

**Peran Aparatur Pengawas Internal Pemerintah sebagai pengendali mutu dan penjamin kualitas dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang Aparatur Sipil Negara.**

**Agus Adhy Saputra**

Magister Hukum Universitas Sumatera Utara

Jl.Abdul Hakim No.4 Kampus USU, Medan, Sumatera Utara

**ABSTRACT**

*Law Number 30 Year 2014 about Government Administration, becomes legal basic in governance trough effort to improve good governance to prevent abusive practices of state civil employeess. The Law related to Government Regulation of the Number 60 Year 2008 of Government Internal Control System which is base on the idea that the application of the government internal control system is attached throughout the activity, influenced by human resources, and sufficient confidence to support the effectiveness of the implementation of internal control system conducted by government internal control officers (APIP) to prevention of abuse of authority by civil state apparatus The purpose of this research to analyze and interpret the implementation of the APIP as a quality control and quality assurance in prevention of abuse of authority. This paper traces some problems about how the application of government internal control in the prevention of abuse of authority, how the authority and controlling of government internal control in the prevention of abuse of authority, and how the strategy of APIP in the prevention of abuse of authority.To answer this problem, researcher used the juridical normative research methods and methods of empirical juridical research. The result research show that implementation of government internal control system not to realize the increasing role of an effective the government internal control and follow on monitoring by APIP still do not get priority in handling. Therefore, still needed reforms of the legislation to prevention of abuse of authority by the civil state apparatus. The government internal control officers expected not only able to improve and creation of good and clean government to push for a more effective through of controlling processes in accordance with its authority in this legislation but also able to carry out a strategies in prevention of abuse of authority*

**Key word : Government Internal Control System, Government Internal Control, abuse of authority.**

## Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini membutuhkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yaitu dengan reformasi birokrasi. Salah satu hal terpenting pilar reformasi birokrasi sebagaimana tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan/RB) Nomor 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) Tahun 2010 – 2014 adalah program penguatan pengawasan.<sup>1</sup> Pemerintah dalam merespon tuntutan masyarakat tersebut telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) yang menetapkan 5 (lima) bagian atau unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam sistem pengendalian internal yaitu: lingkungan pengendalian, penilaian resiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan.

Sistem pengendalian intern saat ini tidak terlepas dari kelima bagian tersebut, namun dalam pelaksanaannya masih dilakukan

secara parsial. Oleh karenanya sangat penting untuk APIP memenuhi kelima bagian sistem pengendalian intern tersebut, sehingga dampak peran APIP dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai institusi pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai pengendali mutu (*quality Control*) dan penjamin kualitas (*quality assurance*) dalam proses kegiatan pembangunan dapat dirasakan oleh masyarakat dan menjadi alat pengendalian pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN yang efektif.

Selanjutnya APIP dalam menyelenggarakan kewenangan dan pengawasan terhadap ASN, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). UUAP menjadi acuan bagi APIP dan badan dan /atau pejabat pemerintahan dalam melaksanakan kewenangannya, sebagai salah satu langkah penguatan pengawasan. UUAP terdiri atas 89 pasal ini bertujuan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintah, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintah, memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintahan, serta menerapkan AAUPB.

Oleh karenanya, selain peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengendalian internal pemerintah, diperlukan kajian hukum yang membahas tentang “Peran APIP sebagai Pengendali Mutu dan

---

<sup>1</sup> *Permenpan dan RB No.20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2010 – 2014*, hal.9.

Penjamin Kualitas dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang ASN”.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, terdapat 3(tiga) rumusan masalah penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana efektivitas peran APIP sebagai pengendali mutu dan penjamin kualitas dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN?
2. Bagaimana keterpaduan pengawasan APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN?
3. Bagaimana strategi APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN?

### Tujuan Penelitian

Dalam rangka memahami dan mencari jawaban atas permasalahan yang telah dikemukakan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis efektivitas peran APIP sebagai pengendali mutu dan penjamin kualitas dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN.
2. Untuk menganalisis keterpaduan pengawasan APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN .
3. Untuk menganalisis strategi APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN.

### Kerangka Teori

Landasan teori dalam suatu penelitian adalah merupakan dasar-dasar operasional penelitian. Landasan teori dalam suatu penelitian adalah bersifat strategis artinya memberikan relisasi pelaksanaan penelitian.<sup>2</sup> Teori yang digunakan dalam penelitian ini sebagai alat untuk melakukan analisis penelitian adalah teori kewenangan, teori pengawasan dan teori sistem hukum.

#### a. Teori Kewenangan

Bagir Manan berpendapat wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang berarti sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>3</sup> Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat,

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universtas Indonesia, 2005) hal.6

<sup>3</sup> Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah* (Bandar Lampung, Universitas lampung, 2009), hal.26

sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>4</sup>

### b. Teori Pengawasan

Selanjutnya dalam penelitian ini digunakan teori pengawasan, Prajudi Atmosudirdjo, menyatakan bahwa “Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau yang diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.<sup>5</sup> Phillipus M. Hadjon, menjelaskan bahwa “pelaksanaan dari pengawasan itu sendiri telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai-pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan dan nasehat biasanya dapat mencegah terjadinya suatu keadaan pengenaan sanksi tak dapat dihindari.<sup>6</sup> Tjokroamidjojo, menyebutkan definisi pengawasan yaitu: “Bahwa pengawasan adalah proses untuk mengetahui sebab-sebab adanya penyimpangan, kemudian diambil tindakan untuk memberikan masukan seberapa jauh penyimpangan atau

masalah tersebut dibanding dengan perkiraan semula”.<sup>7</sup>

### c. Teori Sistem Hukum

Selanjutnya penelitian ini menggunakan teori sistem hukum, Lawrence M. Friedman, mengungkapkan dalam setiap sistem hukum terdapat 3 (tiga) sub sistem, yaitu subsistem substansi hukum (*legal substance*), subsistem struktur hukum (*legal structure*), dan subsistem budaya hukum (*legal culture*).<sup>8</sup>

Soerjono Sukanto mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dari sikap tindak sebagai rangkaian nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981), hal. 29

<sup>5</sup> Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta, Glora madani Press, 2004) hal.127

<sup>6</sup> Philipus M.Hadjon, *Op.Cit* hal.248

<sup>7</sup> Tjokromidjojo Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta, Masagung,1993), hal 11.

<sup>8</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction, 2nd Edition*, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hal. 6-8

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*,(Jakarta:Binacipta, 1983),hal.13

## PEMBAHASAN

### Efektivitas Peran APIP Dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang Aparatur Sipil Negara

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>10</sup> Pembahasan tentang unsur-unsur pengendalian intern pemerintah sebagaimana yang ditetapkan dalam PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP, tidak terlepas dari wewenang atau kewenangan APIP dalam menjalankan tugasnya. Prajudi Atmosudirdjo berpendapat “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat (2), PP Nomor 60 Tahun 2008 Tentang SPIP.

<sup>11</sup> Prajudi Atmosudirdjo. *Op.Cit.* hal.29

### APIP sebagai Pengendali Mutu dan Penjamin Kualitas.

APIP dalam melaksanakan tugas sebagai pengendali mutu audit berpedoman pada Peraturan MENPAN/RB Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit APIP.

Kegiatan utama APIP yang meliputi proses pengendalian mutu perencanaan audit, pengendalian mutu rencana dan program kerja audit, pengendalian mutu supervisi audit, pengendalian mutu pelaksanaan audit, pengendalian mutu pelaporan audit, pengendalian mutu pelaksanaan pemantauan tindaklanjut hasil audit, pengendalian mutu tata usaha dan sumberdaya manusia, dilakukan secara terpadu untuk memperoleh mutu audit yang baik.

Efektivitas hukum Lawrence M. Friedman mengungkapkan bahwa dalam setiap sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan sub sistem budaya hukum (*legal culture*)<sup>12</sup>. Pasal 1 ayat (3) PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang SPIP menyatakan:

“Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah

<sup>12</sup> Lawrence M. Friedman, *Op.Cit.*, hal. 6-8

ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.”

SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Pengawasan intern sebagaimana dimaksud diatas perlu ditindaklanjuti dengan penegakan hukum yang pada akhirnya mampu mewujudkan peran APIP secara efektif.

Soerjono Sukanto mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan nilai yang mantap dan mengejawantah dari sikap tindak sebagai rangkaian nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai “*social engineering*”), memelihara dan mempertahankan (sebagai “*social control*”) kedamaian pergaulan hidup.<sup>14</sup>

Dalam mewujudkan peran APIP yang efektif sebagaimana yang dimaksudkan dalam SPIP dilakukan pemantauan dan penilaian bahwa mekanisme yang terdapat dalam

instansi pemerintah untuk memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pencapaian tugas dan fungsi instansi pemerintah

### **Keterpaduan Pengawasan APIP dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang ASN**

Hasil pengawasan yang dilakukan APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN disebutkan pada Pasal 20 UUAP, sebagai berikut :

- 1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 17 dan pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawas intern pemerintah;
- 2) Hasil pengawasan aparat pengawas 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
- 3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindaklanjut 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 ayat

<sup>13</sup> Pasal 2 ayat (3) PP Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Jakarta:Binacipta, 1983),hal.13

- (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
- 5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan pada 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 pada pejabat pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Berdasarkan Pasal 20 UUAP tersebut, maka hasil pengawasan dan penyelidikan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang terlebih dahulu dilakukan oleh APIP. Hasil pengawasan APIP terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang adalah berupa tidak terdapat kesalahan, terdapat kesalahan administratif, atau terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Selanjutnya dalam pelaksanaan audit pengawasan APIP berpedoman pada standar audit APIP. kewenangan APIP meliputi Audit Kinerja dan Audit Investigatif yang didalamnya terdapat standar pelaksanaan, pelaporan dan

tindaklanjut. Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (SA-APIP) dikeluarkan oleh Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dengan Keputusan Nomor Per/05/M.PAN/03/2008 tanggal 31 Maret 2008. Tujuan SA-APIP adalah untuk:<sup>15</sup>

1. Menetapkan prinsip-prinsip dasar yang merepresentasikan praktik-praktik audit yang seharusnya;
2. Menyediakan kerangka kerja pelaksanaan dan peningkatan kegiatan audit intern yang memiliki nilai tambah;
3. Menetapkan dasar-dasar pengukuran kinerja audit;
4. Mempercepat perbaikan kegiatan operasional dan proses organisasi;
5. Menilai, mengarahkan dan mendorong auditor untuk mencapai tujuan audit;
6. Menjadi pedoman dalam pekerjaan audit;
7. Menjadi dasar penilaian keberhasilan pekerjaan audit.

Standar audit ini berfungsi sebagai ukuran mutu minimal bagi para auditor dan APIP dalam hal sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang dapat mempresentasikan praktik-praktik audit yang seharusnya, menyediakan kerangka kerja pelaksanaan dan peningkatan

<sup>15</sup> Lampiran Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/05/M.PAN/03/2008

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

- kegiatan audit yang memiliki nilai tambah serta menetapkan dasar-dasar pengukuran kinerja audit;
2. Pelaksanaan koordinasi audit oleh APIP;
  3. Pelaksanaan perencanaan audit oleh APIP;
  4. Penilaian efektifitas tindak lanjut hasil pengawasan dan konsistensi penyajian laporan hasil audit.

SA-APIP berlaku bagi semua APIP untuk melakukan audit sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsi masing-masing. SA-APIP ini memuat prinsip-prinsip dasar, standar umum, standar audit kinerja dan standar audit investigatif.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Prajudi Atmosudirdjo, menyatakan bahwa “Pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau yang diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan”.<sup>17</sup>

Dari keseluruhan penjelasan di atas dapat dilihat adanya persamaan prespektif yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu agar semua pekerjaan/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan aturan dan standar yang ditetapkan. Lebih dari itu tolok ukurnya diharapkan bukan hanya aturan dan standar, tetapi juga kebijaksanaan dan strategi pengawasan, karena pengawasan juga merupakan kegiatan penilaian terhadap suatu kenyataan yang sebenarnya atau

objek pemeriksaan, maka hendaknya sistem pengawasan lebih terintegrasi di samping dapat mengendalikan kegiatan pemerintahan yang ada juga dapat memperbaiki apa yang salah dalam pelaksanaannya sehingga penyalahgunaan wewenang dapat dihindari.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.<sup>18</sup> Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum publik. Penyimpangan dari tujuan diberikannya wewenang dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement du pouvoir*).

Philipus M Hadjon mengemukakan dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan secara faktual bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah suatu kealpaan. Penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang diberikan kepada wewenangnya itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas interest pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun orang lain.<sup>19</sup>

Pelaksanaan kewenangan pemerintahan perlu seiring sejalan

<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981). hal. 29

<sup>19</sup> Philipus M Hadjon, et.al *Hukum Administrasi dan Good Governance*, (Jakarta, Universitas Trisakti, 2010). hal.26

<sup>17</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Ibid.* hal.127



dengan pengawasan intern pemerintah. Melalui pengawasan intern dapat diketahui apakah instansi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya dan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana diketahui bahwa jenis pengawasan terdiri dari pengawasan internal yakni Unit-unit pengawasan Kementerian/Lembaga, Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota dan pengawasan eksternal yang dilakukan oleh institusi yudikatif (lembaga peradilan), legislatif (lembaga perwakilan rakyat) dan aparat penegak hukum (KPK, Kejaksaan, Kepolisian) dan masyarakat.

Keterpaduan kewenangan dalam hal pengawasan penting dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya disinilah perlunya koordinasi yang kuat sesuai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sehingga penyalahgunaan wewenang yang dilakukan ASN dapat dicegah.

### **Strategi APIP dalam Pencegahan Penyalahgunaan Wewenang ASN**

Schrijvers and Smeets dalam Ridwan menyatakan:

*“Een bestuursorgaan mag en door de wet toegekende bevoegheid allen gebruiken voor het doel dat de wetgever voor ogen had. Gebruik voor persoonlijk of andere doeleinden is dus verboden. Detournement du pouvoir is*

*dus handelen in strijd met het specialiteitsbeginsel”*. (Organ pemerintahan hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan pembuat undang-undang untuk suatu tujuan yang telah ditetapkan. Penggunaan wewenang untuk tujuan lain atau orang lain adalah dilarang. Dengan demikian penyalahgunaan wewenang adalah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas spesialisitas).<sup>20</sup>

Didalam penggunaan wewenang, pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Jika ketentuan tujuan itu tidak ada maka lahirlah suatu keadaan bahwa berdasarkan suatu peraturan tertentu suatu perbuatan harus disetujui, sedangkan berdasarkan peraturan lain perbuatan itu harus dilarang. Dalam kondisi ini pengambilan keputusan mempertimbangkan kepentingan yang lain. Hal ini akan memicu timbulnya penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah.

Pasal 18 ayat 2 huruf b UUAP yang menyatakan bahwa pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan diluar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan yang diberikan.

Selain itu, kategori penyalahgunaan wewenang yaitu konsep sewenang-wenang (*willekeur*). Dalam bahasa Jerman, *Willekeur*

<sup>20</sup> Ridwan HR.*Op.Cit*.hal 382

memiliki makna kesewenang-wenangan.<sup>21</sup> D.J. Galingan mengatakan bahwa sewenang-wenang itu terkait dengan pemberian alasan dalam proses pengambilan keputusan dan dianggap sebagai antitesis dari tindakan yang masuk akal.<sup>22</sup> Sehubungan bahwa konsep sewenang-wenang itu berkenaan dengan pertimbangan akal sehat maka unsur sewenang-wenang itu diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan dan suatu tindakan itu secara nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan.

Dalam konteks Administrasi Pemerintahan bahwa pejabat pemerintahan dikategorikan sewenang-wenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat 2 huruf c UUAP adalah apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan, dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Penyalahgunaan wewenang terjadi karena keputusan dan tindakan yang dilakukan tidak melalui bentuk penggunaan wewenang seperti atribusi, delegasi dan mandat serta keputusan dan tindakan itu bertentangan dengan putusan pengadilan.

Kategori penyalahgunaan wewenang selanjutnya yaitu melampaui wewenang (*onbevoegd*) atau tidak berwenang, ada tiga kemungkinan tidak berwenang yaitu tidak berwenang dari segi wilayah, tidak berwenang dari segi waktu dan

tidak berwenang dari segi materi.

Pasal 18 ayat 1 UUAP menyatakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan /atau tindakan yang dilakukan:

- a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang.
- b. melampaui batas wilayah berlakunya wewenang.
- c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam strategi pendidikan, Simomora mengungkapkan dua aspek kegiatan penting yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yakni kegiatan pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia itu sendiri.<sup>23</sup>

Pendidikan dan pelatihan ASN memberi kontribusi pada peningkatan produktivitas, efektivitas dan efisiensi perangkat daerah. Pendidikan dan pelatihan ASN harus diberikan secara berkala agar setiap ASN terpelihara kompetensinya untuk peningkatan kinerja perangkat daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara mengatur tentang pengembangan kompetensi ASN melalui pendidikan dan pelatihan. Pada Pasal 70 disebutkan bahwa “Setiap Aparatur Sipil Negara memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi”. Proses pendidikan dan pelatihan terintegrasi untuk membangun integritas moral dan kejujuran, semangat dan motivasi

<sup>21</sup> Dian Dwi Annisa, *Kamus Bahasa Jerman*, (Yogyakarta, Second Hope, 2014), hal.75

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.* hal 185

<sup>23</sup> Henry Simamora, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Yogyakarta, STIE YPKN, 1993). hal 342

nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggungjawab dan memperkuat profesionalisme serta kompetensi. Setiap instansi pemerintah wajib menyusun rencana pengembangan kompetensi dalam rencana kerja anggaran tahunan dalam rangka pengembangan karir ASN.

Sosialisasi terkait dengan pelaksanaan kegiatan yang menjadi urusan pemerintahan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dilaksanakan melalui penetapan nilai-nilai dan budaya, etika, norma, prilaku dan kesadaran ASN untuk berlaku jujur, terbuka dan aktif dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang. Strategi ini berkaitan dengan upaya untuk mengubah prilaku ASN dari toleran menjadi intoleran terhadap penyalahgunaan wewenang. Sikap intoleran dapat ditularkan melalui pendidikan maupun pembelajaran dalam pelaksanaan kegiatan APIP. Strategi ini bertujuan memberikan pengetahuan dan pemahaman bagi ASN tentang penyalahgunaan wewenang sehingga tertanam nilai-nilai ASN yang mempunyai integritas kuat.

Lazimnya kegiatan pemeriksaan yang dilakukan oleh auditor, hasil akhir pemeriksaan APIP adalah Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), isi pokok suatu LHP adalah temuan pemeriksaan dan rekomendasi yang ditujukan kepada auditi atau instansi yang diperiksa apakah terdapat penyimpangan atau tidak. Rekomendasi yang dikeluarkan APIP pada umumnya bersifat administratif. Tindaklanjut terhadap temuan yang

bersifat administratif ini antara lain penguatan kontrol dalam sistem pengendalian, teguran dan sanksi berdasarkan peraturan.

Berdasarkan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Ada ancaman pidana kepada orang yang tidak menindaklanjuti rekomendasi. Pasal 26 ayat (2) tersebut menyatakan, “Setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil rekomendasi dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,- (*lima ratus juta rupiah*). Dari pendapat dan pasal tersebut dapat diketahui bahwa rekomendasi APIP bersifat hukum artinya temuan/rekomendasi APIP ditindaklanjuti dengan proses penegakan hukum, jika rekomendasi menyatakan adanya penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara. Untuk menentukan tindak lanjut secara hukum dilakukan pemeriksaan investigatif bersama antara APIP dan APH melalui proses penuntutan secara pidana atau perdata. Tindak lanjut secara hukum akan menimbulkan efek jera, bahkan “ketakutan” ASN lainnya untuk melakukan praktik-praktik kecurangan dan penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

1. Efektivitas peran APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN diwujudkan melalui penerapan sistem pengendalian intern yang melekat sepanjang kegiatan (*Quality Control*) dan dipengaruhi oleh sumber daya manusia serta menjamin dengan keyakinan yang memadai (*Quality Assurance*) berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang berfungsi sebagai acuan penyelenggaraan dan tolok ukur pengujian efektivitas penyelenggaraan sistem pengendalian intern pemerintah melalui pengembangan unsur-unsur sistem pengendalian intern pemerintah yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi serta pemantauan pengendalian
2. Keterpaduan pengawasan APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peraturan lainnya yang terkait. Maka keterpaduan (*sinergitas*) paling sederhana adalah kerjasama tim melalui komunikasi, koordinasi dan konsultasi antar institusi/lembaga pengawasan. Kerjasama tim (*Task Force*) ini dapat diperoleh informasi tentang masalah dan rencana tindak yang disusun bersama (*Tim Work*). Sehingga tiap lembaga yang terlibat dalam program mempunyai rasa memiliki (*Sense of Belonging*) dan pemahaman kebersamaan (*Sense of Understanding*) untuk mencegah tindakan yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang. Kerjasama Tim dalam bentuk Satuan Tugas (*Task Force*) antar APIP dan penegak hukum penting dilakukan untuk menyamakan persepsi pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN.
3. Strategi APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN dapat dilakukan dengan upaya-upaya pencegahan (*preventif*) yaitu melalui penerapan prinsip-prinsip pengendalian intern, pemberlakuan SOP meliputi kebijakan dan prosedur pelaksanaan audit. Kebijakan dan prosedur pengelolaan direviu terus menerus untuk memastikan keefektifannya, serta memberlakukan standar pengelolaan APIP sebagaimana yang terdapat dalam Standar Audit. Strategi pendidikan (*edukatif*), ASN harus diberikan pendidikan dan pelatihan secara berkala agar setiap ASN terpelihara kompetensinya untuk peningkatan kinerja pemerintah. Strategi ini bertujuan memberikan pengetahuan dan pemahaman bagi ASN tentang penyalahgunaan wewenang sehingga tertanam nilai-nilai ASN yang mempunyai integritas kuat.

### Saran

1. Efektivitas peran APIP dalam pencegahan penyalahgunaan wewenang ASN membutuhkan APIP yang mempunyai kompetensi

yang tidak hanya mempunyai pengetahuan tentang pengawasan tetapi juga perilaku dalam menjalankan tugas dan fungsi pengawasan. SPIP yang ada saat ini perlu di deregulasi menjadi suatu peraturan yang utuh. Oleh karenanya, sistem pengendalian intern pemerintah perlu dirumuskan suatu kebijakan peraturan perundang-undangan yang secara komprehensif dan khusus tentang pengelolaan pengawasan intern pemerintah dalam rangka menjamin terlaksananya pengawasan intern pemerintah yang efektif. Untuk itu perlunya APIP yang mempunyai kompetensi yang tinggi serta pelaksanaan *reward and punishment* dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

2. Keterpaduan pengawasan APIP harus mampu bekerjasama secara terpadu sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Bentuk kerjasama paling sederhana adalah dengan membentuk satuan tugas pengendalian intern pemerintah yang bertugas melakukan fungsi pengawasan secara integral. Untuk itu perlunya peningkatan status kewenangan APIP dalam bidang pengawasan dalam bentuk struktur organisasi yang lebih tinggi.
3. Strategi APIP dalam melaksanakan tugas pengawasan harus terus membuat inovasi atau langkah-langkah strategi pengawasan sehingga dapat meminimalisir penyalahgunaan wewenang ASN yang akan terjadi. Langkah-langkah

tersebut adalah melalui proses pencegahan, penindakan, dan pendidikan yang dilakukan secara berkala dan hukum tindak lanjut. Oleh karenanya perlu suatu Undang-Undang yang secara komprehensif membahas tentang sistem pengendalian internal pemerintah secara menyeluruh.

**DAFTAR PUSTAKA  
BUKU**

- Abidin, Said Zainal, *Kebijakan Publik*, Jakarta, Pancur Siwah, 2004.
- Achmad ,Yulianto dan Fajar Nd ,Mukti, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Sosiologis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Annisa, Dian Dwi, *Kamus Bahasa Jerman*, Yogyakarta : Second Hope, 2014
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Garafindo Persada, 2006
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996.
- Atmosudirdjo, Prayudi. *Hukum Administrasi Negara*. Glora madani Press, 2004
- \_\_\_\_\_ *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia,1981.
- Bintoro ,Tjokromidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: Masagung,1993,
- Effendi, Lutfi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*,Malang: Bayu Media Publishing, 2004
- H. Abdurrahman dan Soejono, *Metode Penelitian : Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Hasibuan,Malayu S.P. *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah*, Jakarta, Bumi Aksara 2011
- Hadjon, Philipus M. dkk *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta, Gadjah mada university Press, 2008
- Hadjon, Philipus M ,et.al *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010
- HR ,Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : UII Pres, 2003
- Ibrahim, Jhonny .*Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007
- Indroharto, *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha Negara, Buku I*, Jakarta:Sinar harapan,1993
- Lubis, M.Solly, *Teori Hukum*, Medan: Madjoe Group,2004
- \_\_\_\_\_ *Serba-Serbi Politik & Hukum edisi 2*, Jakarta: PT.Sofmedia, 2011
- Kuncoro, Mudrajad . *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta :Airlangga, 2004
- Kurnia, Titon Slamet. Dwiyatmi, Sri Harini. Hapsari P, Dyah. *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia, Sebuah reorientasi*. Jogjakarta, Pustaka Pelajar 2013.
- Nawawi, Hadari . *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada Press, 2003
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung, Universitas lampung, 2006

- Manullang, M. *Dasar-dasar Manajemen*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1995
- Marbun, SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 1997
- Marzuki, Mahmud Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2006
- Meleong, J.Lexy, *Metodologi penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Resdakarya, 2004
- Rahardjo, Satjipto, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2006
- Sidharta ,B.Arief, *Refleksi tentang struktur ilmu hukum*. Bandung: Bandar Maju, 2000
- Situmorang ,Victor M, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994
- Susanti, Dyah Ochtorina dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika,2014
- Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1994
- Soemitro, Ronny H. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Ghalia, 1982
- Soekanto ,Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif :Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1985
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Grafindo,2006
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1989
- Umar, Husein, *Metode Penelitian Untuk tesis dan Tesis Bisnis*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005
- Willy DS Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Adminitrasi Negara*. Jakarta :Sinar Grafika, 2013
- Sumatera Utara, Universitas. *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*. Medan : Universitas Sumatera Utara, 2009

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran

- Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 6 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494)
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah; (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 127 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890)
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di lingkungan Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016;
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pedoman Penjaminan Kualitas (Quality Assurance) dan Pedoman Monitoring dan Evaluasi Reformasi Birokrasi;
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pedoman Kendali Mutu Audit Apartur Pengawasan Intern Pemerintah;
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor PER/03.1/M.PAN/3/2007 tentang Kebijakan Pengawasan Nasional Aparat pengawasan Intern Pemerintah Tahun 2007.