



**ANALISIS YURIDIS TERHADAP TUGAS POKOK DAN FUNGSI
INSPEKTORAT DALAM PENYELESAIAN TUNTUTAN GANTI RUGI
BUKAN BENDAHARA**

Abraham Amda Adam, Made Warka, Budiarsih
Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
(Naskah diterima: 20 November 2019, disetujui: 25 Desember 2019)

Abstract

Community demand on good goverment and clean governance oblige civil servant to work profesionally. High public expectation on acuntability management of finance state force state administrator to enhance their performance by apllying bureaucracy reform. This research uses statute approach by doing juridical analysis on the task and function of Inspektorat in settlement of state loss. This analysis was conducted by comparing rules of law in authority arrangement between Badan Pemeriksa Keuangan and Provincial Inspektorat East Java. The result of this study suggest that Provincial Inspektorat Eas Java as goverment internal supervisory aparatus, which have main task and function to supervise and guide goverment instituion to ensure the goverment performance management run well in accordance with applicable laws adn regulations.

Keywords : *state loss, compentations claim, settlement of state loss non treasure, state finance.*

Abstrak

Tuntutan masyarakat atas tata kelola pemerintahan yang baik dan tata pemerintahan yang bersih memaksa Aparatur Sipil Negara untuk bekerja secara professional. Tingginya harapan masyarakat atas akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah memaksa penyelenggara negara untuk bekerja lebih baik dengan melakukan reformasi birokrasi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dengan melakukan analisa yuridis atas tugas dan fungsi Inspektorat dalam melaksanakan penyelesaian kerugian negara/daerah. Analisa yuridis yang dilakukan yaitu dengan membandingkan kaidah hukum yang berlaku dalam pengaturan kewenangan tugas dan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dengan Inspektorat Provinsi Jawa Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Inspektorat Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi pengawasan dan pembinaan dalam rangka memberikan penjaminan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: kerugian negara/daerah, tuntutan ganti rugi, majelis TP-TGR, penyelesaian kerugian bukan bendahara, keuangan negara/daerah.

I. PENDAHULUAN

Tuntutan masyarakat atas tata kelola pemerintahan yang baik dan tata pemerintahan yang bersih memaksa Aparatur Sipil Negara untuk bekerja secara professional. Peningkatan profesionalisme diharapkan hadir dalam setiap aspek pekayanan. Pelayanan yang diberikan oleh Aparatur Sipil Negara selayaknya sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku, baik dalam pelayanan yang bersifat administratif maupun dalam pelayanan yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Pelaksanaan reformasi birokrasi merupakan salah satu langkah yang harus ditempuh oleh pemerintah guna meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik. Reformasi birokrasi sering dikaitkan dengan pelayanan yang bersifat administratif. Kondisi administratif yang masih cukup memprihatinkan serta ketergantungan antara fungsi dan struktur yang ada. Tugas yang lebih besar berikutnya adalah menyederhanakan sebuah proses administrasi dengan segala kemudahan dan prosedur yang tidak terlalu panjang. Kelemahan atas prosedur administrasi yang masih dimiliki oleh pemerintah tidak terlepas dari banyaknya dokumen pertanggungjawaban yang harus dipenuhi

sehingga hal tersebut berdampak pada banyaknya dokumen administrasi yang harus diselesaikan. Hal tersebut masih ditambah lagi dengan belum adanya sinkronisasi antar bagian dalam satu ruang lingkup yang sama. Rendahnya tingkat koordinasi yang dimiliki oleh penyelenggara pemerintahan perlu juga untuk dilakukan evaluasi dan disederhanakan. Sebuah system baru harus mampu menciptakan penyederhanaan penyelenggaraan pemerintahan guna meningkatkan pelayanan pelayanan dan kemudahan kepada masyarakat.

Sumber daya yang digunakan oleh pemerintah tidak terlepas dari sumber daya manusia yang harus dikelola secara baik. Pengelolaan sumber daya manusia dengan baik sebagai upaya efektivitas dan efisiensi organisasi guna mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan merupakan bentuk dari manajemen sumber daya manusia. Pengelolaan sumber daya manusia tidak hanya terlepas pada penjenjangan karir masing-masing personil dalam proses bekerja, namun juga perlunya pengembangan keterampilan atau *soft skill* guna meningkatkan produktivitas dalam bekerja. Dengan semakin meningkatnya keterampilan yang dimiliki oleh masing-masing personil maka organisasi akan lebih mampu

meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, maka tidak lepas dari pemanfaatan sumber daya yang digunakan. Pengelolaan sumber daya oleh lembaga pemerintahan tidak terlepas dari semakin kompleks dan berkembangnya pengelolaan sumber daya yang ada. Salah satu yang menjadi perhatian adalah pengelolaan sumber daya aset oleh pemerintah. Hal tersebut tidak terlepas dari sumber dana yang digunakan untuk memperoleh aset tersebut.

Keberhasilan pencapaian sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi tidak terlepas dari kinerja pada organisasi perangkat daerah. Kinerja yang dimaksudkan adalah kinerja organisasi dan kinerja masing-masing individu yang ada didalamnya. Kinerja yang merupakan gambaran atas tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan suatu sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi. Misi organisasi yang tertuang dalam visi dan misi organisasi harus dapat terbayarkan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Misi organisasi dapat dilihat dari tujuan yang telah ditetapkan, untuk masa yang telah ditetapkan atas keterca-

paian atau kegagalan pencapaian tujuan organisasi.

Penilaian kinerja merupakan suatu proses organisasi dalam menilai kinerja karyawannya. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan feedback kepada pegawai dalam upaya memperbaiki tampilan kerja dan peningkatan produktivitas organisasi. Sebuah organisasi dapat dikatakan berhasil apabila sasaran yang telah ditetapkan dapat tercapai. Penetapan sasaran suatu organisasi perangkat daerah tertuang dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) yang tertuang selama 5 tahun serta dijabarkan dalam dokumen Rencana Kerja Tahunan (RKT) setiap tahunnya.

Kinerja sebuah organisasi sering dikaitkan dengan kecakapan sumber daya manusia yang dimiliki. Kinerja atau performance merupakan sebuah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam rangka mewujudkan sebuah visi, tujuan, dan misi sebuah organisasi. Kinerja organisasi sering diartikan sebuah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok dalam sebuah organisasi baik dalam bentuk kualitatif maupun kuantitatif sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab masing-masing.

Sumber daya berikutnya yang tidak kalah penting adalah ketersediaan sarana dan

prasarana yang harus dikelola dengan baik oleh pemerintah. Pengelolaan sarana dan prasarana yang baik merupakan bagian dari akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah melalui Organisasi Perangkat Daerah (OPD) mengelola keuangan daerah serta barang milik daerah yang menjadi satu kesatuan tidak terpisahkan. Pengelolaan keuangan dan barang milik daerah harus dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada para pemegang kepentingan. Hal tersebut tidak terlepas dari upaya untuk menjaga kepercayaan masyarakat atas pengelolaan uang dan barang yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dalam implementasinya pengelolaan keuangan dan barang milik daerah secara rutin setiap tahun diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang selanjutnya diberikan opini atas hasil pemeriksaan yang telah dilakukan.

II. KAJIAN TEORI

1. Penjelasan Konsep

Penjelasan konsep dalam penulisan tesis ini menjadi faktor yang penting sebagai bahan untuk menganalisa, sehingga kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Penjelasan konsep menjabarkan tentang bagaimana cara menemukan gagasan, pendapat atau hasil olah pikir juga merupakan upaya dalam menjelas-

kan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit serta cara untuk mencapai tujuan.

Kerugian negara/daerah dapat diakibatkan oleh bendahara atau bukan bendahara, kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh bendahara melalui aktivitas perbendaharaan merupakan bentuk dari tuntutan perbendaharaan yang penyelesaiannya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan penyelesaian kerugian yang diakibatkan oleh bukan bendahara dilakukan oleh Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain serta. Secara lebih kecil lagi ruang lingkupnya penyelesaian kerugian oleh bukan bendahara dilingkungan pemerintah daerah dijabarkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lainnya.

Penyelesaian kerugian daerah dilingkungan pemerintah Provinsi Jawa Timur yang

diakibatkan oleh bukan bendahara atau pejabat lain diselesaikan oleh tim penyelesaian kerugian negara/daerah melalui sidang majelis tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi.

III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum. Adapun pendekatan yang digunakan adalah legis positivis yaitu menyatakan bahwa hukum adalah identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga-lembaga atau pejabat yang berwenang. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dari data sekunder. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, data sekunder dibidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya), dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Oleh karena itu spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yang selanjutnya bahan-bahan tersebut akan dianalisis secara kualitatif

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam sebuah menjalankan sebuah organisasi tidak akan dapat dilepaskan dari sebuah fungsi manajerial. Pelaksanaan tata organisasi yang dimulai dengan tahap perencanaan,

pengorganisasian, pelaksanaan sampai dengan tahap pengawasan tidak melekat menjadi satu kesatuan yang utuh. Inspektorat sebagai aparat pengawas internal pemerintah merupakan lembaga pengawasan yang dibentuk untuk melakukan kontrol atau pengendalian atas pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dan benar.

Fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan salah satu fungsi manajemen untuk mengawal tercapainya tujuan organisasi. Pada konteks manajemen pemerintah maka fungsi pengawasan bertujuan untuk memberikan peringatan dini dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik. Pengawasan yang dilakukan dalam menjamin tata laksana pemerintahan terdiri dari dua bagian, yaitu pengawasan internal yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan yang dilakukan oleh pihak eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

4.1 Tugas dan Fungsi Inspektorat

Pada era orde baru lembaga pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas internal dikenal dengan istilah badan pengawas daerah. Sejalan dengan perkembangan tata pemerintahan maka pada era reformasi badan pengawas daerah berubah menjadi inspektorat. Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Peraturan

Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menyebutkan bahwa Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Inspektorat sebagai aparat pengawas intern pemerintah (APIP) diberi tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien dan efektif serta ekonomis. Selanjutnya secara teknis lebih lanjut kedudukan Inspektorat diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota.

Kedudukan Inspektorat lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 Peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenklatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menyebutkan bahwa:

- (1) Inspektorat Daerah provinsi dan kabupaten / kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (2) Inspektorat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh inspektur.

- (3) Inspektur Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Lebih lanjut bahwa tugas Inspektorat diatur dalam Pasal 11 ayat (4) dan ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang menyatakan bahwa:

- (1) Inspektorat Daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.
- (2) Inspektorat Daerah provinsi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
 - b. pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidi, 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.

Secara prinsip pengawasan dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan organisasi. Pengawasan merupakan sebuah tahap akhir dalam melakukan pengendalian pengelolaan keuangan. Pengendalian yang dilakukan dalam tahap pengawasan dimaksudkan untuk menjamin pencapaian tujuan sebuah organisasi serta membuat sebuah hubungan antara target dan realisasi setiap program atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Menurut M. Yusuf John bahwa kerugian keuangan negara mencakup bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam pengelolaan keuangan negara dapat berupa mengeluarkan uang untuk sesuatu yang tidak direncanakan oleh negara/daerah. Bentuk kongkrit dari tidak direncanakan dapat berupa tidak didasarkannya pada rencana kebutuhan ataupun tidak ada dalam dokumen penganggaran pengelolaan keuangan.
2. Berkurangnya hak daerah dapat berupa hilangnya pendapatan baik yang telah masuk sebagai pendapatan maupun yang masih

menjadi potensi pendapatan untuk pemerintah.

3. Bertambahnya kewajiban daerah yang tidak dianggarkan oleh pejabat yang berwenang serta bukan untuk kepentingan negara yang didalamnya terdapat unsur perbuatan melawan hukum.
4. Pembayaran lebih atas nilai yang seharusnya memiliki beberapa kriteria, yaitu:
 - a. Pembayaran atas kegiatan yang memiliki kekurangan volume dan tidak memenuhi spesifikasi yang telah ditetapkan.
 - b. Lunas bayar atas kegiatan yang belum selesai dilaksanakan.
 - c. Pembayaran barang/jasa yang melebihi harga pasar yang berlaku.
5. Pembelian dengan nilai tertinggi dengan harga pasar atau pembandingan dengan spesifikasi, tempat dan tahun yang sama

4.2 Kewenangan Inspektorat Provinsi Jawa Timur

Kewenangan yang selanjutnya disebut sebagai *authority* atau *bevoegheid*, diartikan sebagai hak untuk bertindak dan mengeluarkan perintah dengan kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat umum atau lembaga negara. Kewenangan memiliki keabsahan ketika kewenangan tersebut diperoleh berdasarkan hukum. Tiada kewenangan dianggap sah secara

hukum ketika kewenangan tersebut tidak berasal dari hukum atau peraturan perundang-undangan, yang selanjutnya prinsip tersebut dikenal dengan Asas Legalitas (Legalitet Beginsel).

Asas legalitas (legaliteits beginsel atau het beginsel van wetmatigheis van bestuur) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya negara hukum. Asas legalitas ini di dalam hukum administrasi mengandung makna, pemerintah tunduk kepada undang-undang, dan semua ketentuan yang mengikat warga negara harus di dasarkan pada undang-undang. Oleh karena itu, asas legalitas merupakan dasar utama dalam kewenangan pemerintah. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota pada hakikatnya mendorong terwujudnya *Good Governance* dan *Clean Government* dengan melakukan pendekatan pencegahan dini (*early warning*) terhadap kemungkinan terjadinya kesalahan, tindakan penyimpangan, penyalahgunaan wewenang dan tindakan KKN, sehingga dalam menjalankan tugas Inspektorat Daerah Kabupaten / Kota tidak hanya berfungsi sebagai *watch dog* tetapi lebih mengedepankan fungsi *consultant* dan *quality assurer*. Sejalan dengan itu maka Inspektorat Inspektorat rovinsi dituntut untuk

selalu berada di bagian terdepan dalam rangka mengawal pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, maka Inspektorat Provinsi Jawa Timur merupakan mata dan telinga dari Gubernur Jawa Timur. Hal tersebut dapat diartikan bahwa Inspektorat Provinsi Jawa Timur merupakan aparat pengawas internal dari pemerintah provinsi jawa timur sebagai kontrol dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan Inspektorat Provinsi Jawa Timur sebatas pada ruang lingkup dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di Provinsi Jawa Timur. Pemerintah provinsi selaku perpanjangan tangan dari pemerintah pusat hanya dalam pelaksanaan pembinaan kepada pemerintah kabupaten/kota sebatas pada pembinaan dan bukan pada tahan pengawasan.

Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten / kota bukan pada koridor fungsi pengawasan namun lebih dalam penyelesaian permasalahan apabila terjadi kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan di lingkungan pemerintah kabupaten/kota. Pada umumnya permasalahan yang sering terjadi pada penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota adalah kurang harmonisnya hubungan antara legislatif dengan

eksekutif terutama dalam pengelolaan keuangan daerah.

Berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana Pasal 17 ayat (2) menyebutkan bahwa Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap Perangkat Daerah dibantu oleh inspektorat daerah. Pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur Jawa Timur kepada Organisasi Perangkat Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dibantu oleh Inspektorat Provinsi Jawa Timur yang merupakan penyelenggaraan fungsi pengendalian pemerintahan.

Gubernur Jawa Timur dalam melaksanakan pembinaan yang dibantu oleh Inspektorat Provinsi Jawa Timur adalah inspektorat berperan dalam melakukan identifikasi penyelenggaraan urusan daerah dan untuk kebijakan lebih lanjut diserahkan kepada kepala daerah. Dengan demikian Inspektorat Provinsi Jawa Timur hanya memberikan rekomendasi atas permasalahan yang ada kepada gubernur Jawa Timur untuk selanjutnya diambil langkah strategis sebagai upaya penyelesaian permasalahan yang ada.

Ruang lingkup tanggung jawab pelaksanaan tugas pokok dan fungsi oleh Inspektorat

diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Prangkat Daerah. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagai berikut:

- (1) Inspektorat Daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (2) Inspektorat Daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh inspektur.
- (3) Inspektur Daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris Daerah.

Inspektur sebagai pimpinan dari Inspektorat daerah memiliki posisi dan jabatannya yang berada pada tubuh struktur organisasi perangkat daerah, maka secara otomatis harus taat dan tunduk, loyal dan tunduk pada Kepala Daerah dan dalam pelaksanaan tugas pengawasan hasilnya dilaporkan dan disampaikan kepada Kepala Daerah untuk mendapat arahan, petunjuk dan pertimbangan selanjutnya.

Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya bahwa ruang lingkup kewenangan Inspektorat Provinsi dibatasi oleh peraturan Perundang-undangan, yaitu:

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya pelaksanaan kegiatan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi berpedoman pada Program Kerja Pemeriksaan Tahunan (PKPT). Hal tersebut sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Jawa Timur adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang menggunakan sumber pembiayaan dari APBD Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Dalam proses pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat terdapat waktu-waktu pengawasan sebagai upaya pencegahan terjadinya *fraud* pada sebuah organisasi, adapun pembagian waktu pengawasan adalah sebagai berikut:

1. Kontrol a-priori merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah.
2. Kontrol a-posteriori adalah pengawasan yang dilakukan setelah keluarnya sebuah keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah.

Konsep kerugian semula hanya berada dalam ranah hukum perdata, yang kemudian diadopsi dalam hukum administrasi negara dengan ditetapkannya Indonesian Comptabiliteiswet (ICW-UU Perbendaharaan) dalam Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 terakhir diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 1968. Staatsblad tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya UU 1 Tahun 2004.

Kerugian negara dalam Hukum Administrasi Negara merupakan kondisi kerugian yang diderita oleh negara sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh setiap orang, baik bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, pejabat negara, maupun pihak lain. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 ayat (1) sampai dengan (4) UU 17 Tahun 2003 dan Pasal 59 ayat (2) dan (3) UU 1 Tahun 2004 jo. Pasal 136 ayat (1) dan (2) PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang pada prinsipnya mengatur bahwa setiap pejabat negara, bendahara, maupun pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

Ketentuan mengenai tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 63 ayat (2) UU 1 Tahun 2004 khususnya terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (PP 38 Tahun 2016). Pengertian tentang kerugian negara/daerah terdapat dalam Pasal 1 angka 1 PP 38 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Kemudian Pasal 1 ayat 2 PP 38/2016 menyatakan bahwa Tuntutan Ganti Rugi adalah suatu proses tuntutan yang dilakukan terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain dengan tujuan untuk memulihkan kerugian negara/daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf j UU 1 Tahun 2004, penyelesaian kerugian negara merupakan bagian dari kegiatan perbendaharaan, yang mencakup pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, Prinsip-prinsip dasar kerugian negara diatur dalam Pasal 35 UU 17 Tahun 2003, Pasal 59-

67 UU 1/2004, Pasal 22-23 UU 15 Tahun 2004, dan Pasal 10 UU 15 Tahun 2006 dalam konteks penyelesaian untuk dilakukan penggantian oleh pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum yang telah mengakibatkan terjadinya kerugian, yang dimulai sejak laporan dari atasan langsung atau kepala kantor hingga ditetapkan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah.

Informasi mengenai terjadinya Kerugian Negara/Daerah berdasarkan Pasal 4 PP 16 Tahun 2016, disebutkan dapat bersumber dari:

1. Hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung;
2. Aparat pengawasan internal Pemerintah;
3. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
4. Laporan tertulis yang bersangkutan;
5. Informasi tertulis dari masyarakat secara bertanggung jawab;
6. Perhitungan ex-officio; dan/atau
7. Pelaporan secara tertulis

Sebagai tindak lanjut atas informasi tersebut, maka atasan langsung atau kepala satuan kerja dapat menunjuk Pegawai Aparatur Sipil Negara/Anggota Tentara Nasional Indonesia/Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia/Pejabat Lain untuk melakukan tugas verifikasi terhadap informasi tersebut.

Dalam hal hasil verifikasi terdapat indikasi kerugian negara/daerah maka dapat ditindaklanjuti dengan sebagai berikut:

1. Untuk indikasi kerugian daerah yang terjadi di lingkungan Satuan Kerja Perangkat Daerah, Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah:
 - a. Melaporkan kepada Gubernur, Bupati, atau Walikota; dan
 - b. Memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan,
2. Untuk indikasi kerugian negara yang terjadi di lingkungan satuan kerjanya, atasan kepala satuan/kepala satuan kerja:
 - a. Melaporkan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga; dan
 - b. Memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan,
3. Untuk indikasi kerugian daerah yang dilakukan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah, maka Gubernur, Bupati, atau Walikota memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan,
4. Untuk indikasi kerugian negara yang dilakukan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara:
 - a. Melaporkan kepada Presiden; dan

- b. Memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan,

5. Untuk indikasi kerugian negara/daerah yang dilakukan Menteri Keuangan / Pimpinan Lembaga Negara/Gubernur, Bupati, atau Walikota Presiden memberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Atas kerugian negara/daerah yang terjadi, maka setelah tahap verifikasi selanjutnya adalah proses penyelesaian kerugian negara / daerah oleh Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D). Berdasarkan Pasal 1 angka 9 PP 38/2016 yang dimaksud dengan PPKN/D adalah pejabat yang berwenang untuk menyelesaikan Kerugian Negara / Daerah.

Implementasi penyelesaian kerugian daerah yang dilakukan bukan bendahara di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah bahwa informasi awal atas terjadinya kerugian daerah didapatkan dari satuan kerja perangkat daerah dalam bentuk laporan tertulis. Selanjutnya atas laporan tersebut ditindaklanjuti dengan melaksanakan pemeriksaan oleh Inspektorat Provinsi Jawa Timur kepada pihak yang telah mengakibatkan kerugian daerah. Laporan hasil pemeriksaan atas kerugian daerah memuat tentang pihak yang bertanggung jawab, jaminan yang digunakan

untuk pembayaran, serta besaran kerugian daerah yang diakibatkan.

Penetapan besaran kerugian negara / daerah yang ditetapkan oleh Inspektorat Provinsi Jawa Timur tidak sesuai dengan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Dalam surat edaran tersebut sebagaimana disebutkan angka 6 menyatakan bahwa:

Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Berpedoman pada surat edaran tersebut diatas bahwa Inspektorat provinsi Jawa Timur tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan besaran kerugian negara/daerah. Penetapan

kerugian daerah hanya dapat dilaksanakan oleh Badan pemeriksa Keuangan sebagaimana kewenangan yang dimiliki dan telah diatur dalam tata peraturan perundangan.

Secara implementatif, atribusi, wewenang untuk menghitung kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Penetapan besaran kerugian yang ditetapkan oleh BPK adalah sebagai berikut:

1. BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik yang dilakukan secara sengaja atau lalai yang dilakukan oleh Bendahara, pengelola BUMN/ BUMD, dan lembaga atau badan lainnya yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
2. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang memiliki kewajiban membayar ganti rugi yang ditetapkan dengan keputusan BPK.
3. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK memiliki kewenangan untuk memantau:
 - a. Penyelesaian ganti kerugian negara atau daerah yang ditetapkan oleh pemerintah

terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lainnya,

- b. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lainnya yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK,
- c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Penyelesaian kerugian daerah yang dilakukan oleh bukan bendahara dalam satuan kerja perangkat daerah selayaknya diselesaikan secara internal dan berjenjang. Konsep penyelesaian kerugian daerah dapat dilakukan dengan cara berjenjang mulai dari atasan langsung pihak yang mengakibatkan kerugian daerah sampai dengan pimpinan kepala satuan kerja perangkat daerah. Besaran kerugian daerah yang ditimbulkan dapat berpedoman Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 133 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Tuntutan Ganti Kerugian Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara Atau Pejabat Lain yang berbunyi bahwa penetapan nilai kerugian daerah didasarkan pada nilai buku, atau nilai wajar atas barang yang sejenis.

Konsep penyelesaian kerugian daerah yang dilakukan oleh atasan langsung satuan kerja perangkat daerah diharapkan mampu melakukan penghematan biaya pemeriksaan atas besaran kerugian daerah yang ditimbulkan. Fungsi dari pembinaan internal dalam satuan kerja perangkat daerah diharapkan mampu berjalan dengan baik. Manajerial secara berjenjang mampu memulihkan fungsi pengendalian internal pada masing-masing tataran pimpinan mulai dari pejabat paling bawah sampai dengan tataran puncak manajemen.

Tahapan proses dalam Majelis Pertimbangan untuk kasus tuntutan ganti rugi (TGR), yaitu:

1. Upaya damai:

Penyelesaian kerugian daerah sedapat mungkin dilakukan dengan upaya damai oleh pegawai/ahli waris baik sekaligus (tunai) atau angsuran. Dalam keadaan terpaksa yang bersangkutan dapat melakukan dengan cara angsuran paling lambat 2 tahun sejak ditandatanganinya Surat Keterangan jawab Mutlak (SKTjM) dan harus disertai jaminan barang yang nilainya cukup.

Pelaksanaan upaya damai seperti ini dilakukan dilakukan terlebih dahulu oleh Inpektorat. Apabila jangka waktu 2 (dua) tahun terlampaui maka barang jaminan pembayaran

angsuran dapat dijual sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila terdapat kekurangan maka akan tetap dibebankan kepada yang bersangkutan, sedangkan apabila terdapat kelebihan maka akan dikembalikan. Eksekusi proses tersebut dilakukan oleh Majelis Pertimbangan.

2. Tuntutan Ganti Rugi Biasa

Dilakukan atas dasar kenyataan yang sebenarnya dari hasil pengumpulan bahan-bahan bukti dan penulisan Inspektorat terhadap pegawai bersangkutan. Semua pegawai daerah bukan Bendaharawan atau ahli warisnya, apabila merugikan Daerah wajib dikenakan TGR.

Kerugian daerah yang dimaksud adalah diakibatkan oleh perbuatan melanggar hukum atau perbuatan melalaikan kewajiban atau tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya yang dipersalahkan kepadanya, serta ada hubungannya dengan pelaksanaan fungsi ataupun dengan status jabatannya baik langsung maupun tidak langsung.

Pelaksanaan TGR sebagai akibat perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dipersalahkan kepadanya dan/atau tidak menjalankan kewajiban sebagaimana mestinya diserahkan penyelesaiannya melalui Tim Majelis Pertimbangan.

Apabila usaha tersebut tidak berhasil, proses TGR diberitahukan secara tertulis oleh Kepala Daerah kepada pegawai negeri yang bersangkutan. Apabila tidak diindahkan oleh pegawai yang bersangkutan maka Kepala Daerah menetapkan Keputusan Pembebanan. Berdasarkan keputusan tersebut, kepala Daerah melaksanakan penagihan atas pembayaran ganti rugi kepada pegawai yang bersangkutan.

3. Penyelesaian kerugian barang daerah

Pegawai yang bertanggungjawab atas terjadinya kehilangan barang Daerah (bergerak/tidak bergerak) dapat melakukan penggantian dengan bentuk uang atau barang sesuai dengan cara penggantian kerugian yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penggantian kerugian dapat dilakukan dengan barang bergerak, kendaraan bermotor roda 2, barang tidak bergerak.

4. Pencatatan:

Pegawai negeri yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau melarikan diri tidak diketahui alamatnya. Keputusan kepala daerah tentang pencatatan TGR dilakukan setelah pertimbangan majelis Pertimbangan. Bagi pegawai yang melarikan diri TGR tetap dilakukan terhadap ahli warisnya.

Apabila dibaca dalam Undang-undang terkait pengelolaan pertanggungjawaban keua-

ngan negara dan daerah, yaitu dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara tidak satu pasalpun yang mengatur atau menyinggung keberadaan Majelis Pertimbangan.

Dalam UU tersebut hanya disebutkan bahwa terhadap penyelesaian kerugian daerah sebagaimana dalam Pasal 59, setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. 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.

Selanjutnya diatur pula bahwa, setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/ kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian/ lembaga / satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau

kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/ bupati/ walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.

Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.

Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/ walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/ walikota. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam UU tersebut juga disebutkan bahwa Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Penyelesaian kerugian daerah yang dilakukan oleh bukan bendahara dapat dilakukan dengan melalui beberapa tahapan, yaitu:

1. Menugaskan MP-TGR

Majelis Perbendaharaan-Tuntutan Ganti Rugi mendapatkan penugasan dari Kepala Daerah Untuk menindaklanjuti setiap kerugian negara/daerah melalui siding majelis selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima laporan/informasi terjadinya kerugian negara/daerah.

2. Pemeriksaan dan Putusan MP-TGR

Pelaksanaan siding yang dilakukan oleh MP-TGR ditetapkan dengan penerbitan surat tugas. Apabila dari hasil MP-TGR terbukti dan terdapat nilai kerugian negara /daerah maka MP-TGR mengeluarkan putusan pengenaan ganti kerugian negara /daerah.

3. Pengenaan atau Pembebasan

Kepala daerah setelah 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan dari MP-TGR yang dilengkapi dengan bukti-bukti dokumen menetapkan melalui keputusan Kepala Daerah tentang pengenaan ganti kerugian daerah atau pembebasan tuntutan ganti rugi sesuai dengan putusan MP-TGR.

Mendasarkan pada penjelasan tersebut diatas, maka perlu didapatkan kejelasan tugas dan fungsi sehingga masing-masing lembaga tidak saling melintasi kewenangannya. Penguatan kembali atas kejelasan regulasi serta pemahaman pada setiap penyelenggara negara yang memiliki fungsi pengawasan yang selanjutnya atas penyelesaian kerugian negara yang terjadi memiliki dasar hukum serta kepastian hukum yang jelas

V. KESIMPULAN

1) Inspektorat Provinsi Jawa Timur sebagai lembaga Aparat Pengawas Internal Pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi pengawasan dan pembinaan dalam rangka memberikan penjaminan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa pergeseran paradigma tentang tugas Inspektorat yang sebelumnya mencari kesalahan menjadi sebuah pemberian pen-

jaminan atas penyelenggaraan pemerintahan sehingga Inspektorat Provinsi Jawa Timur memposisikan diri sebagai mitra atau konsultan untuk Satuan Kerja Perangkat Daerah lainnya sehingga mampu memberikan peringatan dini (*early warning system*) apabila terdapat ketidaksesuaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2) Dalam rangka menyelesaikan tuntutan ganti rugi yang dilakukan oleh bukan bendahara bahwa sumber informasi awal yang digunakan sebagai bahan pertanggungjawaban kerugian adalah:

- a. Hasil pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung;
- b. Aparat pengawasan internal Pemerintah;
- c. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Laporan tertulis yang bersangkutan;
- e. Informasi tertulis dari masyarakat secara bertanggung jawab;
- f. Perhitungan *ex-officio*; dan/atau
- g. Pelaporan secara tertulis

Defni Holidin dkk, *Reformasi Birokrasi dalam Transisi*, Kencana, Kencana, Jakarta, 2016, h. 13

Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara dan Daerah*, Setara Press, Malang, 2019, h. 109

Mariot Tua Efendi Hariandjaya, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2009, h. 2

Moeheriono, *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, h. 60

Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Press, Jakarta, 2015, h. 153

Yusran Lapananda, *Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah melalui Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi*, RM Books, Jakarta, 2015, h. 101

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 24

DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2011, h. 203