

## KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH DALAM MENENTUKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Oleh: Widya Castrena Budi Dharma<sup>1</sup>

### **Abstract**

*In the event that there is an investigation of a criminal act of corruption carried out by law enforcement officials in the implementation of an activity sourced from the State Budget (APBN) or Regional Budget (APBD), it must first be proven by the results of supervision / examination of state financial management responsibilities carried out by an institution that has the authority to do so. Based on the theory of the source of authority and the granting of authority, the Supreme Audit Agency (BPK) is a state institution that is attributively authorized to determine state financial losses in the implementation of the APBN and APBD. However, in practice, law enforcement officials coordinate and request official assistance from the government internal supervisory apparatus (APIP) in the context of calculating state financial losses in investigating corruption crimes.*

*Keywords: BPK, APIP, state financial losses.*

### **Abstrak**

Dalam hal terdapat penyidikan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam melaksanakan suatu kegiatan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka harus dibuktikan terlebih dahulu dengan hasil pengawasan/pemeriksaan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk hal tersebut. Berdasarkan teori sumber wewenang dan pemberian wewenang, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang secara atribusi diberikan wewenang untuk menetapkan kerugian keuangan negara dalam pelaksanaan APBN dan APBD. Namun dalam prakteknya aparat penegak hukum berkoordinasi dan meminta bantuan kedinasan kepada aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara dalam penyidikan tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: BPK, APIP, kerugian keuangan negara.

---

<sup>1</sup>Magister Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta.

## A. PENDAHULUAN

Salah satu tujuan membentuk pemerintahan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan pembentukan negara dimaksud, dibuat berbagai kebijakan pemerintahan, salah satunya menata kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan agar mampu melaksanakan tugas-tugas dan fungsi pemerintahan yang akan membawa pada tercapainya tujuan pembentukan negara dimaksud.

H.M. Soerya Respationo, mengatakan bahwa “salah satu tumpuan pelaksanaan penyelenggaraan negara itu ada pada birokrasi pemerintah”.<sup>2</sup> Selanjutnya dijelaskan, melalui birokrasi pemerintah tersebut diharapkan dapat memberi pelayanan yang tidak diskriminatif kepada masyarakat. Konsep tersebut sejalan dengan konsep Negara Indonesia berdasarkan

hukum dan konsep Negara kesejahteraan. Konsep tersebut memiliki tujuan yaitu memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Penataan organisasi kelembagaan dan birokrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud agar benar-benar berperan secara fungsional dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan secara efektif dan efisien serta membawa kemanfaatan kepada kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia salah satunya adalah pembentukan aparat pengawas internal dalam lembaga pemerintah untuk melakukan pengawasan kepada perangkat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Keberadaan aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) sangat penting untuk melakukan

<sup>2</sup>HM. Soerya Respationo, 2003, *Penyelenggaraan Pemerintah yang*

*Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah*, Grafindo Persada, Jakarta.

pengawasan untuk pencapaian keberhasilan dan kemajuan organisasi pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah untuk menjamin pelaksanaan tugas-tugas pemerintah sesuai dengan rencana yang telah dan ditetapkan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan merupakan proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi. Hal ini sejalan dengan meningkatnya tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, adil, transparan, dan akuntabel untuk menegakkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa terlebih khusus lagi mencegah terjadinya tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara. Sebab banyak terjadi tindakan korupsi yang terjadi dalam birokrasi pemerintah di Indonesia yang menimbulkan

kerugian negara dan perekonomian negara yang sangat besar dan berpengaruh kepada turunnya kualitas kehidupan masyarakat di Indonesia.

Maraknya praktek korupsi di Indonesia dengan berbagai modus operandi menyebabkan Pemerintah berupaya untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan dengan melakukan legislasi maupun regulasi salah satunya melalui ditetapkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (selanjutnya disebut UU Tipikor), serta menetapkan Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, sebagai instrumen hukum untuk memberantas tindak pidana korupsi. Namun korupsi masih saja terjadi bahkan meningkat di berbagai instansi pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, untuk mencegah dan

memberantas tindak pidana korupsi dalam birokrasi lembaga pemerintah serta mencegah kesalahan dan penyimpangan pelaksanaan tugas oleh perangkat dalam birokrasi pemerintah maka keberadaan aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) dianggap sangat penting untuk melakukan pengawasan internal kepada perangkat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Keberadaan APIP diatur dalam ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disingkat PP SPIP) mengatur bahwa APIP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
2. Inspektorat Jenderal atau nama lain pada kementerian/lembaga yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;

3. Inspektorat Provinsi; dan
4. Inspektorat Kabupaten/Kota.

Berdasarkan pengaturan dimaksud, maka APIP berbentuk BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/kota. BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu yang meliputi: (a) kegiatan yang bersifat lintas sektoral; (b) kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan (c) kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden. Sedangkan Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selanjutnya Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka

penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi serta Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan APBD kabupaten/kota.

Dalam ketentuan Pasal 48 PP SPIP mengatur bahwa:

- (1) Pengawasan intern sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf a dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui:
  - a. audit;
  - b. Reviuw;
  - c. evaluasi;
  - d. pemantauan; dan

- e. kegiatan pengawasan lainnya.

Berdasarkan pengaturan sebagaimana dimaksud maka tugas dan fungsi APIP dalam melakukan pengawasan terhadap organisasi pemerintahan melalui audit, Reviuw, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya.

Dalam Pasal 57 PP SPIP mengatur bahwa:

- (1) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan Reviuw atas laporan keuangan kementerian negara/lembaga sebelum disampaikan menteri/pimpinan lembaga kepada Menteri Keuangan.
- (2) Inspektorat Provinsi melakukan Reviuw atas laporan keuangan pemerintah daerah provinsi sebelum disampaikan gubernur kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- (3) Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan Reviuw atas laporan keuangan pemerintah

daerah kabupaten/kota sebelum disampaikan bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

- (4) BPKP melakukan Reviuw atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebelum disampaikan Menteri Keuangan kepada Presiden.
- (5) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menetapkan standar Reviuw atas laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) untuk digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan Reviuw atas laporan keuangan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Telah disebutkan bahwa keberadaan APIP sangat penting dalam rangka melakukan tindakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang dilakukan oleh perangkat pemerintah baik dipusat maupun di daerah, sebagaimana dikatakan oleh Moh.

Aperinato bahwa “aparat Pengawas Internal Pemerintah memiliki peran dan unit kerja yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi dan tanggung jawab dalam manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program pemerintah”.<sup>3</sup> Pengawasan Intern yang dilakukan oleh APIP terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi pemerintah dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Bahwa dalam hal terdapat kerugian keuangan negara dalam melaksanakan suatu kegiatan yang bersumber dari APBN atau APBD, maka masing-masing pejabat pemerintahan melaksanakan tanggung jawab sesuai wewenang yang dimiliki dan untuk mengetahui terjadinya perbuatan melawan hukum dan

<sup>3</sup>Moh. Aperinato, 2011, *Peran dan Fungsi Inspektorat*, Ganta Pres, Jakarta.

mengakibatkan adanya kerugian keuangan negara, memperkaya diri sendiri, dan memperkaya orang lain dalam pelaksanaan pemerintahan, maka harus dibuktikan terlebih dahulu dengan hasil pengawasan/pemeriksaan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk hal tersebut.

Definisi kerugian negara yang terdapat dalam beberapa undang-undang, antara lain adalah sebagai berikut:

(1) Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK), bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai<sup>4</sup>;

(2) Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara), bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;

(3) Penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Tipikor, bahwa yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara dikatakan bahwa kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara

---

<sup>4</sup>Pradnyana & Parsa, 2021, “Kewenangan BPK dan BPKP dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara

pada Perkara Korupsi”, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol.10 No.2.

atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.

## B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana teori sumber wewenang dan pemberian wewenang dalam menetapkan kerugian keuangan negara dalam suatu tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana wewenang APIC dalam menetapkan kerugian keuangan negara dalam suatu tindak pidana korupsi?

## C. PEMBAHASAN

### 1. Teori Sumber Wewenang dan Pemberian Wewenang

Tindak pidana korupsi saat ini sudah memprihatinkan banyak pihak, karena tindak pidana korupsi di Indonesia sangat kompleks. Korupsi telah merambat ke berbagai lini lembaga pemerintahan baik lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Maraknya

praktek korupsi di Indonesia dengan berbagai modus operandi menyebabkan Pemerintah berupaya untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan dengan melakukan legislasi maupun regulasi melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU Tipikor).

Dan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, pemerintah Indonesia membentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagai pengadilan khusus untuk memeriksa, memutus, dan mengadili perkara tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi dalam UU Tipikor memiliki delik inti (*bestanddeel delict*) berupa perbuatan melawan hukum (Pasal 2) dan penyalahgunaan wewenang (Pasal 3). Tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah

dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Bahwa sifat melawan hukum formil identik dengan melawan/bertentangan dengan undang-undang atau kepentingan umum (perbuatan maupun akibat) yang disebut dalam undang-undang oleh karena itu sifat melawan hukum formil identik dengan *onwetmatige daad*.<sup>5</sup>

Penetapan kerugian keuangan negara harus dilakukan oleh lembaga negara yang memiliki wewenang untuk itu agar adanya suatu kepastian hukum. Terkait dengan Penetapan kerugian keuangan negara harus dilakukan oleh lembaga negara yang berwenang, maka dalam UU Perbendaharaan Negara telah memberikan definisi Keuangan Negara yang menciptakan kepastian hukum, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (22) UU Perbendaharaan Negara, yaitu “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga,

dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya akibatnya perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. Definisi di atas menunjukkan bahwa “Kerugian negara yang ditetapkan oleh lembaga negara yang berwenang untuk itu harus nyata dan pasti jumlahnya...”. Hal ini untuk memberi kepastian hukum.

Praktek penegakan hukum khususnya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi sering dipersoalkan adalah kewenangan penetapan kerugian keuangan negara sebagai dasar penyidikan aparat penegak hukum dapat dilakukan BPK dan/atau APIP (BPKP, Inspektorat Kementerian/Lembaga, dan Inspektorat Daerah). Secara normatif lembaga negara yang memiliki wewenang secara atributif berupa pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan menetapkan

---

<sup>5</sup>Adolop Selek, Salmon E. M. Nirahua, & Patrick Corputty, 2022, “Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara

Dalam Tindak Pidana Korupsi”, *PATTIMURA Legal Journal*, Vol.1 No.1.

dan menentukan kerugian negara sebagai dasar penyidikan tindak pidana korupsi adalah BPK. Pengaturan secara normatif terkait wewenang BPK tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) dan (4) UU BPK yang menegaskan bahwa ayat (3) menyebutkan “Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut” dan dalam ayat (4) menyebutkan “Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Rasio legis dari ketentuan di atas menunjukkan bahwa jika ditemukan kerugian negara (sebagai unsur pidana), maka Laporan BPK dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik bukan kepada pejabat penyelidik.<sup>6</sup>

Setiap wewenang pemerintahan harus didasarkan pada legalitas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal itu berarti, setiap wewenang yang dimiliki oleh aparatur pemerintahan harus memiliki sumber wewenang yang bersumber pada peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan dengan wewenang BPK dan APIP (BPKP, Inspektorat Kementerian/Lembaga, dan Inspektorat Daerah), maka sumber wewenang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya berisi norma-norma hukum dalam tanggung jawab pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah yang dijadikan dasar penyidikan oleh lembaga penyidik.

Konsep Wewenang dan kewenangan dirumuskan pengertiannya dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Adpem) sebagai berikut, “Wewenang adalah hak

---

<sup>6</sup>*Idem.*

yang dimiliki oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 5), sedangkan “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggaran negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik” (Pasal 1 angka 6). Hal ini berarti setiap tindak pemerintahan diisyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Wewenang sebagai dasar pelaksanaan fungsi pemerintahan, dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai sumber wewenang. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang tidak hanya meliputi membuat keputusan pemerintahan (besluit), tetapi meliputi wewenang dalam rangka melaksanakan tugas, dan

pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar, sebagaimana mana yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon.<sup>7</sup>

Dalam UU Adpem didefinisikan tentang Atribusi, Delegasi dan Mandat sebagai berikut: Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia atau Undang-Undang (Pasal 1 angka 22). Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi (Pasal 1 angka 23). Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab

---

<sup>7</sup>Malik, 2007, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca*

*Putusan Mahkamah Konstitusi*, Disertasi: Universitas Brawijaya.

dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (Pasal 1 angka 24).

Berbagai literatur sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara, agar negara dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik, maka (organ) negara harus diberi kekuasaan, dengan adanya kekuasaan tersebut negara dapat bekerjasama, melayani warga negaranya. Max Weber menyebut kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi masyarakat dan bahkan diperkuat oleh negara.<sup>8</sup> Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan

"*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. Authority dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (terjemahan bebas: kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). "*Bevoegdheid*" dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah "wewenang" dan "*bevoegdheid*". Istilah "*bevoegdheid*" digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan "wewenang"

<sup>8</sup>Gunawan A. Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan*

*Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta.

selalu digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>9</sup>

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu:

- 1) pengaruh;
- 2) dasar hukum; dan
- 3) konformitas hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon, Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Badan hukum publik yang berupa negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi pemeritahan lainnya, untuk dapat menjalankan tugasnya mereka

memerlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing negara.<sup>10</sup>

Hukum administrasi pada hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.<sup>11</sup> Pendapat yang sama dikemukakan, H. D. Stout yang mengatakan bahwa: *"Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer"*. (terjemahan bebas: Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai

---

<sup>9</sup>Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan*

*Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Surabaya.

<sup>10</sup>*Idem*.

<sup>11</sup>Philipus M. Hadjon, 1997, "Tentang Wewenang", *Yuridika*, Vol.7 No.5.

keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>12</sup>

Dengan demikian, wewenang dikatakan sebagai kekuasaan hukum, oleh karena wewenang sebagai konsep hukum publik selalu harus mendapat pengaturan yang jelas baik dalam hukum tata negara maupun dalam hukum administrasi, demikian melalui pengaturan dimaksud memberikan kekuasaan atau kemampuan kepada pejabat tata usaha negara untuk melakukan tindakan yang menimbulkan akibat di bidang hukum publik. Demikian kuatnya hubungan wewenang dan kekuasaan tersebut, sehingga sering kedua istilah tersebut digunakan dalam pengertian yang sama.

Berkaitan dengan sumber wewenang, kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu

legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya. Philipus M. Hadjon menyatakan, minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undangundang, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat. Dengan demikian di dalamnya terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat, dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>13</sup>

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat

---

<sup>12</sup>Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

<sup>13</sup>Hadjon, *Op.Cit.*

keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu dan yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan sebagai berikut:<sup>15</sup>

1) yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-

sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah; dan

2) yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri, tanpa si pemberi itu sendiri ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu. Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam

---

<sup>14</sup>*Idem.*

<sup>15</sup>Indroharto, 2002, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata*

*Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Hukum Administrasi Belanda telah merumuskan pengertian delegasi dalam *wet* Belanda yang terkenal dengan singkatan AWB (*Algemene Wet Bestuursrecht*). Dalam Pasal 10: 3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima disebut *delegataris*. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>16</sup>

Pemberian/pelimpahan wewenang atau delegasi ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

1) delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

2) delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;

3) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

4) kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

5) peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya *delegans* memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Jika konsep delegasi seperti itu, maka tidak ada delegasi umum dan tidak mungkin ada delegasi dari atasan ke bawahan. Atribusi berkenaan dengan

<sup>16</sup>Adolop Seleky, Salmon E. M. Nirahua, & Patrick Corputty, Op.Cit.

penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain), jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.<sup>17</sup>

Adapun mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian kewenangan, pejabat yang diberi mandat (*mandataris*) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (*mandans*)

menunjuk pejabat lain (*mandataris*) untuk bertindak atas nama mandans (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E.Schilder, bahwa:<sup>18</sup>

- 1) *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- 2) *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.*

---

<sup>17</sup>Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah-Kajian Politik Dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

<sup>18</sup>Heinrich Trielpel, 1942, dalam Adolop Selek, Salmon E. M. Nirahua, & Patrick

Corputty, 2022, "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi", *PATTIMURA Legal Journal*, Vol.1 No.1.

3) *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Maksud dari pendapat J.G. Brouwer dan A.E.Schilder tersebut bahwa pada “atribusi“, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada lainnya, sehingga *delegator/delegans* (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*)

memberikan kewenangan pada badan yang lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa mandat tidak memberikan pengakuan atau pengalihan kewenangan sebagaimana pada atribusi dan delegasi. Oleh karena mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n. pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin

dalam hubungan intim-hirarkis organisasi pemerintahan.<sup>19</sup>

Penjelasan seperti terurai di atas menunjukkan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari konstitusi suatu negara maupun perundang-undangan, dimana organ pemerintahan memperoleh wewenang secara langsung baik secara konstitusional maupun dari suatu undang-undang, sehingga mempunyai legitimasi yang kuat. Penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab yang disistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain (setelah ada wewenang atribusi). Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih kepada penerima delegasi

(*delegatoris*). Sedangkan mandat, terjadi antara atasan dan bawahan dimana penerima mandat (*mandataris*), bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), dan tanggung jawab akhir tetap ada pada pemberi mandat.

Berdasarkan teori sumber wewenang dan pemberian wewenang yang diuraikan di atas, maka BPK memperoleh wewenang secara atribusi dalam menetapkan kerugian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (1) jo Pasal 23G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 6, Pasal 8, dan Pasal 10 UU BPK.

## **2. Kewenangan APIP Dalam Menetapkan Kerugian Keuangan Negara**

Dalam ketentuan Pasal 49 ayat (2) sampai ayat (6) PP SPIP mengatur bahwa:

- (1) BPKP melakukan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan

---

<sup>19</sup>Salmon E. M. Nirahua, 2013, *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya*

- negara atas kegiatan tertentu yang meliputi:
- a. kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
  - b. kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
  - c. kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan pengawasan intern untuk kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, Menteri Keuangan melakukan koordinasi kegiatan yang terkait dengan Instansi Pemerintah lainnya.
- (3) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang didanai dengan APBN.
- (4) Inspektorat Provinsi melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah provinsi yang didanai dengan APBD provinsi.
- (5) Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan APBD kabupaten/kota.
- Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh APIP adalah melakukan Reviuw atas laporan keuangan negara/daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 57 PP SPIP yang telah disebutkan sebelumnya serta melakukan pengawasan. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala

sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, sedangkan menurut Pasal 1 angka 76 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah disebutkan bahwa "Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut".

Berkaitan dengan kewenangan APIP (BPKP, Inspektorat Kementerian/Lembaga, dan Inspektorat Daerah), maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

- (1) Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Untuk keperluan dimaksud pada ayat (1), laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK.

Maksud dari Pasal di atas adalah bahwa setiap laporan keuangan yang disampaikan kepada setiap perangkat lembaga pemerintah kepada atasnya baik laporan keuangan yang bersumber dari APBN maupun APBD diReviu oleh APIP sebelum laporan keuangan dimaksud diperiksa oleh BPK. Jika hasil Reviu atau pengawasan yang dilakukan oleh APIP terdapat indikasi kesalahan administratif yang menimbulkan dugaan kerugian keuangan negara/daerah maka APIP menyampaikan hasil tersebut kepada pimpinan lembaga, sebagaimana diatur dalam Pasal

54 ayat (1) PP SPIP mengatur bahwa Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi.

Berdasarkan hasil rekomendasi dari APIP yang disampaikan kepada pimpinan instansi pemerintah yang diawasi tersebut maka pimpinan instansi tersebut menyampaikan rekomendasi tersebut kepada perangkat pemerintah yang laporan keuangannya dilakukan Reviuw untuk dilakukan perbaikan serta mengembalikan kerugian keuangan negara/daerah tersebut dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU Adpem bahwa :

- (1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh APIP.
- (2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) berupa:

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

- (3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian 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 kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

(6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Pengaturan sebagaimana disebutkan di atas menunjukkan bahwa jika dalam pemeriksaan atau review ditemukan dugaan kerugian keuangan negara/daerah maka dilakukan perbaikan dan pengembalian kerugian keuangan daerah tersebut. Kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat

berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Jika hasil review ditemukan penyimpangan maka dilakukan perbaikan. Artinya apabila berdasarkan bukti-bukti yang diperoleh dalam proses review ditemukan terjadi ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, kecurangan atau kesalahan atau penyimpangan terhadap keuangan negara/daerah maka dilakukan perbaikan.

Jika rekomendasi yang disampaikan oleh pimpinan instansi kepada perangkat pemerintah yang melakukan kesalahan dan mengakibatkan kerugian keuangan negara/daerah tersebut tidak mengembalikan kerugian keuangan negara/daerah tersebut dalam jangka waktu 10 hari maka kepala instansi pemerintah tersebut menyampaikan rekomendasi kepada BPK dan aparat penegak hukum. Rekomendasi yang diperoleh BPK untuk melakukan pemeriksaan

terhadap dugaan kerugian keuangan negara/daerah tersebut, serta rekomendasi kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyeleidikan atau penyidikan. Dalam melakukan penyelidikan atau penyidikan terhadap dugaan kerugian keuangan negara/daerah terhadap rekomendasi hasil Reviuw atau pengawasan yang dilakukan oleh APIP tersebut adanya kerjasama antara BPK dan aparat penegak hukum.

Keberadaan BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap dugaan kerugian keuangan negara/daerah tersebut, serta menetapkan besaran kerugian keuangan negara/daerah tersebut. Kewenangan BPK tersebut ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (1) UU BPK, yang mengatur bahwa BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan

lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Bila dikaitkan dengan teori sumber wewenang dan pemberian wewenang di atas, maka APIP secara tersurat tidak memiliki sumber wewenang dan/atau pemberian wewenang yang diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan untuk melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Namun dalam prakteknya, aparat penegak hukum dalam melakukan proses penyidikan suatu perkara korupsi yang di dalamnya diduga terdapat kerugian keuangan negara, melakukan permintaan bantuan kedinasan kepada APIP untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara. Terkait dengan bantuan kedinasan diatur dalam Pasal 37 ayat (1) huruf c UU Adpem, sebagai berikut: "Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta dengan syarat: c. Dalam hal melaksanakan penyelenggaraan

pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakannya sendiri” (Pasal 37 ayat (1) huruf c). Bahwa APIP dalam menerima bantuan kedinasan yang diajukan oleh aparat penegak hukum merupakan sebuah pendapat keahlian profesional auditor yang diminta oleh aparat penegak hukum.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia telah memberikan kewenangan secara atribusi kepada BPK untuk melakukan penetapan dan penentuan kerugian negara yang dijadikan dasar penyidikan tindak pidana korupsi oleh lembaga penyidik baik Kejaksaan maupun Kepolisian.<sup>20</sup> Berdasarkan pengaturan dimaksud, maka kewenangan untuk menetapkan kerugian keuangan negara/daerah adalah BPK. Dengan kata lain, dalam hal terjadinya tindak pidana korupsi,

BPK yang menentukan kerugian keuangan negara yang dijadikan dasar bagi aparat penegak hukum untuk menuntut pengembalian kerugian keuangan negara/daerah.

Namun terdapat berbagai perkara korupsi yang penentuan kerugian keuangan negara/daerah dilakukan oleh APIP, seperti perkara korupsi Nomor 45/Pid.Sus-TPK/2015/PN.PTK atas nama Terdakwa I Hari Liewarnata dan Terdakwa II Bambang Widiyanto dalam perkara tindak pidana korupsi pekerjaan Pembangunan dan Peningkatan Jaringan Irigasi Jangkang Kompleks Kabupaten Sanggau Tahun Anggaran 2010. Jaksa menetapkan kerugian keuangan negara dalam dakwaan berdasarkan Laporan Hasil Audit Dalam Rangka Perhitungan Kerugian Negara (LHPKKN) atas Perkara Penyimpangan pada Pekerjaan Pembangunan dan Peningkatan Jaringan Irigasi Jangkang Kompleks Kabupaten Sanggau Tahun Anggaran 2010

---

<sup>20</sup>Adolop Seleky, Salmon E. M. Nirahua, & Patrick Corputty, *Op.Cit.*

Nomor SR-71/PW14/5/2014 tanggal 10 Maret 2014. Kemudian ada lagi perkara korupsi Nomor: 29/Pid.Sus/2011/PN.NGR atas nama terdakwa I Gede Winasa selaku Bupati Jembrana periode 2004-2008, yang melakukan korupsi pengadaan pembangunan pabrik pengolah sampah menjadi kompos. Jaksa menetapkan kerugian keuangan negara dalam dakwaan berdasarkan Hasil Perhitungan Kerugian Keuangan Negara yang dibuat oleh BPKP. Demikian pula perkara korupsi yang dilakukan oleh Agus Supriadi, Bupati Garut Tahun 2004-2007, yang didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi dilingkungan pemerintah kabupaten Garut oleh jaksa berdasarkan penetapan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh APIP. Selanjutnya perkara korupsi yang dilakukan oleh Hendry Boedoro Bupati Kendal pada tahun 2010, penuntut umum mendakwa hendry Boedoro melakukan tindak pidana korupsi terhadap dana alokasi umum (DAU) Tahun 2010. Hendry dijadikan terdakwa atas

dasar penetapan kerugian keuangan negara oleh APIP.

Kewenangan APIP dalam menetapkan kerugian keuangan negara kemudian diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012. Putusan tersebut adalah hasil dari uji materiil Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK). Pemohon uji materiil atas UU KPK berpendapat bahwa badan yang bertugas dan berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung-jawab keuangan negara serta menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1, Pasal 6 ayat (1), dan Pasal 10 ayat (1) UU 15/2006 tentang BPK dan badan yang berwenang melaporkan adanya indikasi kerugian negara pada BUMN yang mengandung unsur

pidana adalah BPK, berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta BPKP tidak berwenang untuk melakukan penghitungan kerugian negara, karena kewenangan tersebut telah dicabut oleh Keppres 103/2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Perpres Nomor 64/2005 tentang Perubahan Keenam atas Keppres Nomor 103/2001.

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyatakan sebagai berikut:

*“Bahwa kewenangan BPKP dan BPK masing-masing telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. BPKP merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bekerja berdasarkan Keputusan Presiden Nomor*

*103 Tahun 2001 (Keppres 103/2001)...dst. Pada Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disebut PP 60/2008)...dst. Kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK/UU 15/2006) ...dst. Dengan demikian, tugas dan kewenangan dari masing-masing instansi seperti BPKP dan BPK telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tugas dan kewenangan tersebut tidak perlu disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan UU KPK. ... Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi,*

melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

... Sah atau tidak sahnya LPHKKN yang dibuat dan diterbitkan oleh BPKP tidak berkaitan langsung dengan konstitusionalitas norma yang mengatur tugas KPK untuk berkoordinasi dengan instansi-instansi lainnya. Tugas dan kewenangan instansi yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 6

UU a quo, dalam hal ini BPKP dan BPK telah disebutkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masing-masing. KPK sebagai salah satu pelaku dari sistem peradilan korupsi memiliki kewenangan diskresioner untuk meminta dan menggunakan informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi atau pihak-pihak lain yang terkait untuk kepentingan penyidikan. Mengenai terbukti atau tidak terbuhtinya kerugian negara yang disebutkan dalam LPHKKN atau sah-tidak sahnya LPHKKN tersebut tetap merupakan wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya.

...Oleh karena itu menurut Mahkamah, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan merupakan masalah

*konstitusionalitas norma. Penyebutan instansi BPKP maupun instansi lainnya dalam Penjelasan Pasal 6 UU KPK tanpa menyebut dan membatasi wewenang dari masing-masing instansi tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, permohonan Pemohon yang menginginkan agar KPK tidak lagi diperbolehkan untuk berkoordinasi dengan BPKP adalah tidak tepat dan bertentangan dengan tujuan pembentukan KPK, karena hal tersebut justru akan melemahkan pelaksanaan fungsi dan kewenangan KPK sehingga dalil Pemohon tersebut harus dinyatakan tidak beralasan;"*

Dengan demikian berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, KPK dalam hal ini secara luas aparat penegak hukum lainnya, dapat melakukan koordinasi dengan BPKP dalam rangka pembuktian suatu tindak

pidana korupsi, bahkan aparat penegak hukkkum bisa membuktikan sendiri di luar temuan kerugian keuangan negara yang dilakukan APIP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan).

*Ratio legal* dari pertimbangan majelis hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana tersebut di atas ialah dalam pembuktian perkara tindak pidana korupsi, penyidik aparat penegak hukum dapat berkoordinasi dengan BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota serta bahkan dengan pihak-pihak lain termasuk perusahaan swasta.

#### **D. PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat diperoleh kesimpulan bahwa secara teori sumber

wewenang dan pemberian wewenang, BPK memiliki wewenang secara atribusi untuk menetapkan dan menentukan kerugian keuangan negara dalam penyidikan perkara tindak pidana korupsi dan dapat dijadikan dasar oleh aparat penegak hukum. Namun berkaitan dengan kewenangan APIP dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, dalam prakteknya terdapat berbagai perkara tindak pidana korupsi yang dalam penentuan kerugian keuangan negara/daerah yang timbul dilakukan oleh APIP. Mengenai kewenangan APIP dalam melakukan penghitungan/penentuan kerugian keuangan negara juga diperkuat dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang pada pokoknya dalam pembuktian perkara tindak pidana korupsi, penyidik aparat penegak hukum dapat berkoordinasi dengan BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota serta

bahkan dengan pihak-pihak lain termasuk perusahaan swasta.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Gadjong, Agussalim. 2007. *Pemerintahan Daerah-Kajian Politik Dan Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Aperinato, Moh. 2011. *Peran dan Fungsi Inspektorat*. Ganta Pres, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. 1997. "Tentang Wewenang". *Yuridika*, Vol.7 No.5.
- Hadjon, Philipus M. 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Peradaban, Surabaya.
- Indroharto. 2002. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Malik. 2007. *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Disertasi: Universitas Brawijaya.
- Nirahua, Salmon E M. 2013. *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Wilayah Laut Daerah*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembar Negara 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembar Negara 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembar Negara 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembar Negara 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654.
- Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Lembar Negara 2009 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5074.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembar Negara 2014 Nomor 292,

- Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Lembar Negara 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4890.
- Pradnyana, I. M. F. & I. W. Parsa. 2021. "Kewenangan BPK dan BPKP dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara pada Perkara Korupsi". *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol.10 No.2 hlm.344-356.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012.
- Respationo, H.M. Soerya. 2003. *Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah*. Grafindo Persada, Jakarta.
- R, Ridwan H. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Seleky, Adolop, Salmon Eliazer Marthen Nirahua & Patrick Corputty. 2022. "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi". *PATTIMURA Legal Journal*, Vol.1 No.1 hlm.44-59.
- Setiardja, Gunawan A. 1990. *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Kanisius, Yogyakarta.