



Legalitas Penetapan Kerugian Keuangan Negara Oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Sebagai Dasar Memeriksa Perkara Korupsi

Maria Rumihin^{1*}, Salmon Eliazer Marthen Nirahua²,
Deassy Jacomina Anthoneta Hehanussa³

¹ Fakultas Hukum Program Studi Diluar Kampus Utama Universitas Pattimura, Dobo, Indonesia

^{2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia

E-mail Korespondensi: okwasua@gmail.com

Info Artikel

Keywords:

Authority; Law; Corruption.

Kata Kunci:

Kewenangan; Hukum;
Korups.

Abstract

To prevent and eradicate criminal acts of corruption in the bureaucracy of government institutions and prevent errors and irregularities in the implementation of duties by apparatus in the government bureaucracy, the existence of the government internal supervision apparatus (APIP) is considered very important to conduct internal supervision of government apparatus in carrying out government duties. However, the authority given by law to APIP is often not in line with APH (Law Enforcement Officers) often use the results of the State loss calculation report by APIP as a basis for prosecuting someone suspected of committing a Criminal Act of Corruption. This type of research is normative juridical. The type of research is descriptive-analytical. The source of legal materials uses primary legal materials and secondary legal materials. Techniques for collecting legal materials through literature study and qualitative analysis of legal materials. The results showed that the only institution that has the authority to calculate and determine State Financial Losses is the Audit Board by attribution given by the Constitution Therefore, every charge committed by APH (Law Enforcement Officer) must be null and void or can be canceled because it is not in line with existing regulations.

Abstrak

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

DOI:

[10.30598/bacarita.v3i2.8502](https://doi.org/10.30598/bacarita.v3i2.8502)

pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Tetapi, kewenangan yang di berikan oleh undang-undang kepada APIP seringkali tidak sejalan dimana APH (Aparat Penegak Hukum) seringkali menggunakan hasil laporan perhitungan kerugian Negara oleh APIP sebagai dasar untuk mendakwa seseorang di duga melakukan Tindak Pidana Korupsi. Jenis penelitian ini bersifat yuridis normatif. Tipe penelitian bersifat deskriptif-analitis. Sumber bahan hukum menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan dan analisa bahan hukum secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Lembaga yang satu-satunya memiliki kewenangan untuk melakukan perhitungan dan penetapan Kerugian Keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan secara Atribusi diberikan oleh Undang-Undang Dasar Oleh karena itu, setiap dakwaan yang dilakukan oleh APH (Aparat Penegak Hukum) haruslah batal demi hukum atau dapat di batalkan karena hal itu tidak sejalan dengan regulasi yang ada.

1. 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 kelambagaan 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. " 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.¹ Konsep tersebut memiliki tujuan yaitu memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 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

¹ H.M. Soerya Respationo, "Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah, Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 34

melakukan pengawasan kepada perangkat pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Keberadaan aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) sangat penting untuk melakukan 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, 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 aparat pengawasan internal pemerintah (APIP) diatur dalam ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disingkat PP No. 60 Tahun 2008) mengatur bahwa aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

- a) BPKP;
- b) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern;
- c) Inspektorat Provinsi; dan
- d) Inspektorat Kabupaten/Kota.

Berdasarkan pengaturan dimaksud, maka APIP berbentuk Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya di singkat 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. Serta 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 provinsi. Selanjutnya Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang didanai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota, dalam ketentuan Pasal 48 PP No. 60 Tahun 2008 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 No. 60 Tahun 2008 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. Aperiato bahwa "aparatus 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."² 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 pemerintahan yang baik, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 49 ayat (2) sampai ayat (6) PP No. 60 Tahun 2008 mengatur bahwa :

- (1) 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.
- (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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- (4) 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 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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh APIP adalah melakukan Reviu atas laporan keuangan negara/ daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 57 PP No. 60 Tahun 2008 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

² Moh. Aperiato, *Peran dan Fungsi Inspektorat*, Ganta Pres, Jakarta 2011. h. 21

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.

Setiap laporan keuangan yang disampaikan kepada setiap perangkat lembaga pemerintah kepada atasnya baik laporan keuangan yang bersumber dari APBN maupun APBD diReviuw oleh APIP sebelum laporan keuangan dimaksud di periksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jika hasil Reviuw 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 No. 60 Tahun 2008 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 hari, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU No. 30 Tahun 2014 bahwa :

- (1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a) tidak terdapat kesalahan;
 - b) terdapat kesalahan administratif; atau
 - c) terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
- (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 menunjukkan bahwa jika dalam pemeriksaan atau Reviuw 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 reviuw ditemukan penyimpangan maka dilakukan perbaikan. Artinya apabila berdasarkan bukti-bukti yang diperoleh dalam proses reviuw 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 ditetapkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, 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.

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 Kepolisian³. 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

³ Adolop Seleky, Salmon Eliazer Marthen Nirahua and Patrick Corputty. 2022. "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi". *PATTIMURA Legal Journal* 1 (1), 44-59. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i1.5928>.

kerugian keuangan negara/daerah dilakukan oleh APIP, seperti 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 DAU Tahun 2010. Hendry dijadikan terdakwa atas dasar penetapan kerugian keuangan negara oleh APIP.

2. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum *normatif* atau *Yuridis Normatif*, yang dalam penelitian ini disebut penelitian hukum *normatif* atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan Pustaka atau data sekunder belaka.⁴ Dengan demikian dalam penelitian ini, akan mencari dan menemukan segera hasil atau jawaban atas permasalahan yang telah dikonsepskan secara sistematis.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Akibat Hukum Tindakan Pemerintahan

Setiap tindakan atau perbuatan baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun penyelenggara negara tentunya memiliki akibat hukum. Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.⁵ Berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia, akibat memiliki arti sesuatu yang menjadi kesudahan atau hasil suatu peristiwa, persyaratan, atau keadaan yang mendahuluinya. Menurut Jazim Hamidi. Kata akibat hukum mengandung maksud dampak atau akibat hukum secara langsung, kuat, atau eksplisit.⁶ Akibat hukum (*rechtsgevolgen*) menurut Koesoemahatmadja ditimbulkan dari ketetapan sebagai tindakan hukum (*rechthandeling*).⁷ Akibat hukum merupakan konsekuensi atas tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah ataupun oleh masyarakat yang tindakan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

⁴ Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, h.13.

⁵ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2003, h.39

⁶ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, 2006, h. 200.

⁷ DH Koesoemahatmadja, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984, h. 9.

Akibat hukum menurut Achmad Ali adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum. Akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat yang dimaksud adalah akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang sesuai dengan hukum yang berlaku.⁸ Akibat hukum menurut Ishaq adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan suatu perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum.⁹

Segala tindakan atau kebijakan Pemerintahan akan mempunyai akibat hukum. Dalam kajian teoritis tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*) ini, digolongkan kedalam golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*). Dari dua jenis tindakan pemerintahan tersebut para pakar hukum administrasi lebih memusatkan perhatiannya kepada golongan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Sementara terhadap golongan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*) dikatakan sebagai golongan perbuatan pemerintah yang tidak relevan (tidak penting) karena tidak berhubungan dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum¹⁰ Berbeda dengan tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) yang menimbulkan suatu akibat hukum. Pandangan tersebut dikritisi oleh Indroharto dan Philipus M. Hadjon, dengan menekankan diantara dua jenis tindakan pemerintahan (*bestuursandelingen*) perlu dilakukan pengkajian dan pembahasan lebih mendalam karena sangat penting dalam pelaksanaan urusan pemerintahan dan dapat mempunyai suatu akibat hukum meski tidak dimaksudkan. Tindakan pemerintahan merupakan serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Tindakan pemerintahan dimaksud tentunya menimbulkan akibat hukum.

Akibat hukum terjadi ketika ada perbuatan hukum, dijelaskan oleh R. Soeroso bahwa perbuatan hukum adalah setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan hak dan kewajiban. Perbuatan hukum adalah setiap perbuatan subjek hukum (manusia atau badan hukum) yang akibatnya diatur oleh hukum, karena akibat itu bisa dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum. bahwa perbuatan hukum atau tindakan hukum baru terjadi apabila ada "pernyataaan kehendak". Untuk adanya pernyataan kehendak diperlukan:

- a. Adanya kehendak orang itu untuk bertindak, menerbitkan/menimbulkan akibat yang diatur oleh hukum.

⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015, h. 192.

⁹ Ishaq. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Cet. I. Sinar Grafika, Jakarta.2008. h. 86.

¹⁰ S.F. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987. h. 68.

b. Pernyataan kehendak, pada dasarnya tidak terikat pada bentuk-bentuk tertentu dan tidak ada pengecualiannya¹¹

Didalam kepustakaan ilmu hukum dikenal tiga jenis akibat hukum, yaitu sebagai berikut:

- 1) Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu;
- 2) Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu;
- 3) Akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum (perbuatan melawan hukum).

Berkenan dengan hal yang dimaksud, akibat hukum dimulai dengan adanya hubungan hukum, peristiwa hukum, dan objek hukum. Menurut Soedjono Dirdjosisworo, akibat hukum timbul karena adanya hubungan hukum dimana di dalam hubungan hukum ada hak dan kewajiban. Peristiwa atau kejadian yang dapat menimbulkan akibat hukum antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum, peristiwa hukum ini ada dalam berbagai segi hukum, baik hukum publik ataupun privat.¹²

Dalam menjalankan tugasnya aparat pemerintah harus selalu berpedoman pada sah atau tidaknya kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Apabila kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum tersebut sah maka hasil perbuatan hukum (dalam bentuk pembuatan suatu keputusan atau produk hukum) tetap sah (*legitimate*) untuk dilaksanakan. Sebaliknya, apabila kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum tersebut tidak sah (*illegitimate*) maka timbul konsekuensi bahwa perbuatan hukum tersebut menjadi batal. Kebatalan tersebut dapat dijabarkan melalui teori kebatalan (*nietig theorie*) yakni batal mutlak (*absolute nietig*), batal demi hukum (*nietig van rechts wege*) dan dapat dibatalkan (*vernietig baar*).

Ketiga kemungkinan kebatalan diatas dapat ditinjau dari dua hal, yaitu dari akibat hukum atau konsekuensi yuridis yang timbul dan dari pejabat/ aparat yang berwenang untuk menyatakan kebatalan.

1. Batal Mutlak (*absolute nietig*):
 - a. Akibat Hukum: semua perbuatan hukum Aparat Pemerintah yang pernah dilakukan dianggap belum pernah ada sehingga keadaan harus dikembalikan seperti semula.
 - b. Pejabat yang berwenang menyatakan kebatalan (hanya pejabat yudikatif saja).
2. Batal Demi Hukum (*nietig van rechts wege*):
 - a. Akibat hukum Pembatalan Perbuatan Hukum ada dua alternatif:
 - 1) Semua perbuatan hukum yang pernah dilakukan oleh Aparat Pemerintah dianggap belum pernah ada.
 - 2) Sebagian perbuatan aparat pemerintah dinyatakan sah, sedangkan sebagian yang lain dinyatakan batal.

¹¹ R. Soeroro *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, 2014. h. 291

¹² Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Tinggi, Jakarta, 2010, h. 131

- b. Pejabat yang berwenang menyatakan kebatalan (pejabat yudikatif dan eksekutif).
3. Dapat Dibatalkan (*vernietig baar*):
 - a. Akibat Hukum: seluruh perbuatan hukum yang telah dilakukan dianggap sah. Perbuatan hukum yang belum dilakukan dinyatakan tidak sah.
 - b. Pejabat yang berwenang menyatakan kebatalan: pejabat yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan hal tersebut timbul pertanyaan: “suatu perbuatan hukum termasuk dalam kebatalan yang mana?” atau “bagaimanakah menggolongkan/mengklasifikasikan suatu perbuatan hukum dalam kemungkinan kebatalan?”. Untuk menggolongkan, dipakai kriteriakriteria sebagai berikut:

- a. Syarat mutlak (syarat yang harus ada);
- b. Syarat relatif (pelengkap).

Jika tidak memenuhi syarat mutlak maka suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat pemerintah harus dinyatakan “batal seluruhnya” (*absolute nietig*) atau “batal demi hukum” (*nietig van rechts wege*). Jika tidak memenuhi syarat relatif maka suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat pemerintah harus dinyatakan “dapat dibatalkan” (*vernietig baar*).

Immanuel Kant mengatakan bahwa hukum seperti dua sisi suatu mata uang logam, pada salah satu sisi terdapat nilai “kebenaran menurut hukum” (*recht matig*) sedangkan disisi yang lain terdapat nilai kemanfaatan bagi rakyat (*doel matig*). Jika kedua aspek tersebut bertentangan maka hakim harus mengutamakan aspek kemanfaatan bagi rakyat (*doel matig*). Untuk lebih jelasnya, berikut perbandingan dari ketiga teori kebatalan tersebut.

- 1) Batal Mutlak (*absolute nietig*), secara prinsip, batal mutlak berakibat semua perbuatan yang pernah dilakukan, dianggap tidak pernah ada. Dalam konteks ini, perbuatan yang dinyatakan tidak pernah ada tersebut, berlaku prinsip fiction theory atau semua orang atau subjek hukum dianggap tahu hukum. Dalam hal batal mutlak ini, yang berhak menyatakan batal batal mutlak hanyalah peradilan dalam Undang-Undang Kehakiman.¹³
- 2) Batal Demi Hukum (*nietig van recht wege*), akibat hukumnya ada dua alternatif. Alternatif pertama ialah perbuatan yang sudah dilakukan, dianggap tidak ada atau tidak sah secara hukum, dan alternatif kedua ialah perbuatan yang telah dilakukan, sebagian dianggap sah, dan sebagian lagi dianggap tidak sah. Dalam hal batal demi hukum ini, pejabat yang berhak menyatakan batal atau tidak adalah pihak yudikatif dan eksekutif.
- 3) Dapat Dibatalkan (*vernietig baar*) Dalam hal ini, dapat dibatalkan memiliki konsekuensi hukum dimana keseluruhan dari perbuatan hukum yang pernah dilakukan sebelumnya, tetap dianggap sah. Artinya, keseluruhan perbuatan di masa lampau tetap menjadi suatu tindakan hukum yang tidak dapat

¹³ E.Utrecht. 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Pustaka Tinta Mas. Surabaya, h. 109-113.

dibatalkan atau tetap berlaku pada masa itu. Adapun pejabat yang berhak membatalkan adalah pihak yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa akibat hukum kewenangan yang tidak sah ialah batal demi hukum, begitu juga dengan akibat hukumnya perbuatan hukum aparat pemerintah yang dinyatakan batal demi hukum pada mulanya didasari dengan kewenangan yang tidak sah dan tidak memenuhi syarat-syarat ketentuan yang harus terpenuhi agar suatu perbuatan aparat pemerintah dinyatakan sah. Dalam batal demi hukum terdapat dua alternatif yakni akibat hukum atau sanksi berupa semua perbuatan yang dilakukan dianggap belum pernah ada sehingga segala sesuatunya harus dikembalikan seperti sedia kala atau alternatif kedua memakai batal nisbi yakni sebagian perbuatan dianggap sah dan sebagian lagi diputuskan batal.

3.2 APIP Yang Dijadikan Dasar Bertindak Bagi Aparat Penegak Hukum

Setiap keputusan atau tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan memiliki akibat hukum termasuk keputusan atau tindakan APIP maupun BPK. Akibat hukum merupakan konsekuensi dari adanya keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Demikian pula tindakan APIP menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi yang secara hukum dianggap tidak sah atau tidak memiliki legalitas atau keabsahan tentunya memiliki akibat hukum, dalam Pasal 70 UU No. 30 Tahun 2014 mengatur bahwa:

- (1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:
 - a. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
 - b. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
 - c. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.
- (2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:
 - a. tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan
 - b. segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.
- (3) Dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.

Berdasarkan pengaturan sebagaimana dimaksud, maka dalam kaitannya dengan tindakan APIP menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi yang tidak memiliki legalitas atau keabsahan karena tidak sesuai dengan pemberian kewenangan yang ditetapkan dalam ketentuan Peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, tentunya memiliki akibat hukum tindakan APIP dimaksud tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau

Tindakan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Oleh karena itu, terhadap tindakan APIP menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi atas nama terdakwa I Gede Winasa selaku Bupati Jembrana periode 2004-2008, yang melakukan korupsi pengadaan pembangunan pabrik pengolah sampah menjadi kompos. 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. Selanjutnya perkara korupsi yang dilakukan oleh Hendry Boedoro Bupati Kendal pada tahun 2010, yang melakukan tindak pidana korupsi terhadap DAU Tahun 2010, tidak mengikat sejak di keputusan tersebut dibuat. Artinya bahwa akibat hukum terhadap penetapan kerugian keuangan negara oleh APIP yang dijadikan dasar bertindak aparat penegak hukum tidak mempunyai kekuatan hukum sejak ditetapkan karena tidak sah sehingga harus batal demi hukum.

Sebagaimana dikatakan oleh Zudan Arif Saifullah bahwa tindakan penetapan kerugian keuangan negara oleh BPKP dianggap batal demi hukum, karena berdasarkan pada UUD Tahun 1945, UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa keuangan serta UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, secara hukum yang berhak melakukan pemeriksaan terhadap adanya dugaan kerugian keuangan negara adalah BPK bukan BPKP.¹⁴ Demikian pula dikatakan oleh Dian Puji Simatupang bahwa yang memiliki kewenangan menghitung dan mengaudit kerugian negara adalah BPK. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Apabila ada hasil audit yang dikeluarkan bersamaan oleh BPK dan lembaga lain, penegak hukum harus mengacu pada hasil BPK. Karena lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam menghitung dan mengaudit kerugian negara.¹⁵

Keberadaan APIP berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif yang memiliki tugas dan wewenang untuk mengawasi pengelolaan keuangan negara oleh perangkat pemerintah, bukan melakukan pemeriksaan dan menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Kewenangan menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi dilakukan oleh BPK. BPK melaksanakan kewenangannya bersifat mandiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah, seperti APIP karena kedudukannya tidak mandiri karena berada dalam lembaga pemerintah, dengan demikian Penetapan Kerugian Keuangan Negara Oleh APIP Yang Dijadikan Dasar Bertindak Bagi Aparat Penegak Hukum memiliki akibat

¹⁴ O.C. Kaligis, *Kerugian Negara Dalam Perkara Korupsi BPK Vs BPKP*, Yarsif Watampo, Jakarta, 2012, h. 226.

¹⁵ JDIH Perwakilan Provinsi Jawa Timur BPK RI, e-book dengan judul *Kewenangan Penghitungan Kerugian Negara/Daerah*.

hukum tidak mengikat sejak tindakan penetapan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada karena tidak sesuai dengan pemberian kewenangan yang ditetapkan dalam ketentuan Peraturan perundang-undangan.

4. Kesimpulan

Aparat Pengawas Internal Pemerintah tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan kerugian keuangan negara dalam perkara korupsi. Kewenangan APIP hanya sebatas untuk melakukan pengawasan internal pemerintah. Kewenangan menentukan kerugian keuangan negara adalah BPK sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 10 UU No 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Akibat Hukum Penetapan kerugian keuangan negara oleh APIP yang dijadikan dasar bagi aparat penegak hukum untuk melakukan tindakan penegakan hukum dianggap tidak mengikat sejak tindakan penetapan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada karena tidak sesuai dengan pemberian kewenangan yang ditetapkan dalam ketentuan Peraturan perundang-undangan

Referensi

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Adolop Seleky, Salmon Eliazer Marthen Nirahua and Patrick Corputty. 2022. "Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi". *PATTIMURA Legal Journal* 1 (1), 44-59. <https://doi.org/10.47268/pela.v1i1.5928>.
- D H Koesoehatmadja, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984.
- E.Utrecht. 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Pustaka Tinta Mas. Surabaya, 1986.
- H.M. Soerya Respationo, *"Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih Menuju Zona Integritas Wilayah"*, Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Ishaq. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Cet. I. Sinar Grafika, Jakarta.2008.
- Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press & Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2003.
- Moh. Aperinato, *Peran dan Fungsi Inspektorat*, Ganta Pres, Jakarta 2011.
- O. C. Kaligis, *Kerugian Negara Dalam Perkara Korupsi BPK Vs BPKP*, Yarsif Watampo, Jakarta, 2012.
- R. Soeroso *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika Jakarta, 2014.
- S. F. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Tinggi, Jakarta, 2010.
- Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.