

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN KOORDINASI APARATUR
PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH DENGAN PENEGAK
HUKUM DALAM UPAYA PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN
WEWENANG PEJABAT PEMERINTAH**

***THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTING THE COORDINATION
OF THE GOVERNMENT INTERNAL SUPERVISION APPARATUS
WITH LAW ENFORCEMENT IN EFFORT TO PREVENT THE ABUSE
OF THE AUTHORITY OF GOVERNMENT OFFICERS***

Abrari Rizki Falka¹, Elidar Sari², Yusrizal³

¹ Mahasiswa Prodi Magister Hukum Universitas Malikussaleh

^{2,3} Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh

Abstrak

Berdasarkan ketentuan Pasal 385 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, aparat penegak hukum harus berkoordinasi terlebih dahulu dengan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) sebelum melakukan penindakan terhadap pejabat Aparatur Sipil Negara yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang. Namun fakta yang terjadi sebaliknya adanya penegak hukum yang tidak melakukan koordinasi yang berakibat diajukan permohonan praperadilan atas penetapan tersangka sebagaimana yang diputuskan oleh hakim praperadilan melalui putusan Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN BMN. Pokok masalah yang menjadi fokus kajian ini adalah berkaitan dengan mengapa koordinasi antara Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah dengan penegak hukum tidak berlaku secara efektif dan apa kendala dan hambatan terkait pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di lingkungan penyidik kejaksaan. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Bahan hukum primer yang digunakan adalah UU Administrasi Pemerintahan, bahan hukum sekunder berupa jurnal dan hasil penelitian yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak efektifnya koordinasi disebabkan karena belum adanya aturan teknis terkait koordinasi antara penegak hukum dengan APIP sebagai menjadi sulit terjadinya koordinasi. Selain itu, orientasi proses pemidanaan yang sering ditonjolkan oleh penegak hukum padahal penegakan dengan pola demikian tidak mengembalikan kerugian keuangan negara. Konsekuensi yang timbul bila tidak dilakukannya koordinasi antara penegak hukum dan APIP adalah dapat diajukan permohonan praperadilan oleh tersangka yang telah ditetapkan statusnya oleh penyidik. Disarankan supaya adanya kerjasama, SOP bagi penegak hukum agar lebih mudah berkoordinasi dan memberikan sanksi apabila tidak melaksanakan koordinasi sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Administrasi Pemerintahan.

Kata Kunci: *APIP, Penyalahgunaan Wewenang, Administrasi Pemerintahan*

Abstract

Based on the provisions of Article 385 paragraph (3) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, law enforcement officers must first coordinate with the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP) before taking action against State Civil Apparatus officials suspected of abuse of authority. However, the fact is that the opposite is the case with law enforcers who do not coordinate which results in a pretrial application for the determination of the suspect as decided by the pretrial judge through the decision Number 01/Pid.Prap/2016/PN BMN. The main problem that is the focus of this study is related to why the coordination between the Government's Internal Supervisory Apparatus and law enforcement is not effective and what are the obstacles and obstacles related to the implementation of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration within the prosecutor's office. This type of research is normative legal research. The primary legal materials used are the Government Administration Law, secondary legal materials in the form of journals and research results related to abuse of authority. The results of the study indicate that the ineffectiveness of coordination is due to the absence of technical rules related to coordination between law enforcement and APIP as it becomes difficult for coordination to occur. In addition, the orientation of the sentencing process is often highlighted by law enforcement even though enforcement with such a pattern does not restore state financial losses. The consequence that arises if there is no coordination between law enforcement and APIP is that a pretrial application can be submitted by a suspect whose status has been determined by the investigator. It is recommended that there be cooperation, SOPs for law enforcement to make it easier to coordinate and provide sanctions if they do not carry out coordination as mandated by the Government Administration Law.

Keywords: *APIP, Abuse of Authority, Government Administration*

A. PENDAHULUAN

Pada hakekatnya peran, tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik sangat luas. Pemerintah dalam menjalankan tugasnya memiliki berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, keputusan, peraturan kebijakan, izin, dan sebagainya. Termasuk bagi ASN dalam menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya juga diikat oleh regulasi yang mengaturnya.¹ Ketentuan ASN dalam menjalankan

¹ Petrus Hironimus Wersun, *Implementasi Prinsip Profesionalisme Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta, 2010, hlm. 25.

tugasnya diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tindakan ASN yang seringkali bersentuhan langsung dengan tindakan korupsi bila dilakukan tidak dengan hati-hati. Salah satu unsur dari tindak pidana korupsi adalah menyalahgunakan wewenang.

Secara yuridis Lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintahan adalah Aparatur Pengawas Internal Pemerintah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 20 ayat 1 UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan: “bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dilarang menyalahgunakan wewenang. Selanjutnya dalam ayat 2 disebutkan bahwa larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. larangan melampaui wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.”

Dalam menjalankan tugas pemerintahan, pemerintah pusat menyadari bahwa ada banyak urusan pemerintahan yang tidak bisa sepenuhnya ditangani oleh pusat. Urusan pemerintahan ini harus didistribusikan kepada pemerintah daerah melalui pemberian kesempatan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.² Hal tersebut diatur dalam pasal 385 UU ayat 3 UU Pemerintahan Daerah yang mengatakan bahwa Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoodinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi pengawasan. Berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat 1 UU Administrasi Pemerintahan dan pasal 385 ayat 3 UU Pemerintahan Daerah menunjukkan bahwa aparat hukum baru dapat melakukan penyelidikan dan penyidikan atas dugaan tindak pidana

² Bambang Ariyanto, (2020). Pengelolaan Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 2. Pp. 37-57.

setelah dilakukannya pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas internal pemerintah.

Meskipun secara *de jure* adanya keharusan melakukan koordinasi terlebih dahulu antara aparat penegak hukum dengan APIP, namun fakta yang ada menunjukkan koordinasi yang dibangun selama ini kurang efektif. Hal ini dapat dilihat adanya kasus pejabat pemerintahan daerah yang melakukan penyalahgunaan wewenang yang diduga melakukan tindak pidana korupsi tanpa berkoordinasi dengan APIP. Kasus tersebut telah diputuskan oleh hakim praperadilan Pengadilan Negeri Banyumas yakni Putusan Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN BMN.

Praperadilan yang diajukan oleh pemohon praperadilan dikabulkan oleh hakim praperadilan dikarenakan penetapan tersangka tidak sah dikarenakan penyidik kejaksaan langsung melakukan penetapan tersangka tanpa melakukan koordinasi terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP. Dasar yang menjadi pertimbangan oleh hakim praperadilan adalah dalam penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pemerintahan dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi. Untuk lebih lengkapnya berikut ini penulis kutip pertimbangan hakim praperadilan sebagai berikut:

Bahwa terhadap Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara Aparatur Pemerintahan apabila diduga melakukan penyelewengan mengakibatkan kerugian keuangan negara / daerah adalah apabila terlebih dahulu adanya pengawasan yang dilakukan oleh APIP yaitu BPK / BPKP/Badan Pengawas/ Inspektur Jenderal / Inspektorat Provinsi / Inspektur Kabupaten/Kota / Ahli yang dalam hasil pengawasannya termasuk menghitung dengan pasti dan cermat tentang kerugian keuangan negara/daerah. Perihal siapa yang harus bertanggung jawab terhadap adanya kerugian keuangan negara, Pasal 20 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah sangat tegas mengatur yaitu jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Dimana pengembalian kerugian keuangan negara dimaksud dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka beban tanggung jawab mengembalikan kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan (PNS/ASN/Aparatur Pemerintahan).

Berdasarkan pertimbangan tersebut ada beberapa hal yang dapat disimpulkan, yaitu: *Pertama*, majelis hakim praperadilan Pengadilan Negeri Banyumas membebaskan status penetapan tersangka terhadap pemohon praperadilan. *Kedua*, berdasarkan pertimbangan tersebut pula menunjukkan bahwa penegak hukum dalam hal ini penyidik Kejaksaan Negeri langsung melakukan penindakan terhadap pemohonan praperadilan dengan melakukan penyidikan langsung terhadap kasus tersebut tanpa berkoordinasi terlebih dahulu dengan APIP yang sebenarnya menurut UU Nomor 30 Tahun 2014 diharuskan berkoordinasi. Konsekuensi yang muncul akibat tidak adanya komunikasi antara penegak hukum dengan APIP adalah penetapan status terhadap tersangka harus dibebaskan. *Ketiga*, belum berjalannya secara efektif koordinasi antara APIP dengan penegak hukum terkait ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam hal ini adalah ASN.

Setelah pemeriksaan di persidangan dilakukan hakim tunggal praperadilan memutuskan dengan amar putusannya menyatakan "Penyidikan yang dilakukan oleh Termohon berkenaan dengan peristiwa pidana korupsi sebagaimana dinyatakan dalam penetapan sebagai tersangka terhadap diri pemohon yang diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU 31 1999 tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi jo. UU 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP adalah tidak sah, oleh karenanya penyidikan *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena melanggar UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan".

Kasus di atas menjadi contoh konkrit yang menunjukkan bahwa koordinasi antara penegak hukum dengan APIP memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka melakukan penetapan sebagai tersangka dalam kasus tindak pidana penyalahgunaan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam UU Tindan Pidana Korupsi. Aparat penegak hukum yang tidak melakukan koordinasi dengan dengan APIP dapat berakibat fatal dan dapat dimungkinkan untuk dibebaskan oleh hakim praperadilan bilamana terbukti tidak melakukan koordinasi terlebih dahulu. Hal ini merupakan perintah dari UU yang

harus diikuti dan dijalankan oleh penegak hukum agar menjamin terlaksananya hukum sebagaimana mestinya.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas maka kajian ini bertujuan untuk menganalisis mengapa koordinasi antara Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah dengan penegak hukum tidak berlaku secara efektif dan bagaimana konsekuensi yuridis apabila koordinasi antara APIP dan penegak hukum tidak dilaksanakan.

B. METODE PENELITIAN

Untuk mengkaji problematika hukum dalam pembahasan yang diuraikan dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian yuridis normatif penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.³ Untuk menganalisis secara mendalam dan komprehensif dalam kajian tentang implementasi UU Administrasi Pemerintahan digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).⁴ Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yang digunakan yaitu UU Administrasi Pemerintahan, UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dan UU Tindak Pidana Korupsi.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Koordinasi Penegak Hukum dan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)

Tindak Kejahatan korupsi bisa ditimbulkan karena sistem penyelenggaraan pemerintahan yang belum tertata secara tertib dan tidak terawasi secara baik, karena landasan hukum yang dipergunakan juga mengandung banyak kelemahan dalam implementasinya.⁵ Dugaan seseorang telah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang yang mengarah kepada korupsi bagi aparatur sipil negara merupakan kinerja yang

³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 4, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 13.

⁴ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hal.20

⁵ Yusrizal "Tanggung Jawab Negara Terhadap Pengawasan Bantuan Sosial Selama Pandemi Covid-19" *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 1, April 2020, pp. 228-249

sistematik yang terlibat beberapa lintas sektor yang saling keterkaitan. Lintas sektor tersebut merupakan bagian dari penegak hukum yang memiliki peranannya masing-masing. Lembaga yang terkait dalam hal ini adalah Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) dan penegak hukum lainnya baik dari instansi kepolisian maupun dari kejaksaan, karena kedua instansi tersebut diberikan tugas dan kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparatur sipil negara yang akibat dari perbuatannya dapat merugikan keuangan negara.

Lintas sector yang ada tersebut harus saling bersinergi agar dalam penegakan hukum dapat berjalan sesuai dengan yang telah digaribawahi oleh peraturan perundang-undangan. Apabila semua sektor yang terlibat belum mampu menjalankan tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya secara baik dan maksimal akan berakibat fatal sehingga menyebabkan penegakan hukum tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Apabila penegak hukum bekerja dengan diri sendiri tanpa melibatkan sector lain berakhir dengan penegakan hukum yang keliru yang dapat merugikan pihak lain sehingga tidak sesuai dengan prinsip dari negara hukum yang menghendaki semua tindakan yang dilakukan oleh pejabat negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku (*rule of law*).

Konsekuensi dari adanya keterlibatan sector lain dalam mengungkapkan kasus korupsi yang dilakukan oleh aparatur sipil negara adalah perlunya koordinasi antar Lembaga. Keharusan koordinasi tersebut merupakan perintah langsung yang harus dilakukan sebagai perintah langsung dari UU Administrasi Pemerintahan. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan pasal 385 UU 23 Tahun 2014 yang menyebutkan Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi pengawasan.

Ketentuan di atas memberikan petunjuk kepada penegak hukum agar dalam penegakan hukum harus mengedepankan koordinasi terlebih dahulu dengan APIP sebagai Lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan untuk mengawasi kinerja pemerintahan

daerah secara internal guna melihat ada atau tidaknya kerugian keuangan negara akibat dari penyalahgunaan wewenang tersebut. Berdasarkan penelusuran penulis ternyata lintas sektor yang terlibat dalam hal melakukan pengawasan terhadap dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparatur sipil negara adalah belum efektifnya koordinasi lintas sektor. Masing-masing Lembaga bekerja sendiri-sendiri tanpa adanya koordinasi yang memadai dengan pihak lain.

Akibat yang muncul dari tindakan tanpa adanya koordinasi tersebut adalah berakibat fatal dalam upaya penegakan hukum. Penetapan tersangka yang dilakukan oleh penyidik terhadap aparatur sipil negara tanpa melalui proses koordinasi dengan APIP menjadi tidak sah sebagaimana kasus yang diputuskan dalam putusan praperadilan Pengadilan Negeri Banyumas. Putusan tersebut seyogyanya menjadi catatan penting bagi penegak hukum agar dalam penetapan sebagai tersebut harus dilakukan secara hati-hati karena penetapan seseorang sebagai tersangka merupakan bentuk pengekangan kebebasan seseorang yang apabila tidak dilakukan secara sistematis dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.⁶

Pihak yang merasa dirugikan terhadap penetapan tersangka dapat membebaskan status tersangka nya dengan mengajukan praperadilan kepada pengadilan negeri di wilayah yurisdiksi nya masing-masing. Hakim praperadilan lah yang akan menilai sah atau tidaknya penetapan tersangka yang dilakukan penyidik baik penyidik dari kepolisian maupun dari penyidik kejaksaan. Salah satu yang menjadi perhatian penting untuk menetapkan seorang ASN sebagai pelaku yang melakukan penyalahgunaan wewenang adalah dengan adanya koordinasi awal antara penegak hukum dengan APIP.

Kenyataan yang ada ternyata masih menunjukkan belum efektifnya pelaksanaan koordinasi antara APIP dengan penegak hukum. Padahal koordinasi tersebut harus dibangun sejak awal sebelum seseorang ditetapkan sebagai tersangka dengan tujuan agar adanya kehati-hatian dalam penetapan tersangka. Belum efektifnya koordinasi antara penegak hukum dengan APIP disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

⁶ Romli Atmasasmita dalam Dani Elpah *et al.*, *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016), hlm. 6.

1) Belum Adanya MoU antara Penegak Hukum dengan APIP

Sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya bahwa dalam hal melakukan penetapan tersangka terhadap seseorang yang diduga melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang bagi aparatur sipil negara adalah kerja dengan melibatkan berbagai sector. Keterlibatan lintas sector tidak akan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan tanpa adanya kesepakatan yang tegas antara penegak hukum dengan APIP sebagai Lembaga yang diberikan tugas dan fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja di internal pemerintah. Belum adanya MoU ini menjadi sebab yang tidak baik dalam proses penegakan hukum. Masing-masing pihak akan berjalan dengan dirinya sendiri tanpa melibatkan pihak lain. Padahal secara hukum sector yang terlibat harus berpartisipasi aktif dengan selalu berkoordinasi agar semuanya dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Upaya yang harus ditempuh untuk memperkuat sinergi dan koordinasi antar Lembaga tersebut adalah dengan menyusun MoU yang secara tegas dan jelas mengatur perihal penanganan dugaan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh ASN. Adanya MoU ini menjadi penting karena dapat dijadikan sebagai acuan dalam upaya meningkatkan koordinasi lintas sektor secara maksimal. Selain itu pula untuk menghindari penghentian penyidikan dengan dikabulkannya permohonan praperadilan oleh hakim tunggal praperadilan sehingga kasus tersebut dihentikan. Hal ini disebabkan karena penetapan sebagai tersangka nya tidak melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2) Belum Adanya SOP yang Konkrit

Persoalan kedua yang menjadi alasan koordinasi lintas sector tidak efektif disebabkan karena belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang jelas antara aparat penegak hukum dan APIP. Ketiadaan SOP ini menjadi salah satu alasan yang paling dominan sehingga kurangnya koordinasi yang dibangun antar sector yang terlibat.

3) Dominan Penggunaan Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Wewenang

Pemidanaan merupakan salah satu instrument penting dalam upaya ditaati suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷ Agar suatu ketentuan yang berlaku di Indonesia bisa diterapkan secara maksimal, maka pembentuk UU selalu mencantumkan hukuman bagi pelaku yang tidak mematuhi atau tidak menjalankannya. Hal ini tentu disebabkan karena kualitas ketaatan hukum masyarakat yang dikategorikan kepada beberapa tingkatan, yaitu masyarakat yang menaati hukum dikarenakan adanya sanksi, masyarakat yang menaati hukum karena adanya rasa tidak menyenangkan dengan pihak-pihak tertentu dan ada pula yang menaati hukum dikarenakan merasa aturan hukum tersebut cocok dengan dirinya.⁸

Penegak hukum lebih dominan menggunakan pola penanganan yang bersifat represif dibandingkan preventif. Tindakan represif merupakan tindakan yang lebih menekankan pada aspek penindakan di mana pelaku lebih diarahkan untuk menggunakan instrument hukum pidana dibandingkan pengembalian keuangan negara. Tindakan yang represif belum tentu baik dalam upaya pengembalian keuangan negara akibat dari tindakan korupsi. Berbeda halnya dengan hasil dari tindakan preventif yang dilakukan oleh APIP yang lebih mengedepankan pengembalian kerugian keuangan negara dibandingkan penghukuman.

Pelaku yang dikedepankan dengan beban pidana hanya merasakan penderitaan bagi dirinya tanpa berpengaruh pengembalian keuangan negara. Hal ini juga tidak sesuai dengan prinsip yang diutamakan dewasa ini yang lebih mengedepankan restorative justice yang orientasi nya lebih kepada pemulihan dibandingkan dengan penghukuman. Kejaksaan Agung sendiri sudah memberikan rambu-rambu agar dalam pelaksanaan hukum lebih mengedepankan restorative justice pada kasus-kasus yang telah ditetapkan. Melalui Peraturan Kejaksaan Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan

⁷ Syaiful Bakhri, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaharuan, Teori dan Praktik Peradilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 15.

⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Cet. 4, Jakarta: Kencana Media Group, 2012, hlm. 352.

Berdasarkan Keadilan Restorative. Tujuan dari keadilan restorative justice ini adalah agar penyelesaian perkara tindak pidana mengedepankan pemulihan kembali.

Tindakan yang lebih mengedepankan pemidanaan terhadap penyalahgunaan wewenang merupakan sudah tindakan yang keliru dan tidak sesuai dengan amanat dari perintah UU Administrasi Pemerintahan. UU Administrasi Pemerintahan lebih cenderung menginginkan proses penyelesaian secara administratif dibandingkan dengan pemidanaan. Bahkan kerugian keuangan yang disebabkan karena adanya penyalahgunaan wewenang diselesaikan oleh pengadilan administrasi negara. Kerugian yang ditimbulkan akibat dari penyalahgunaan wewenang tersebut justru dibebankan kepada pejabat pemerintahan.

Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan pasal 20 Ayat 3 dan 4 yang menyatakan bahwa Jika hasil pengawasan para internal 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. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 20 Ayat 4 menentukan bahwa Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja yang dihitung sejak diputuskan dan terbitnya hasil pengawasan.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa untuk mengawasi ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh pengawas intern pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh APIP ini memiliki tujuan agar dapat memastikan seluruh tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan harus sesuai dengan administrasi pemerintahan yang telah ditentukan oleh aturan hukum yang berlaku. UU Administrasi Pemerintahan memberikan ruang untuk memperbaiki apabila adanya kekeliruan dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Penyempurnaan administrasi tersebut agar seluruh tindakan yang dilakukan sesuai dengan aturan hukum yang ada dan berlaku di Indonesia.

Langkah yang dilakukan apabila tindakan penyalahgunaan wewenang terjadi yang berakibat pada kerugian keuangan negara adalah dengan cara mengembalikan keuangan

negara. Dengan demikian dapat dipahami bahwa UU Administrasi Pemerintahan lebih cenderung mengantisipasi kerugian keuangan negara dengan cara mengembalikan keuangan negara dibandingkan dengan UU Tindak Pidana Korupsi. Perbedaannya dapat dilihat bahwa apabila penyalahgunaan wewenang dalam UU Tindak Pidana Korupsi lebih mengedepankan penghukuman sedangkan UU Administrasi Pemerintahan lebih kepada pencegahan terjadinya keuangan negara. Untuk itulah dibentuk APIP sebagai Lembaga yang berwenang dan bertugas untuk memastikan agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan harus sesuai dengan kewenangan yang diberikan serta menghindari terjadinya praktik penyalahgunaan wewenang. Selain itu, UU Administrasi Pemerintahan juga mengharapkan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih ditonjolkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk merealisasikan asas umum pemerintahan yang baik tersebut dilakukan pengawasan yang ketat terhadap pejabat pemerintah.

Dominasi penggunaan pemidaan system peradilan pidana juga bertentangan dengan prinsip *ultimum remedium* yang menginginkan agar pemidanaan terhadap seseorang merupakan tindakan terakhir.⁹ Prinsip ini menunjukkan bahwa dalam penegakan hukum pidana seyogyanya lebih mementingkan penyelesaian-penyelesaian yang lebih humanis yakni proses penyelesaian secara non litigasi yang berorientasi pada kekeluargaan. Penanganan yang lebih mengedepankan aspen non litigasi lebih menguntungkan bagi negara karena kerugian yang dialami oleh negara akibat penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah dapat dikembalikan kepada negara dibandingkan dengan pola yang lebih mengedepankan pemidaan. Bila pemidaan yang dikedepankan maka kerugian negara sulit untuk dikembalikan lagi mengingat pelaku sudah dimasukkan ke dalam penjara.

2. Konsekuensi Yuridis Terhadap Tersangka tanpa Adanya Koordinasi antara Penegak Hukum dengan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah (APIP)

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya untuk menganalisis kajian ini penulis menggunakan teori negara hukum sebagai pisau analisisnya. Teori negara hukum

⁹ Nunik Sri Wahyuni Koordinasi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Apip) Dan Penyidik Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Di Kabupaten Banyumas, *Jurnal Idea Hukum*, Vol. 3 No. 2 Tahun 2017, hlm. 758.

menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, pemerintah tidak boleh melakukan tindakan yang semena-semena terhadap warga negaranya sehingga menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia. Untuk itulah semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki dasar hukumnya. Termasuk dalam menetapkan seseorang sebagai tersangka yang tentunya harus berlandaskan pada aturan hukum yang berlaku.

Begitu pula dengan penetapan tersangka seorang ASN yang diduga melakukan penyalahgunaan wewenang harus diperlakukan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Bila tindakan yang dilakukan tanpa mengikuti ketentuan yang ada maka berimplikasi kepada tidak sahnya penetapan tersangka. Akibatnya seseorang yang merasa dirugikan akibat dari tindakan pemerintah tersebut yakni dalam hal ini penyelidikan dan penyidikan

Salah satu contoh kasus yang merupakan implikasi yuridis dari tidak adanya koordinasi antara penegak hukum dengan APIP adalah pengajuan praperadilan terhadap penetapan tersangka. Kasus tersebut terjadi di Banyumas di mana seorang kepala dinas ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus penyalahgunaan wewenang. Penetapan tersangka tersebut dilakukan oleh Kejaksaan Negeri Banyumas karena diduga kuat pelaku melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya.

Posisi kasus tersebut disebabkan karena Pemohon selaku Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Banyumas telah membuat Surat Keputusan Nomor: 800/20/1/2014, tanggal 4 Januari 2014 tentang Penetapan Pejabat Pengelola Keuangan Pada Dinas Pertanian, Pertanian Dan Kehutanan Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2014. Kemudian berdasarkan surat keputusan tersebut, diadakan pelelangan, setelah melalui proses evaluasi administrasi. Yang menjadi pemenang lelang adalah CV. Pesona Hijau dengan penawaran sebesar Rp. 1.156.000.000 yang diumumkan pada tanggal 6 Oktober 2014.

Selanjutnya Pejabat Pembuat Komitmen menerbitkan Surat Keputusan Nomor : 027/146/X/2014 tanggal 10 Oktober 2014 Tentang Surat Penunjukan Penyedia Barang/jasa Pekerjaan Pengadaan Bibit Kelapa Genjah dan Pupuk Organik, yang kemudian ditindaklanjuti dengan penandatanganan Surat Pemborongan/Kontrak Nomor :

525/150/10/2014 tanggal 14 Oktober 2014 antara Pejabat Pembuat Komitmen dengan pemenang lelang/penyedia barang, yaitu Imam Setiawan selaku Direktur CV. Pesona Hijau, dan PPK menerbitkan Surat Perintah Mulai Kerja/SPMK Nomor: 027/287/X/2014 tanggal 17 Oktober 2014.

Setelah penyedia barang/jasa CV. Pesona Hijau telah melaksanakan kewajibannya, maka kemudian Pejabat Pembuat Komitmen dan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan setelah melalui proses pemeriksaan yang telah diatur dalam KONTRAK selanjutnya memproses Surat Permohonan Pembayaran Pekerjaan Nomor 053/PH-PBG/Per/XII/2014 tertanggal 09 Desember 2014 dari Direktur CV. Pesona Hijau, yaitu Imam Setiawan selaku Penyedia barang yang isinya mohon dapat dibayarkan terminj 100 %, yang kemudian diteruskan kepada Bendahara Pengeluaran Dinas Pertanian, Perkebunan Dan Kehutanan Kabupaten Banyumas untuk diproses pembayarannya. Selanjutnya atas pengadaan bibit Kelapa Genjah, termohon dinyatakan tidak sesuai dengan spesifikasi barang sebagaimana tersebut dalam surat Pemborongan (Kontrak) Nomor: 525/150/X/2014, tertanggal 14 Oktober 2014, sehingga Negara/ Daerah Kabupaten Banyumas dirugikan sebesar Rp.974.486.364 sehingga Pemohon ditetapkan sebagai tersangka atas tindak pidana Korupsi.

Berdasarkan posisi kasus di atas maka pemohon melalui kuasa hukumnya mengajukan praperadilan terhadap penetapan tersangka. Dalil yang dikemukakan oleh pemohon adalah penetapan tersangka terhadap dirinya tidak sah karena tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketidaksesuaian tersebut disebabkan penyidik tidak melakukan koordinasi dengan pihak APIP terkait dengan ada atau tidaknya perbuatan penyalahgunaan yang dilakukan oleh tersangka. Ternyata berdasarkan pemeriksaan di pengadilan menunjukkan tidak adanya koordinasi dengan APIP sehingga permohonan praperadilan terhadap tersangka dikabulkan oleh hakim tunggal praperadilan.

Diktum amar putusan hakim yang mengabulkan praperadilan tersebut adalah menyatakan penyidikan yang dilakukan oleh termohon berkenaan dengan peristiwa pidana korupsi sebagaimana dinyatakan dalam penetapan sebagai tersangka terhadap diri pemohon yang diduga melanggar Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang

Pemberantasan tindak pidana korupsi jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2009 JIS Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP *adalah tidak sah*, oleh karenanya penyidikan *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena melanggar UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dasar yang menjadi pertimbangan oleh hakim dalam hal mengabulkan permohonan praperadilan adalah sebagai berikut:

Menimbang, bahwa menurut pendapat Ahli bernama Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., M.H., dalam persidangan perkara ini menerangkan sebagai berikut:

Bahwa yang melatarbelakangi lahir dan terbitnya Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diantaranya:

Pertama komitmen perlindungan hukum bagi PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang baik dan jujur agar lebih tenang dalam bekerja / melaksanakan tugas maksudnya apabila ada PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang nyata-nyata melakukan pelanggaran hukum yang bersifat administratif maka penyelesaiannya juga secara administratif (melalui PP, Perda, dsb) sebaliknya apabila terdapat PNS/ASN/aparatur pemerintahan yang melakukan pelanggaran hukum yang masuk ranah pidana maka penyelesaiannya juga hukum pidana. Disini pula agar pejabat pemerintahan atau birokrasi termasuk PNS untuk tidak terjebak korupsi dalam menerapkan kebijakan politik pemerintahan.

Kedua adalah sebagai *filter* penegakan hukum tindak pidana korupsi bagi aparat penegak hukum terhadap PNS/ASN/ aparatur pemerintahan, artinya pula bahwa PNS/ ASN aparatur pemerintahan yang diduga melakukan tindak pidana korupsi dan kemudian melalui proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pasti di pengadilan dinyatakan bersalah dan dihukum, karena kerugian negara dari pidana korupsi yang didakwa terlebih dahulu dihitung dengan pasti dan cermat oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yaitu BPK / BPKP / Badan Pengawas / Inspektorat Provinsi / Inspektorat Kabupaten/Kota / Ahli. Disini pula kemudian wibawa penegak hukum (Polisi/Jaksa Pengadilan) meningkat karena tidak ada lagi PNS / aparatur pemerintahan sebagai pelaku tindak pidana korupsi yang putusannya bebas di pengadilan;

- Bahwa terhadap Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara Aparatur Pemerintahan apabila diduga melakukan penyelewengan mengakibatkan kerugian keuangan negara / daerah adalah apabila terlebih dahulu

adanya pengawasan yang dilakukan oleh APIP yaitu BPK / BPKP/Badan Pengawas/ Inspektur Jenderal / Inspektorat Provinsi / Inspektur Kabupaten/Kota / Ahli yang dalam hasil pengawasannya termasuk menghitung dengan pasti dan cermat tentang kerugian keuangan negara/daerah. Perihal siapa yang harus bertanggung jawab terhadap adanya kerugian keuangan negara, Pasal 20 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sudah sangat tegas mengatur yaitu jika hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara, maka dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan. Dimana pengembalian kerugian keuangan negara dimaksud dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan apabila kesalahan administratif yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka beban tanggung jawab mengembalikan kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan (PNS/ASN/Aparatur Pemerintahan).

- Bahwa dalam Ketentuan Penutup baik dalam Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, semuanya mengatur bahwa “undang-undang tersebut mulai berlaku pada saat tanggal diundangkannya”, dimana Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mulai berlaku sejak tanggal 17 Oktober 2014, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mulai berlaku sejak tanggal 2 Oktober 2014, sedangkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN mulai berlaku sejak tanggal 15 Januari 2014. Berdasarkan hal tersebut, maka yang harus dicermati adalah asas undang-undang tidak boleh berlaku surut (non-retroaktif), maksudnya kapan sebuah peraturan atau undang-undang dapat menjerat sebuah perbuatan tergantung dari waktunya (tempus), yakni apabila peraturan atau undang-undang belum diundangkan/diberlakukan maka perbuatan atau tindakannya tidak dapat dijerat dengan undang-undang tersebut, namun sebaliknya apabila perbuatan atau tindakannya dilakukan setelah peraturan atau undang-undang sudah diberlakukan/diundangkan, maka perbuatan atau tindakan tersebut harus mentaati aturan atau undang-undang tersebut;
- Bahwa apabila sejak pelaporan atau pengaduan, penyelidikan maupun penyidikan hingga seseorang selaku PNS atau ASN atau Aparatur Pemerintahan dijadikan tersangka karena diduga melakukan suatu perbuatan melawan hukum atau adanya penyelewengan, karena jabatannya dengan menyalahgunakan kewenangannya, dimana apabila proses pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan hingga ditetapkannya sebagai tersangka terjadi setelah Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diberlakukan, maka harus ditempuh

melalui mekanisme pemeriksaan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) terlebih dahulu, dan hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 385 ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada pokoknya Aparat Penegak Hukum (APH) melakukan pemeriksaan terhadap Aparatur Sipil Negara terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) atau lembaga pemerintah non kementerian yang membidangi pengawasan.

- Bahwa apabila merujuk pada Pasal 20 UU RI NO. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan cukup jelas bahwa antara APIP dengan aparat penegak hukum harus selalu berkoordinasi dengan tujuan agar setelah diketahui kesalahan (administrasi/pidana) yang dilakukan oleh PNS/ASN/Aparatur Pemerintahan maka menjadi jelas pula siapakah yang akan memprosesnya dan jenis hukuman apa yang akan dijatuhkan;

Bahwa menurut keyakinan Ahli tentang dugaan yang disangkakan terhadap Pemohon oleh Penyidik Kejaksaan mengenai rentang waktu saat terjadinya kontrak antara PPK dengan Penyedia Barang hingga kemudian lahir SPK yang ditandatangani pada tanggal 14 Oktober 2014 patut diduga belum bisa ditentukan adanya kerugian keuangan negara / daerah, karena belum dilaksanakannya pekerjaan dan jelas belum ada pengaduan dari pihak manapun dan kurang relevan apabila dilakukan Penyelidikan, selain itu bagaimana mungkin kerugian keuangan negara / daerah muncul sedangkan pembayaran atas prestasi pekerjaan juga belum terealisasi. Dengan perkataan lain bahwa Penyelidikan atas diri Pemohon praperadilan apabila atas dasar Surat Perjanjian Kontrak tanggal 14 Oktober 2014 tersebut, dipastikan setelah adanya pengaduan atau setelah pelaksanaan pekerjaan dan pembayaran prestasi pekerjaan dari Penyedia Barang yang waktunya sangat mungkin setelah diberlakukannya Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam putusan dijelaskan bahwa Pemohon ditetapkan sebagai tersangka tanpa terlebih dahulu diperiksa oleh aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Sebagaimana dikutip dari direktori Putusan Mahkamah Agung adalah sebagai berikut, bahwa apabila Pemohon dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam kapasitas selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dalam kegiatan peningkatan Produktifitas Tanaman Tahunan Perkebunan Berupa Pekerjaan Pengadaan Bibit Kelapa Genjah dan Pupuk Organik Tahun Anggaran 2014 Pada Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan

Kabupaten banyumas, maka merupakan kesalahan administrasi yang seharusnya terlebih dahulu dilakukan pengawasan oleh APIP.

Mengenai pengawasan tersebut dapat dilihat isi keseluruhan dari Pasal 20 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana bunyi pasal tersebut ayat (1) yaitu “Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah”. kemudian ayat (2) menyatakan bahwa Hasil pengawasan aparat intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :

- a. tidak terdapat kesalahan;
- b. terdapat kesalahan administratif;
- c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

Selanjutnya ayat (3) menyatakan bahwa “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“ dan; ayat (4) berbunyi “Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang merugikan keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan”.

Melihat tugas dan kewenangan aparat pengawasan internal pemerintah dapat dilihat di dalam Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menyatakan Aparat pengawas intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui: a). Audit; b). reviu, c). evaluasi; d). pemantauan; dan e) kegiatan pengawasan lainnya. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 46 UU Pemda menyatakan bahwa APIP adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat Kabupaten/Kota.

Mencermati Pasal 46 Undang-Undang Pemerintah Daerah, apabila PEMOHON dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa menyalahgunakan

kewenangan yang dimiliki dalam kapasitas sebagai KPA maka harus ditempuh melalui mekanisme pemeriksaan APIP terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 385 ayat (2) UU Pemda APIP wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadukan oleh masyarakat. Kemudian, dalam melakukan pemeriksaan, APIP terlebih dahulu berkoordinasi dengan APH. Apabila dalam proses pemeriksaan ditemukan bukti adanya penyimpangan yang sifatnya administratif maka diserahkan kepada APIP. Walaupun demikian, jika terdapat bukti penyimpangan bersifat pidana proses selanjutnya diserahkan kepada Aparat Penegak Hukum. Sebagaimana tertuang di dalam Pasal 385 ayat (3), (4), dan (5) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut juga tertuang di dalam Pasal 17 ayat (2) yang menyebutkan tentang penyalahgunaan wewenang yaitu a. larangan melampaui wewenang; b. larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau c. larangan bertindak sewenang-wenang yang dapat menjadi dasar hukum pengujian ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang oleh APIP atau APH.

Berdasarkan pertimbangan dan penjelasan pasal-pasal tersebut di atas maka Pemohon dalam hal ini Tjutjun Sunarti bukan merupakan tindak pidana, akan tetapi masuk dalam domain administrasi, karena apabila terdapat adanya dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh Pemohon, maka terlebih dahulu yang melakukan pemeriksaan adalah APIP, dalam hal ini Inspektorat Kabupaten.

Mengenai koordinasi antara APIP dengan Aparat Penegak Hukum, maka acuannya adalah ketentuan Pasal 385 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana baik APIP maupun aparat penegak hukum sama-sama dapat menerima pengaduan masyarakat mengenai perbuatan hukum yang dilakukan aparatur pemerintahan termasuk didalamnya adalah berupa dugaan penyimpangan. Dimana terhadap pengaduan masyarakat dimaksud APIP wajib melakukan pemeriksaan dan apabila aparat penegak hukum akan melakukan pemeriksaan maka terlebih dahulu harus berkoordinasi dengan APIP. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana yang dilakukan oleh APIP ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada APIP, sebaliknya jika hasil pemeriksaan APIP ternyata ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat pidana maka proses lebih lanjut diserahkan kepada

aparatur penegak hukum. Dengan perkataan lain bahwa peran APIP ini mengawasi dan mengidentifikasi terjadi indikasi penyalahgunaan wewenang baik bersifat pelanggaran administrasi maupun pelanggaran administrasi yang mengandung unsur kerugian keuangan negara, dimana sangat mungkin pelanggaran administrasi yang merugikan uang negara bisa selesai di tingkat administrasi pemerintahan, tetapi jika ditemukan *mens rea* (niat jahat) maka masuk wilayah pidana (korupsi). Bahwa dalam kasus ini pemohon ditetapkan sebagai tersangka tanpa terlebih dahulu melalui pemeriksaan APIP.

Apabila merujuk pada Pasal 20 Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan cukup jelas bahwa antara APIP dengan aparat penegak hukum harus selalu berkoordinasi dengan tujuan agar setelah diketahui kesalahan (administrasi/pidana) yang dilakukan oleh aparat pemerintah maka menjadi jelas pula siapakah yang akan memprosesnya.

Bentuk koordinasi antara Aparatur Penegak Hukum (APH) dengan Aparatur Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yaitu menentukan siapa pelakunya, menentukan bentuk pebuatannya, menentukan siapa yang bertanggung jawab apabila ada kerugian keuangan negara, menentukan siapa yang harus membayar apabila ada kerugian keuangan negara serta menentukan bagaimana mekanisme pembayaran atas kerugian keuangan negara yang telah disalahgunakan dan lain-lain, dengan ketentuan apabila berdasarkan hasil pemeriksaan saat koordinasi ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan.

Latar belakang lahir dan terbitnya Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diantaranya pertama komitmen perlindungan hukum bagi aparat pemerintah yang baik dan jujur dalam melaksanakan tugas. Apabila ada aparat pemerintah yang melakukan pelanggaran hukum yang bersifat administratif maka penyelesaiannya juga secara administratif, sebaliknya apabila terdapat aparat pemerintah yang melakukan pelanggaran hukum yang masuk ranah pidana maka penyelesaiannya juga hukum pidana.

Selain itu undang-undang tersebut diatas sebagai *filter* penegakan hukum bagi aparat penegak hukum terhadap aparatur pemerintahan, artinya bahwa apabila aparatur pemerintahan yang diduga melakukan tindak pidana korupsi harus terlebih dahulu melalui pemeriksaan APIP terkait dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah. Bahwa hakikat dalam tindakan pemeriksaan sebagaimana dalam Pasal 385 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah harus terlebih dahulu berkoordinasi dengan APIP dan APH. Dalam kasus diatas belum ada putusan dari APIP kabupaten setempat namun APH sudah menetapkan tersangka dan dalam pertimbangan hakimnya memutus bebas salah satu pertimbangan hakimnya yaitu belum ada penetapan hasil pemeriksaan APIP.¹⁰

Dengan demikian dapat dipahami bahwa untuk menetapkan seseorang sebagai tersangka, kepolisian maupun kejaksaan harus ekstra hati-hati. Kehatian-hatian dalam penetapan tersangka sangat dibutuhkan karena penetapan tersangka merupakan tindakan paksa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang dapat mengekang kebebasan seseorang. Tersangka yang telah dinilai melakukan tindak pidana akan terbebas ruang geraknya seperti warganegara pada umumnya.

Aspek lain yang harus dipahami juga berdasarkan putusan praperadilan di atas adalah untuk menetapkan seseorang yang diduga melakukan tindak pidana yang dapat merugikan keuangan negara harus terlebih dahulu untuk mengkoordinasikan terlebih dahulu dengan APIP sebagai Lembaga pemerintah yang telah diberikan kewenangan oleh sejumlah peraturan perundang-undangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah agar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dapat berjalan secara maksimal dengan menjunjung tinggi asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dasar dari pembentukan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Koordinasi antara APIP dengan penegak hukum lainnya menjadi tindakan yang sangat penting agar terimplementasikan penegakan hukum khususnya UU Administrasi Pemerintahan dapat berjalan secara maksimal khususnya keharusan koordinasi APIP dan

¹⁰ Dani Elpah *et al.*, *Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang* (Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016), hlm. 53.

penegak hukum lainnya.¹¹ Konsekuensi hukum yang muncul tanpa adanya koordinasi ini adalah berakibat dibebaskan status penetapan tersangka terhadap pelaku akibat dari tidak terpenuhinya perintah dari UU yang mengharuskan koordinasi di antara dua Lembaga ini.

Keharusan koordinasi ini juga menjadi bagian penting dalam mendukung bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi dari hukum yang diberlakukan di Indonesia. Indonesia sebagai Negara hukum yang juga menempatkan hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat yang juga meng-utamakan fungsi hukum sebagai penjamin adanya keamanan dan ketertiban sehingga bisa mewujudkan sistem hukum nasional yang melayani kepentingan nasional yang bersumber pada pandangan dan kepercayaan masyarakat,¹² oleh karena itu setiap aturan hendaknya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Apalagi berkaitan dengan kewenangan yang harus selalu diperhatikan. Pejabat negara yang menjalankan roda pemerintahan harus memperhatikan kewenangan yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.

Hakim praperadilan yang mengadili dan memutuskan perkara praperadilan dalam putusan Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN BMN telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Hakim tunggal mengabulkan permohonan praperadilan dikarenakan penetapan tersangka tidak memenuhi unsur formil dalam penetapan tersangka yang dalam hal ini tidak dilakukannya koordinasi awal terlebih dahulu dengan APIP untuk mendeteksi apakah perbuatan yang dilakukan oleh tersangka merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang administrasi atau tidak. Jika penyalahgunaan wewenang administrasi maka pengadilan yang mengadilinya adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan apabila tindakan yang dilakukan oleh tersangka masuk ke ranah pidana, maka barulah dipidana berdasarkan hasil laporan yang telah dilakukan oleh APIP.

D. KESIMPULAN

¹¹ Disiplin F. Manao, Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 2, No. 1, Maret 2018, hlm. 7.

¹² Achmad Irwan Hamzani, di kutip dalam Dian Rizki, *et.al*, (2022). Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*. Vol.10, No.1, pp. 31-45.

Berdasarkan pembahasan sebagaimana yang telah dideskripsikan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan koordinasi antara aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian dan kejaksaan dengan Aparatur Pengawasan Internal Pemerintah tidak berjalan secara efektif. Hal ini dikarenakan orientasi dari penegak hukum yang lebih mengedepankan aspek penindakan dibandingkan pencegahan. Indikasi tidak salah satu bukti konkrit tidak efektifnya koordinasi tersebut adalah adanya putusan Pengadilan Negeri Banyumas Nomor 01/Pid.Prap/2016/PN.Bmn terkait penyalahgunaan wewenang aparat pemerintahan yakni Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Banyumas menunjukkan orientasi penegak hukum lebih kepada tindak pidana korupsi. Hakim tunggal praperadilan mengabulkan permohonan praperadilan karena penyidik tidak berkoordinasi terlebih dahulu dengan APIP terkait ada tidaknya penyalahgunaan wewenang administrasi sebelum menetapkan tersangka.

Implementasi UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memiliki sejumlah hambatan dalam penerapannya. Konsekuensi hukum bila koordinasi tidak dilakukan antara APIP dan penegak hukum, maka tersangka yang telah ditetapkan statusnya oleh penyidik dapat mengajukan praperadilan dengan mendalilkan bahwa penetapan tersangka tidak sah tanpa adanya koordinasi antara penegak hukum dengan APIP. Disarankan kepada APIP dan penegak hukum untuk menyusun kesepakatan Bersama dan SOP yang jelas dalam penanganan kasus yang menimbulkan kerugian negara supaya dapat menjadi acuan bagi penegak hukum dan APIP dalam pelaksanaan koordinasi. Disarankan kepada DPR dan Pemerintah untuk memberikan sanksi kepada penegak hukum dan APIP yang tidak melaksanakan koordinasi terlebih dahulu sebelum menetapkan seseorang sebagai tersangka.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Achmad Ali, (2012), "Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)", Jakarta: Kencana Media Group.

- Dani Elpah *et al.*, (2016), “Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang” Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, (2010), “Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris”, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Romli Atmasasmita dalam Dani Elpah *et al.*, (2016) “Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang”, Jakarta: Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- Soerjono Soekanto, (1995), “Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat”, Jakarta: Raja Grafindo Persada Syaiful Bakhri, (2015), Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Perspektif Pembaharuan, Teori dan Praktik Peradilan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

B. Jurnal

- Bambang Ariyanto, (2020). Pengelolaan Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 2. Pp. 37-57.
- Dian Rizki, *et.al*, (2022). Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*. Vol.10, No.1, pp. 31-45.
- Disiplin F. Manao, (2018). Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Wawasan Yuridika*, Vol. 2, No. 1.
- Nunik Sri Wahyuni , (2017). Koordinasi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (Apip) Dan Penyidik Dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi Di Kabupaten Banyumas, *Jurnal Idea Hukum*, Vol. 3 No. 2.
- Petrus Hironimus Wersun, (2015) “Implementasi Prinsip Profesionalisme Dalam Pengangkatan Pejabat Stuktural di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil” Yogyakarta: Universitas Atma yaja.
- Yusrizal, (2020). Tanggung Jawab Negara Terhadap Pengawasan Bantuan Sosial Selama Pandemi Covid-19. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, Vol. 8, No. 1, pp. 228-249. DOI : 10.29103/sjp.v8i2.3065