peraturan itu.
4. Kegagalan membuat peraturan yang dapat dipahami;
5. Pemberlakuan peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan yang mensyaratkan sesuatu yang tidak sesuai dengan kemampuan pihak terkait;
7. Peraturan yang terlalu sering berubah, sehingga subyek tidak mampu menjadikan aturan tersebut menjadi orientasi (pedoman dalam pelaksanaan tepat dan benar) ;
8. Kegagalan untuk melakukan penyesuaian terhadap peraturan yang ditetapkan dengan pelaksanaan (praktek) yang sebenarnya

Asas-asas yang dikemukakan oleh Lon Fuller, dapat disimpulkan bahwa bahwa suatu peraturan apabila terdapat didalam 8 (delapan) kegagalan pada sebuah peraturan, maka dapat dipastikan tidak ada kepastian hukum, merusak sistem hukum itu sendiri karena tidak akan selaras pada pelaksanaan yang terkena dampak, berjalan berdasarkan kepentingan, perilaku, aksi, serta faktor yang dapat mempengaruhi bagaimana hukum itu dilaksanakan.

2. Teori Kebijakan Hukum Pidana

Pendekatan kebijakan mencakup pengertian yang saling terkait antara pendekatan yang berorientasi pada tujuan, pendekatan yang rasional, pendekatan ekonomis dan pragmatis, serta pendekatan yang berorientasi pada nilai.⁴ Istilah kebijakan di ambil dari istilah *policy* atau politik. Bertolak dari istilah asing ini, kebijakan hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering di kenal dengan berbagai istilah. Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat di lihat dari politik hukum maupun dari politik criminal.

Marc Ancel pernah menyatakan bahwa “*modern criminal science*” terdiri dari komponen “*Criminology*”, “*Criminal Law*” dan “*Penal Policy*”.⁵ Dikemukakan olehnya, bahwa *penal policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat Undang-Undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan Undang-Undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan, selanjutnya diantara studi faktor-faktor kriminologis di satu pihak dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidiki fenomena legislative dan bagi suatu seni yang rasional, di masa para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerja sama tidak sebagai kawan sekerja yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistic, humanis, dan berpikiran maju (progresif) lagi sehat.⁶

⁴ Barda Namawi Arief. 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan pidana Penjara*, Semarang : Undip, hlm. 61

⁵ Barda Namawi Arief. 2017. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru, Edisi Kedua. Cetakan ke-6*, Jakarta : Kencana, hlm.21

⁶ Ibid

Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran terhadap judul penelitian belum terdapat penelitian yang membahas mengenai Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa Pertanggungjawaban Pidana Melalui Lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Namun terkait permasalahan Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Tanpa Pertanggungjawaban Pidana Melalui Lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas lain juga ada kemiripan yang membahas, tetapi tidak memiliki kesamaan, antara lain yaitu:

1. Pengucap Priyo Soegito, SH, Universitas Islam Riau Pekanbaru (Tesis, Tahun 2021) Judul Penelitian "*Harmonisasi Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi di Wilayah Hukum Polda Riau*", penulisan penelitian ini lebih kepada pembahasan bagaimana pengembalian kerugian negara dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi berdasarkan MoU APIP dengan APH, adapun rumusan masalahnya adalah :
 - a. Bagaimana implementasi pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi berdasarkan MoU APIP-APH dalam proses penyidikan
 - b. Bagaimana kedudukan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang telah mengembalikan kerugian keuangan negara
2. Khoirul Ariwafa, SH, Universitas Islam Indonesia, (Tesis, 2023) dengan Judul "*Pengembalian Kerugian Negara terhadap Penyedia Barang dan Jasa Pemerintah dalam Tindak Pidana Korupsi (Kajian pasal 4 UU Tipikor Pasca putusan Mahkamah Konstitusi nomor 25/ PUU-XIV/ 2016)*", Penulisan penelitian ini kepada permasalahan perkembangan normatif perubahan makna frasa "dapat" pada delik Pasal 2 dan Pasal 3 UU PTKP setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, adapun rumusan masalah adalah :
 - a. Apakah Pasal 4 UU Tipikor mengalami perubahan pemaknaan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016
 - b. Apakah terdapat alasan penghapus, alasan memperingan dan peniadaan penuntutan pidana ketika terjadi pengembalian kerugian negara oleh pelaku penyedia barang / jasa pada tindak pidana korupsi

Rujukan penelitian kepada peneliti lain :

1. Fauzi Syam, dkk. 2023. . *Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang*. Jurnal Hukum : Vol 6 No. 1 (2023) :1
2. Tri Cahya Indra Permana, 2018. *Wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Menghitung Kerugian Keuangan Negara; The Authority of Financial and Development Monitoring Agency In Auditing The State Financial Losses*. Jurnal Hukum Peratun, Volume I Nomor 1

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau Penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji hukum dalam bentuk tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in book) maupun hukum yang dipraktikkan dalam kehidupan bermasyarakat⁷, adapun kajian utama perundang-undangan yang diteliti Undang-Undang nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan (UU AP), dan Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTKP) serta Peraturan Pemerintah nomor

⁷ Ramlan, dkk. 2023. *Metode Penelitian Dalam Pembuatan Karya Ilmiah*. Medan : Umsu Press, hlm 68

38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Rugi Negara/ Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain. Adapun tipe penelitian ini yaitu tipe penelitian hukum vague norm (Kekaburan hukum) yaitu penelitian yang menekankan pada pengkajian dan penelusuran adanya kekaburan norma pada perundang-undangan terkait kewenangan Inspektorat untuk menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang berkaitan dengan pengembalian keuangan untuk mendapatkan kepastian hukum dari adanya kerugian negara tersebut, dan selain itu juga penelitian hukum ini tipe rechts leemten (kekosongan hukum), yaitu adanya suatu perbuatan hukum yang belum diatur oleh Undang-Undang, dalam hal ini baik oleh UU AP maupun UU PTKP.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Fenomena pada lingkungan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program kegiatan pengadaan barang/ jasa yang bersumber pada APBD ada permasalahan yang sering terjadi, yaitu Kerugian Negara yang telah dikembalikan oleh Pejabat / Aparatur Negara dan dianggap selesai melalui proses pengawasan APIP selama 1 (satu) tahun anggaran, yang telah selesai diperiksa oleh Inspektorat Daerah dan BPK pada kerugian negara karena dianggap kesalahan administratif ternyata faktanya Pejabat / Aparatur Negeranya masih dapat diperiksa oleh APH, dengan dasar pengaduan masyarakat Pasal 102 ayat (1) KUHAP yang menyatakan bahwa *"Penyelidik yang mengetahui, menerima laporan, atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyelidikan yang diperlukan"* dan Pasal 4 Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu *"Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3"*

Disisi lainnya dalam hal kasus yang diperiksa berdasarkan pengaduan masyarakat yang terindikasi tindak pidana korupsi yang mana hasil penyidikan ternyata ditetapkan sebagai kesalahan administratif sehingga kasus tersebut dikembalikan kepada APIP sebagaimana fungsinya untuk melaksanakan pengawasan. Akan tetapi faktanya beberapa daerah APIP tidak menyelesaikan pengembalian kerugian keuangan negara, seakan-akan menghapus pengembalian kerugian keuangan negara.

Pembahasan

A. Kepastian Hukum Tindakan Inspektorat Daerah dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara melalui Tuntutan Ganti Rugi

Penulis akan menganalisis menggunakan teori Kepastian Hukum menurut Lon. L Fuller dengan 8 (delapan) asasnya, sehingga apakah tindakan Inspektorat Daerah dalam menyelesaikan pengembalian kerugian keuangan negara yang dilakukan aparatur negara atau pejabat tanpa harus mempertanggung jawabkan pidananya tersebut memiliki Kepastian Hukum

1. Kegagalan untuk mencapai semua keteraturan, sehingga setiap masalah memerlukan keputusan secara ad hoc;

Dasar tindakan hukum APIP dalam melakukan tugas pengawasan pada penyalahgunaan wewenang dan pengembalian kerugian negara tanpa pertanggungjawaban dipandang gagal karena adanya Pasal 102 ayat (1) KUHAP tentang adanya pengaduan masyarakat sebagai dasar APH melakukan pemeriksaan, karena Undang-Undang telah mengatur hal tersebut., adapun bunyi pasal 102 ayat (1) KUHAP yaitu *"Penyelidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang*

patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindak penyelidikan yang perlu". Sehingga untuk mengatasi hal tersebut lahirlah Nota Kesepahaman antara APIP (Kementerian Dalam Negeri) dengan APH (Kejaksaan RI dan Kepolisian RI) dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2023, sebagai contoh Nota Kesepahaman APIP dan APH Nomor :119-49 Tahun 2018, Nomor : B-369/F/Fjp/02/2018 dan Nomor : B/9/II/2018, pada pasal 7 berbunyi⁸ :

1. PARA PIHAK menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat sesuai kewenangannya;
2. PIHAK PERTAMA (APIP) menindaklanjuti laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima secara langsung melalui pemeriksaan investigatif untuk menentukan laporan atau pengaduan tersebut berindikasi kesalahan administrasi atau pidana;
3. PIHAK PERTAMA (APIP) dalam melaksanakan pemeriksaan investigatif menemukan adanya dugaan tindak pidana korupsi, PIHAK PERTAMA menyerahkan kepada PIHAK KEDUA (KEJAKSAAN) atau PIHAK KETIGA (KEPOLISIAN) untuk dilakukan penyelidikan;
4. PIHAK KEDUA dan PIHAK KETIGA dalam hal menemukan kesalahan administrasi dalam penanganan laporan atau pengaduan masyarakat menyerahkan kepada PIHAK PERTAMA;
5. Kesalahan administrasi yang dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4) mempunyai kriteria sebagai berikut :
 - a. Tidak terdapat kerugian keuangan negara/daerah;
 - b. Terdapat kerugian keuangan negara/daerah dan telah diproses melalui tuntutan ganti rugi atau tuntutan perbendaharaan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak laporan hasil pemeriksaan APIP atau BPK diterima oleh pejabat atau telah ditindaklanjuti dan dinyatakan selesai oleh APIP atau BPK;
 - c. Merupakan bagian dari diskresi, sepanjang terpenuhi tujuan dan syarat-syarat digunakannya diskresi; atau
 - d. Merupakan penyelenggaraan administrasi pemerintahan sepanjang sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik;
 - e. Koordinasi tidak berlaku dalam hal tertangkap tangan.

2. Kegagalan dalam mempublikasikan, atau setidaknya gagal kepada pihak-pihak terkait (yang kena dampak) atas peraturan yang harus dipatuhi

Dalam pelaksanaan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, aparat Inspektorat Daerah harusnya memahami :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/ Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain
- b. Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Untuk Permendagri Nomor 133 Tahun 2018, seorang pengawas / Inspektorat Daerah harus mengetahui / mempelajari dan mengimplimentasikan Permendagri Nomor 133 Tahun 2018 tentang penyelesaian tuntutan ganti kerugian daerah, karena didalam permendagri tersebut disebutkan dalam Pasal 56 yang berbunyi "*Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah diatur dengan Peraturan Kepala Daerah*".

⁸ M. Irsani Arief. Op.cit, hlm 42

Hal yang terjadi berbagai kasus di beberapa daerah yang tidak dapat menyelesaikan persoalan kerugian daerah karena Inspektorat Daerah tidak mengimplementasikan proses penetapan Peraturan Kepala Daerah perihal tindak lanjut dari pasal 56 Permendagri Nomor 133 Tahun 2018, terlambat mengetahui, ketidaktahuan atau kurang peka terhadap penetapan Peraturan tersebut sebagai tanda kurangnya publikasi tentang penerapan isi permendagri tersebut, disamping itu juga kebanyakan Inspektorat Daerah kurang memahami penyelesaian kerugian keuangan negara sehingga Inspektorat Daerah lebih banyak menunggu hasil audit BPK.

3. Pemberlakuan peraturan berlaku surut, yang mana bukan hanya tidak mampu menentukan tindakan dari peraturan itu sendiri, tetapi juga mengurangi integritas dari peraturan itu.

Hukum Positif Indonesia menganut asas non retroaktif, sehingga semua peraturan yang dibuat harus tunduk asas yang diberlakukan. Asas non Retroaktif adalah undang-undang hanya mengikat untuk masa depan dan tidak berlaku ke belakang.⁹ bahwa penentuan kapan seseorang dianggap telah melanggar hukum dan kapan ia tidak melanggar hukum, tidak akan pernah dapat bersifat pasti bila hukumnya dapat dibuat kemudian, setelah suatu perbuatan terjadi. Dengan demikian, asas retroaktif dianggap tidak sejalan dengan konsep rule of law yang salah satu prinsipnya adalah kepastian hukum (certainty of law)¹⁰ Tidak terdapat kegagalan pada syarat asas ini, karena pada pelaksanaan UU AP menekankan asas legalitas dan dapat ditemukan pada pasal 4 yang menyebutkan "*asas penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan*

a. Asas legalitas,

b. Asas Perlindungan terhadap hak asasi manusia dan atau

c. AUPB".

Memaknai sebagai kerugian keuangan negara tentulah harus dibuat dengan ketentuan yang berlaku karena penafsiran yang salah dan keadaan tentu akan merusak asas legalitas termatub dalam pasal 4 UU administrasi pemerintahan agar aparatur tidak disalah berdasarkan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Asas legalitas yang diterapkan akan menunjang berlakunya kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang berhak dan berkewajiban berbuat sesuai yang ditentukan dalam Undang-Undang tersebut

11

4. Kegagalan membuat peraturan yang dapat dipahami;

Pasal Pengawasan APIP in casu Inspektorat dasarnya adalah UU AP pada pasal 20, yaitu:

(1) *Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah*

(2) *Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :*

a. Tidak terdapat kesalahan

b. Terdapat kesalahan administratif; atau

c. Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

⁹ Ishaq. 2019. Hukum Pidana. Depok : Rajawali Pers, hlm 55

¹⁰ Mahrus Ali. 2019. *Dasar-Dasar Hukum Pidana. Cetakan ke-5.* Jakarta : Sinar Grafika, hlm 74

¹¹ Anwar dkk. 2021. *Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara.* Aceh : Yayasan Penerbit Muhammad Zaini

- (3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan.
- (5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.
- (6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Kesalahan terhadap penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pasal 20 ayat (1) tercantum pada pasal 17 dan 18, berikut pasal dimaksud :

Pasal 17

- (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 mencampuradukan wewenang dan/atau
 - c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Pasal 18

- (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 dan batas waktu berlakunya wewenang;
 - b. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/ atau
 - c. Beretentatnagan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- (2) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukan 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-wenangnya 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.

Dilihat dari rumusan pasal diatas, maka untuk membedakan penyalahgunaan wewenang perspektif hukum administratif dan hukum pidana ada atau tidak adanya unsur “tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain atau korporasi”. Secara teknis, ketentuan pasal ini semakin memperjelas grey area (daerah abu-abu) perbuatan penyalahgunaan kewenangan termasuk dalam lapangan hukum administrasi atau lapangan hukum pidana¹² Pasal tentang Pelaksanaan Inspektorat Daerah dipandang gagal untuk dapat dipahami karena;

¹² Arief, M. Irsan. 2021. *Benang Merah Penyalahgunaan Wewenang dan Diskresi Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana (Korupsi)*. Jakarta : Mekar Cipta Lestari , hlm 15

- a. Masih memberi peluang untuk dapat diperiksa kembali oleh APH, karena Pasal 102 ayat (1) mewajibkan APH untuk melakukan Penyelidikan dan Pasal 4 UU PTKP yang menyatakan bahwa “pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana”. Menurut M. Irsani Arief¹³, tidak tepat karena menyalahgunakan wewenang termasuk dalam domain hukum publik. Yang sifatnya melawan hukumnya termasuk dalam hukum administrasi negara, namun kemudian apabila perbuatan menyalahgunakan kewenangan yang dilakukan oleh subyek hukum ternyata memenuhi keseluruhan unsur-unsur pasal tindak pidana korupsi Pasal 3 UU Tipikor, maka menyalahgunakan kewenangan yang awalnya merupakan ranah hukum administrasi “harus”berubah menjadi menyalahgunakan kewenangan yang berada dalam ranah hukum pidana.
- b. Untuk memperkuat eksistensi Pengawasan berdasarkan UU AP, APIP diperkuat dengan Pasal 77 ayat (2) Perpres nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/ Jasa yang berbunyi “Aparat Penegak Hukum meneruskan pengaduan masyarakat kepada APIP untuk ditindaklanjuti”. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak ada mengatur tentang tindakan APH, dan terkait pengaduan masyarakat yang ditindaklanjuti oleh APH untuk melakukan penyidikan adalah merupakan perintah Undang-Undang (UU nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana), lalu mengapa perpres dua tingkat lebih rendah berdasarkan hirarki mengintervensi Undang-Undang, keliru kalau menafsirkan ini atas nama ultimum remedium, karena ini sudah ranah pelanggaran Undang-Undang dan secara penafsiran asas, maka berlakulah “asas lex superior derogat legi inferiori”, bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah.
- c. Pemahaman perihal Laporan Hasil Pengawasan (LHP) Inspektorat Daerah sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat ke Pengadilan TUN, pemahaman ini menimbulkan perdebatan oleh para pakar hukum, ditinjau dari segi hukum publik dan dari segi KTUN sebagai objek sengketa TUN, jelaslah bahwa hasil pengawasan APIP berupa keputusan/ rekomendasi “tidak terdapat kesalahan” atau “terdapat kesalahan administratif, yang menimbulkan kerugian keuangan negara” bukanlah KTUN yang menjadi ranah hukum administrasi yang dapat menjadi objek Peradilan Tata Usaha Negara¹⁴ (Abdul Latif, dkk. 2021: 67), dan beberapa sejumlah putusan peradilan TUN yang menjadikan LHA/ LHKPKKN BPKP sebagai objek sengketa, meskipun awalnya ada yang mengabulkan gugatan penggugat, namun pada akhirnya putusan-putusan tersebut dibatalkan dan dikoreksi menjadi gugatan tidak dapat diterima (niet on vankelijik verklanard)¹⁵

5. Pemberlakuan peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;

Awal lahirnya UU AP pada Pasal 17 dan 18 pada frasa ‘penyalahgunaan wewenang’ menjadi bahan diskusi oleh beberapa pakar pidana maupun administratif dan dari sudut APH tidak membawa pengaruh dalam menindak pelaku yang menimbulkan kerugian keuangan negara, sampai pada tahun 2017 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 25 / PUU-XIV/ 2016 yang isi putusannya antara lain sebagai berikut: *“Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut maka dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat*

¹³ M. Irsani Arief. 2021. *Pertanggungjawaban*. Op.cit, hlm 5

¹⁴ Abdul Latif, dkk. 2021. *Penetapan Kerugian Keuangan Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta : Kencana, hlm 67

¹⁵ Tri Cahya Indra Permana. 2018. *Wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Menghitung Kerugian Keuangan Negara; The Authority of Financial and Development Monitoring Agency In Auditing The State Financial Losses*. Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 Nomor 1, hlm 113

pemerintahan tidak selalui dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (ultimum remedium)”.

Putusan MK nomor: 25 / PUU-XIV/ 2016 menghilangkan kontradiksi antara UU AP dan UU PTKP. Adanya putusan MK itu menjustifikasi bahwa pengawasan APIP terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang diatur oleh UU AP dianggap tidak bertentangan dengan penyalahgunaan yang dimaksud UU PTKP, karena kerugian negara tidak lagi dipahami sebagai perkiraan (potensial loss) namun harus dimaknai benar-benar sudah terjadi atau nyata (actual loss) dan penyelesaian kerugian negara tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana (ultimum remedium).

6. Peraturan yang mensyaratkan sesuatu yang tidak sesuai dengan kemampuan pihak terkait;

- a. Inspektorat Daerah dalam melaksanakan pengawasan pada lingkungan Pemerintahan Daerah, Inspektorat Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Dalam hal ini kedudukan Inspektorat Daerah sangat dipengaruhi oleh atas dalam mengambil keputusan, Inspektorat Daerah tidak independen, tidak bebas dari pengaruh politik dalam membuat keputusan.
- b. APH dalam melakukan pemeriksaan apabila telah diketahui telah selesai pada APIP dan BPK maka kasus itu dianggap selesai berdasarkan kesalahan administratif, yang mana hal ketentuan itu tidak bisa dilaksanakan APH, mengingat adanya kewajiban tugas yang ditentukan kepada penyidik APH apabila ada pengaduan maka kewajiban dari APH untuk melakukan penyelidikan terkait mens rea pertanggungjawaban pidananya dan disamping itu ada tanggungjawab integritas moral dari APH kepada masyarakat apabila APH tidak memeriksa kasus yang diadukan oleh masyarakat

7. Peraturan yang terlalu sering berubah, sehingga subyek tidak mampu menjadikan aturan tersebut menjadi orientasi (pedoman dalam pelaksanaan tepat dan benar) ;

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sejak dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, masih konsisten tidak mengalami perubahan sampai berusia 23 tahun, begitupula dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah berusia 10 Tahun, sehingga tidak terdapat kegagalan pada syarat ini.

8. Kegagalan untuk melakukan penyalarsan terhadap peraturan yang ditetapkan dengan pelaksanaan (praktek) yang sebenarnya

Penyelarsan Pasal 20 ayat (4) perihal pengawasan Inspektorat Daerah dengan praktek yang diterapkan menemukan kegagalan menurut penulis, yaitu :

- a. Pengawasan terhadap adanya kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang kemudian dipatuhi/ dilaksanakan bagi aparatur negara/ pejabat, ternyata tidak memberikan jaminan untuk APH tidak melakukan pemeriksaan indikasi tindak pidana, sehingga hasil pengawasan Inspektorat Daerah dengan unsur kesalahan administrasi tidak berkepastian hukum
- b. Pengawasan Inspektorat Daerah terhadap pengembalian kerugian keuangan negara yang mana menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dapat diselesaikan sesuai ketentuan dari sanksi ringan sampai sanksi berat sebagaimana diatur dalam Pasal 80

sampai dengan Pasal 84 diharapkan akan memberikan kepastian pembayaran kerugian negara, akan tetapi ketika pelaku kerugian negara adalah pejabat politik dan pelaku tidak melakukan pembayaran, hal tersebut tidak dapat terealisasi dikarenakan tidak ditemukan pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maupun peraturan pelaksanaannya akan adanya sanksi pidana. Sehingga harapan terlaksananya ultimum remedium tidak dilaksanakan dengan baik, malahan dari pelaksanaan kesalahan administrasi menghilangkan kasus kerugian negara.

B. Kebijakan Hukum Pidana kedepan (Ius Constituendum) terhadap Pola Pengembalian/ Tuntutan Ganti Rugi oleh Inspektorat Daerah.

1. Pendekatan Filosofis

Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mana mengandung pengertian bahwa segala tatanan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku. Undang-Undang merupakan hukum yang harus dijunjung tinggi dan dipatuhi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum yang dianut UUD 1945 ini menegaskan adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum (Supremacy of law) yaitu Undang-Undang sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan permasalahan bangsa dan negara.

Bahwa lahirnya UU PTKP menurut penjelasannya bahwa dalam rangka menanggulangi tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sedangkan UU AP mengatur tata kelola administrasi pemerintahan, yang salah satu filosofis Undang-Undang ini adalah pemberian kompetensi absolut kepada Pengadilan TUN dalam pengujian penyalahgunaan wewenang untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 21 UU AP.

UU AP mengingkan adanya permasalahan kerugian keuangan negara dapat diselesaikan secara administrasi, yang mana sebelumnya potensi kerugian negara yang semula dilakukan dengan pendekatan pidana menjadi pendekatan administratif. Secara konseptual, model baru penegakan hukum tersebut memiliki basis teoritis yaitu asas praduga *rechtermatige*, asas praduga pelanggaran administratif, dan asas ultimum remedium¹⁶

Pada prakteknya UU AP berkaitan pengembalian kerugian negara atas kesalahan administratif yang menjadi tugas pengawasan APIP tetap menjadi permasalahan sewaktu adanya temuan atau pengaduan masyarakat yang harus ditindaklanjuti APIP, sehingga kemendagri untuk mengatasi permasalahan ketidakpastian hasil pengawasan APIP memerlukan kesepahaman antar lembaga (kemendagri dengan Kepolisian dan Kejaksaan) melalui Nota Kesepahaman.

Menurut Sudarto, dikutip oleh Barda Nawawi Arief bahwa Kebijakan hukum pidana adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat dan Sudarto juga menjelaskan bahwa kebijakan hukum pidana adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk

¹⁶ Fauzi Syam, dkk. 2023. *Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang*. Jurnal Hukum : Vol 6 No. 1 (2023) Hlm 218

mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan¹⁷

Adanya ketidakpastian hukum dalam tindakan APIP in casu Inspektorat Daerah menandakan adanya kekosongan hukum pada UU PTKP dalam hal pengembalian kerugian negara tanpa pertanggungjawaban pidana sesuai dengan Pasal 4 UU PTKP, yang mana menurut peneliti tidak dapat diselesaikan dengan Nota kesepahaman kelembagaan yang hanya bersifat kondisi politis akan tetapi harus dibuat tertulis dengan merubah UU PTKP oleh lembaga yang berwenang yaitu Pemerintah dan DPR.

2. Pendekatan Sosiologis

Kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa diantaranya pendekatan sosiologis, UU AP dalam memberikan mandat kepada APIP untuk melakukan pengawasan pengembalian kerugian keuangan negara yang sebenarnya diluar kemampuan dari Inspektorat Daerah yang tidak Independen. Situasi sosial psikologis, budaya dan ekonomi yang melingkupi keberadaan pegawai negeri sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan¹⁸.

faktor sosial psikologis dan sosial budaya, faktor sosial ekonomi ikut memainkan peranan yang penting di dalam menumbuhkan sikap disiplin di lingkungan pegawai negeri, dan juga berpengaruh terhadap efektivitas pengawasan intern. Menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa tidak lagi hanya dapat diandalkan pada kewenangan jabatan semata, tetapi harus pula didukung oleh pribadi-pribadi yang terdidik dan berkualitas¹⁹

Lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan semakin tidak terungkap kasus-kasus kerugian daerah. Merujuk pada data tahun 2020 yang diungkapkan oleh Muhammad Din (Kepala Perwakilan BPKP Sulawesi Tengah), bahwa selain kasus lemahnya SPI, LHP atas LKPD tahun 2020 juga menunjukkan kasus-kasus yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan sebanyak 6.295 kasus. 6.295 kasus tersebut terdapat kasus yang menyebabkan terjadinya kerugian, potensi kerugian dan kekuarangan penerimaan (berdampak finansial) sebanyak 2.247 permasalahan²⁰. Sangat ironi melihat data tersebut, sebab kasus-kasus tersebut merupakan sebuah kecurangan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah. Praktik korupsi tersebar dari penyusunan anggaran, pajak dan retribusi daerah, pengadaan barang dan jasa, hibah dan bansos, perjalanan dinas, serta sektor perizinan. Semua itu berdampak pada melambatnya pembangunan daerah²¹

Disisi lain pengembalian kerugian keuangan negara yang telah selesai oleh Inspektorat Daerah, masih dapat diperiksa kembali oleh APH, hal ini sangat memberikan kesan aparaturnya pemerintahan tidak dapat bekerja optimal sebagaimana yang dikehendaki oleh UU AP.

Menurut Peneliti, perlunya legimitasi yang dapat meyakinkan masyarakat akan kepastian hukum tindakan Inspektorat ini, agar tidak terjadi kerugian negara hanya karena Inspektorat Daerah tidak berintegritas, yang mewajibkan Insepektorat melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan hukum, perlu ada rumusan norma untuk mengatur permasalahan sosial diatas. Dalam kebijakan hukum pidana menangani dua masalah sentral²², yaitu :

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
2. Sanksi apa sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

¹⁷ Barda Nawawi Arief. Op.cit, hlm 26

¹⁸ Abdul Latif. Op.cit, hlm 31

¹⁹ O.C. Kaligis. 2022. *Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Dalam Tugas Kedinasan*. Bandung : Penerbit PT. Alumni, hlm 74

²⁰ Muhammad Din. 2022. *Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah : Strategi Pencegahan Fraud dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta : CV. Bintang Semesta Media, hlm 3

²¹ Kuntadi, Cris. 2023. *Audit Internal Sektor Publik*. Jakarta : Salemba Empat, hlm 59

²² Barda Nawawi Arief, Op.cit, hlm 30

3. Pendekatan Yuridis

Berdasarkan angka 4 huruf C lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Dasar hukum ruang lingkup permasalahan pengembalian/ gugatan ganti rugi kerugian keuangan oleh Inspektorat Daerah adalah :

1. Pada Pasal 20 ayat (4) UUAP berbunyi :

Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan.

2. Kesalahan administratif sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (4) sebagaimana diatur oleh Pasal 17 dan 18 UU AP, yaitu :

Pasal 17 :

(3) Badan dan/ atau Pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.

(4) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

d. Larangan melampaui wewenang;

e. Larangan mencampuradukan wewenang dan/atau

f. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Pasal 18

(4) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/ atau Tindakan yang dilakukan :

d. Melampaui masa jabatan dan batas waktu berlakunya wewenang;

e. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/ atau

f. Beretentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

(5) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/ atau Tindakan yang dilakukan :

c. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau

d. Bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan

(6) Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenangnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/ atau Tindakan yang dilakukan :

c. Tanpa dasar kewenangan; dan/atau

d. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

3. Bahwa faktanya dengan ada Pengaduan masyarakat terhadap indikasi korupsi, maka APH bertindak/ berkewajiban sesuai dengan ketentuan pasal 102 KUHAP pada

Kejaksaan / Kepolisian dan pasal 11 UU Nomor 30 Tahun 2002 jo UU 19 Tahun 2019 tentang KPK, dengan melakukan perspektif pasal 4 UU PTKP yaitu: “Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3”

4. Bahwa berpijak Pasal 4 UU PTKP, APH melakukan penyidikan penafsiran pembuktian “unsur-unsur tindak pidana korupsi ” pada rumusan pasal 2 ayat (1) dan 3 UU PTKP yaitu :

Pasal 2 ayat (1) :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

Pasal 3 :

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

Bahwa berdasarkan uraian angka 1 sampai dengan 4, diterjemahkan memberikan peluang kepada Aparat Penegak Hukum untuk melakukan penyelidikan / penyidikan dengan alasan Pasal 4 UU PTKP bahwa kerugian keuangan negara tidak menghapus pertanggungjawaban pidana. Begitu pula sebaliknya pendekatan sosiologis, akan memberikan peluang penghilangan pertanggungjawaban pidana kerugian keuangan negara melalui laporan Hasil Pengawasan (LHP) oleh Inspektorat Daerah. Ketidakpastian hukum hasil pengawasan Inspektorat Daerah terkait pengembalian kerugian keuangan negara akibat adanya kekosongan hukum pada rumusan Undang-Undang, sehingga kalau dikaji dari sudut hukum pidana diperlukan merubah UU PTKP dengan memuat penambahan rumusan pada UU PTKP yaitu :

- a. ***pengecualian kesalahan administratif dan/atau penyelesaian kerugian keuangan negara diluar tata cara UU PTKP tidak dapat dipidana.***
- b. ***memberikan sanksi pidana apabila APIP mengetahui, membiarkan adanya kerugian negara dan/ atau membuat laporan palsu kesalahan administratif.***

KESIMPULAN

Kepastian hukum pada tindakan Inspektorat Daerah dalam pengembalian kerugian keuangan negara melalui tuntutan ganti rugi, setelah dianalisis menggunakan teori Kepastian hukum menurut Lon L. Fuller dari 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi hukum, terdapat 5 (lima) asas yang menurut penulis gagal dalam memenuhi syarat Kepastian Hukum.

Bahwa pola pengembalian / tuntutan ganti rugi oleh Inspektorat Daerah setelah dianalisis dengan menggunakan Teori Kepastian Hukum Pidana (Ius Constiendum), hal yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan UU PTKP dengan menambah rumusan kalimat

“Pengecualian kesalahan administratif atau penyelesaian kerugian keuangan negara diluar Undang-Undang PTKP tidak dapat dipidana dan menambah rumusan ayat / pasal yang mengatur Pejabat Pengawas yang mengetahui, membiarkan adanya kerugian negara dan atau membuat laporan palsu kesalahan administratif dikenakan sanksi pidana.

Peneliti mengucapkan terimakasih kepada Prof. H. Mispansyah, SH.MH dan dosen pengajar Fakultas Hukum ULM yang telah memberikan pengetahuan ilmu hukum, walaupun peneliti merasa banyak kekurangan pengetahuan dalam penelitian ini, semoga peneliti lain dapat menyempurnakan sebagai bahan pemikiran bagi hukum pidana di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan:

- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana)
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Rugi Kerugian Negara/ Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 25 / PUU-XIV/ 2016 tanggal 25 Jnauari 2017

Buku-buku :

- Ali, Mahrus. 2019. *Dasar-Dasar Hukum Pidana. Cetakan ke-5.* Jakarta : Sinar Grafika
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara.* Semarang : Undip.
- _____. 2017. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru, Edisi Kedua. Cetakan ke-6.* Jakarta : Kencana
- Anwar dkk. 2021. *Teori dan Aplikasi Hukum Administrasi Negara.* Aceh : Yayasan Penerbit Muhammad Zaini
- Arief, M. Irsan. 2021. *Benang Merah Penyalahgunaan Wewenang dan Diskresi Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana (Korupsi).* Jakarta : Mekar Cipta Lestari
- _____. 2022. *Pertanggungjawaban Atas Kerugian Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi, Perdata/ Bisnis, dan Pidana/ Korupsi.* Jakarta : Mekar Cipta Lestari
- Kuntadi, Cris. 2023. *Audit Internal Sektor Publik.* Jakarta : Salemba Empat
- Din, Muhammad. 2022. *Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Daerah : Startegi Pencegahan Fraud dalam Pengelolaan Keuangan Daerah.* Yogyakarta : CV. Bintang Semesta Media
- Fuller, Lon L. 1969. *The Morality of Law,* revised edition, London : Yale University Press.
- Ishaq. 2019. *Hukum Pidana.* Depok : Rajawali Pers
- Latif, Abdul, dkk. 2021. *Penetapan Kerugian Keuangan Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi.* Jakarta : Kencana

- Kaligis, O.C. 2022. *Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Dalam Tugas Kedinasan*. Bandung : Penerbit PT. Alumni
- Kuntadi, Cris. 2023. *Audit Internal Sektor Publik*. Jakarta : Salemba Empat
- _____ dkk. 2021. *Penetapan Kerugian Keuangan Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta : Kencana.
- Manulang, E. Fernando M. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Cetakan ke-2. Jakarta : Kencana
- Ramlan, dkk. 2023. *Metode Penelitian Dalam Pembuatan Karya Ilmiah*. Medan : Umsu Press

Jurnal

- Syam, Fauzi, dkk. 2023. . *Politik Hukum Pemberian Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang*. Jurnal Hukum : Vol 6 No. 1 (2023) :1
- Permana, Tri Cahya Indra, 2018. *Wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Menghitung Kerugian Keuangan Negara; The Authority of Financial and Development Monitoring Agency In Auditing The State Financial Losses*. Jurnal Hukum Peratun, Volume I Nomor 1