




Kewenangan Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Adolop Seleky¹, Salmon Eliazer Marthen Nirahua^{2*}, Patrick Corputty³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

 : mon_nirahua@yahoo.com

Corresponding Author*



Abstract

Introduction: The laws and regulations in force in Indonesia have given the BPK the authority to determine and determine state losses which are the basis for investigating corruption by investigating agencies, both the Prosecutor's Office and the Police.

Purposes of the Research: To examine the authority of state institutions in determining losses as the basis for investigating corruption crimes.

Methods of the Research: The type of research used in this paper is normative juridical research, which is also called doctrinal research.

Results Originality of the Research: The results of the study indicate that the Government Internal Supervision apparatus including BPKP according to the legislation does not have the authority to determine state financial losses as the basis for investigations by investigating agencies in corruption. The results of the determination of state losses carried out by the Government Supervision Apparatus in this case the BPKP are often used as the basis for investigating criminal acts of corruption. This will raise the question of the validity of government actions carried out by the investigative apparatus, both the Prosecutor's Office and the Police in the investigation of criminal acts of corruption.

Keywords: Authority; Determination; State Financial Losses.

Abstrak

Latar Belakang: 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.

Tujuan Penelitian: Untuk mengkaji kewenangan lembaga negara dalam penetapan kerugian sebagai dasar penyidikan tindak pidana korupsi

Metode Penelitian: Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini yaitu penelitian yuridis normatif, yang disebut juga penelitian doktrinal (*Doctrinal Research*).

Hasil Penelitian: Hasil penelitian menunjukkan bahwa aparat Pengawasan Intern Pemerintah termasuk BPKP sesuai peraturan perundang-undangan tidak memiliki kewenangan untuk penetapan kerugian keuangan negara sebagai dasar penyidikan oleh lembaga penyidik dalam tindak pidana korupsi. Hasil penetapan kerugian negara yang dilakukan Aparatur Pengawasan Pemerintah dalam hal ini BPKP sering dijadikan dasar untuk penyidikan tindak pidana korupsi. Hal tersebut akan menimbulkan persoalan keabsahan dalam tindak pemerintahan yang dilakukan oleh aparat penyidik baik Kejaksaan maupun Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: Kewenangan; Penetapan; Kerugian Keuangan Negara.

Dikirim: 2022-04-09

Direvisi: 2022-04-20

Dipublikasi: 2022-05-31

1. PENDAHULUAN

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. Dan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, Pemerintah Indonesia membentuk Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagai pengadilan khusus yang proses pidananya pula dilaksanakan oleh kelembagaan khusus berupa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana korupsi.

Tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 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*.

Bahwa unsur “menyalahgunakan wewenang” sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) dan dengan tujuan menguntungkan ...” sebagai “*element delict*”. *Bestanddeel delict* (delik inti) selalu berhubungan dengan perbuatan yang dapat dipidana (*Strafbare handeling*), sedangkan *element delict* tidak menentukan suatu perbuatan dapat dipidana atau tidak. Oleh karena itu, jika *bestanddeel delict* (delik inti) tidak terbukti maka unsur lain sebagai *element delict* antara lain kerugian negara, memperkaya diri, memperkaya orang lain tidak perlu untuk dibuktikan, untuk mengetahui kepada siapa harus diminta pertanggungjawaban secara yuridis terhadap penyalahgunaan wewenang sebagai *bestanddeel delict* (delik inti) harus dilihat dari segi sumber atau lahirnya wewenang. Hal ini sesuai dengan konsep hukum administrasi bahwa di dalam setiap pemberian wewenang kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari badan dan/atau pejabat yang bersangkutan.

Konsep penyalahgunaan wewenang merupakan domain hukum administrasi karena konsep wewenang (*bevoegdheid*) merupakan konsep hukum administrasi dan hukum tata negara. Atas dasar itu untuk mengukur apakah ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang maka parameter yang dapat dipergunakan adalah hukum administrasi dan hukum tata negara. Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparelelkan dengan *de'tournement de pouvoir*.

Pemberian wewenang kepada badan dan/atau pejabat akan melahirkan hak dan kewajiban untuk mencapai tujuan dan maksud yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Penyimpangan terhadap maksud dan tujuan yang telah ditentukan dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang, dalam mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang, haruslah dibuktikan bahwa pejabat pemerintahan telah menggunakan wewenang tidak sebagaimana mestinya, maksudnya jika pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu, maka pejabat melanggar asas *spesialiteit* (asas tujuan).

Terjadinya penyalahgunaan wewenang bukanlah karena suatu kealpaan, melainkan penyalahgunaan wewenang dilakukan secara sadar yaitu mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Pengalihan tujuan didasarkan atas kepentingan pribadi

yang negatif, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Jika tidak ada bukti terkait pengalihan tujuan berarti tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan tindak pidana korupsi.

Pelaksanaan tanggung jawab terhadap suatu kegiatan dengan mempergunakan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), maka masing-masing pejabat pemerintahan melaksanakan tanggung jawab sesuai wewenang yang dimiliki dan untuk mengetahui terjadinya *bestanddeel delict* (delik inti) dalam hal ini perbuatan mealwan hukum dan penyalahgunaan wewenang maupun *elemenet delict* (element delik) seperti kerugian negara, memperkaya diri sendiri, dan memperkaya orang lain dalam pelaksanaan pemerintahan, maka harus dibuktikan terlebih dahulu dengan hasil pengawasan/pemeriksaan tanggungjawab pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara yang yang memiliki kewenangan untuk hal tersebut.

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 Undang-Undang nomor 1 tahun Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara telah memberikan definisi Keuangan Negara yang menciptakan kepastian hukum, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat (22) : “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 lembaga penyidik dapat dilakukan BPK dan/atau APIP (BPKP dan Inspektorat). Secara normatif lembaga negara yang memiliki wewenang secara atributif baik pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia (UUD NRI 1945) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara dan menetapkan dan menentukan kerugian negara sebagai dasar penyidikan tindak pidana korupsi adalah Badan Pemeriksa Keuangan selanjutnya disingkat BPK. Pengaturan secara normatif terkait wewenang BPK tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) dan (4) Undang-Undang BPK (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuannan) yang menegaskan bahwa: (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”. (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.

Terkait dengan kewenangan BPKP, maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tangggung jawab Keuangan Negara menegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

- (1) Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab 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.

Ratio legis dari ketentuan di atas menunjukkan bahwa BPKP merupakan salah satu lembaga Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menegaskan bahwa: Aparat pengawasan intern pemerintah terdiri atas:

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

Sebagai Instansi Pengawas intern, Pemerintah maka setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi dan wajib disampaikan kepada BPK. Hal ini berarti lembaga negara yang memiliki wewenang untuk menetapkan dan menentukan kerugian negara sebagai dasar penyidikan tindak pidana korupsi oleh lembaga penyidik adalah BPK bukan APIP (BPKP dan Inspektorat).

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Menurut Terry Hutchinson¹, penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian doktrinal (*Doctrinal Research*). *Doctrinal Research: Reseach which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and perhaps, predicts future development*. Hal ini juga sesuai dengan yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki², bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mengkaji konsep-konsep hukum terkait dengan kewenangan BPK dan APIP (BPKP dan Inspektorat) dalam menetapkan kerugian negara yang dijadikan dasar untuk melakukan penyidikan oleh lembaga penyidik dalam tindak pidana korupsi, dengan pendekatan masalah pendekatan perundang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).³

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Wewenang BPK dan APIP (BPKP dan Inspektorat) Dalam Pemeriksaan Tanggungjawab Keuangan Negara

Setiap wewenang pemerintahan harus didasarkan pada legalitas yang diberikan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Hal itu berarti, setiap wewenang yang dimiliki oleh aparat pemerintahan harus memiliki sumber wewenang yang bersumber pada Peraturan

¹ Terry C M Hutchinson, *Researching and Writing in Law* (Australia: Thomson Reuters, 2018), h. 9.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 35.

³ *Ibid.* h. 36

Perundang-Undangan. Dalam kaitan dengan wewenang BPK dan APIP (BPKP dan Inspektorat), maka sumber wewenang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya berisi norma-norma hukum dalam tanggungjawab pengawasan pengelolaan keuangan negara/daerah yang dijadikan dasar penyidikan oleh lembaga penyidik.

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 negara⁴. 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*.⁵ (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" selalu digunakan dalam konsep hukum public.⁶

Konsep Wewenang dan kewenangan dirumuskan pengertiannya dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai berikut: Wewenang adalah hak 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 penyelenggara 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

⁴ Gunawan A Setiardja, *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 22.

⁵ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (West Group, 1999), h. 133.

⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi* (Surabaya: Peradaban, 2007), h. 1.

utamanya ditetapkan dalam undang-undang dasar, sebagaimana mana yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon.⁷

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

- 1) pengaruh;
- 2) dasar hukum;
- 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).⁸

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.

Perihal kewenangan tidak terlepas dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dari negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*), dalam organ atas susunan negara diatur mengenai :

- 1) Bentuk negara
- 2) Bentuk pemerintahan
- 3) Pembagian kekuasaan dalam Negara.

Sri Djatmiati dalam disertasinya menguraikan hubungan antara hukum administrasi dengan kewenangan. Hukum administrasi atau hukum tata pemerintahan ("*administratiefrecht*" atau "*bestuursrecht*") berisikan norma-norma hukum pemerintahan. Norma-norma pemerintahan tersebut menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum ("*improper legal*" or "*improper illegal*"), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara "*improper illegal*" maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggung-jawabkan (Tatiek Sri Djatmiati, 2004:62-63).

Hukum administrasi pada hakikatnya berhubungan dengan kewenangan publik dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut.⁹ 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

⁷ Malik, "Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" (Universitas Brawijaya, 2007), 31.

⁸ *Ibid.* h. 1-2

⁹ Philipus M Hadjon, "Tentang Wewenang," *Yuridika* 7, no. 5 (1997): 1.

pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).¹⁰

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 sebagaimana terlihat dalam uraian atas berbagai pendapat yang memperkaya tulisan ini.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *het beginsel wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lebih jauh dikatakan Ridwan HR¹¹, bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang. Seperti dikatakan P. Nicolai, et.al; yang mengatakan bahwa: "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*" (kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu).¹²

Berkaitan dengan sumber wewenang yang dikemukakan, Tatiek Sri Djatmiati menyatakan bahwa kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.¹³ Philipus M. Hadjon menyatakan, minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undang-undang, 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,¹⁴ 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.¹⁵

Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat 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.¹⁶

¹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), h. 102.

¹¹ *Ibid.* h. 100

¹² P; et.al Nicolai, *Bestuursrechts* (Amsterdam, 1994), h. 4.

¹³ Tatiek Sri Djatmiati, "Prinsip Izin Industri Di Indonesia" (Disertasi: Universitas Airlangga, 2004), h. 60.

¹⁴ Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Op. Cit. h. 130.

¹⁵ *Ibid.* h. 130.

¹⁶ *Ibid.* h. 130.

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 antara:¹⁷

- 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;
- 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.

Lebih jauh, Suwoto menyebutkan ciri-ciri atribusi kewenangan sebagai berikut:¹⁸

- 1) Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivatif;
- 2) Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan.
- 3) Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan
- 4) Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan badan-badan yang lain tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

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. (Agussalim Andi Gadjong, 2007:103). Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Dalam 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. (J.B.J.M. ten Berge dalam Philipus M. Hadjon 2007: 5.) yang memberi/melimpahkan wewenang disebut *delegans* dan yang menerima disebut *delegataris*. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Pemberian/pelimpahan wewenang atau delegasi ada persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:¹⁹

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

¹⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), h. 91.

¹⁸ Suwoto, "Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan" (Disertasi: Universitas Airlangga, 1990), h. 79.

¹⁹ J.B.J.M ten Berge, *Besturen Door de Overheid* (W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer, 1996).

- 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 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.²⁰

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Heinrich Triepel,²¹ yang mengatakan pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasiakan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya, sedangkan yang menerima pendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas.

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 mandate (*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:²²

- 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.*
- 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

²⁰ Gadjong Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah-Kajian Politik Dan Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007), h. 104, h. 23.

²¹ Heinrich Triepel, *Delegation Und Mandat Im-Offeentlichen Recht* (Berlin: Stuttgart, 1942).

²² Brouwer J.G and Schilder, *A Survey of Ductch Administrative Law* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1990), h. 16-18.

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.²³

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.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 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 dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandate (Pasal 1 angka 24).

Berdasarkan sumber wewenang yang diuraikan di atas, maka BPK memperoleh wewenang secara atribusi dalam penentuan kerugian negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945

²³ Salmon E M Nirahua, *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Wilayah Laut Daerah* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), h. 31.

juga Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006).

Pasal 23E UUD NRI 1945

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Pasal 23G UUD 1945.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 E UUD NRI 1945, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (merupakan UU yang lahir atas perintah UUD NRI 1945), yang mengatur Tugas dan Wewenang BPK.

Pasal 6

- (1) BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- (2) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pasal 8

- (1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3) 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.
- (4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wewenang BPK

Pasal 10

- (1) 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.
- (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
 - a) penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - b) pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan;

- c) pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Terkait dengan kewenangan APIP (BPKP dan Inspektorat) sebagaimana diatur dalam 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 tanggungjawab 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.

Bahwa pada ketentuan di atas ditemukan 2 (dua) kata dalam perumusan norma, yaitu kata *dapat* pada ayat (1) dan kata *wajib* pada ayat (2). Kata *dapat* dalam rumusan norma menunjukkan bahwa rumusan tersebut merupakan rumusan norma blanko, yang dapat memberikan wewenang diskresi kepada BPK untuk mempergunakan atau tidak mempergunakan hasil pemeriksaan aparat pengawas inten pemerintah.

Sedangkan kata *wajib* dalam rumusan norma menunjukkan bahwa tidak ada pilihan lain kecuali melaksanakan ketentuan tersebut. Bahwa Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menegaskan bahwa: Aparat pengawasan intern pemerintah terdiri atas:

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

Sebagai Instansi Pengawas internal, maka setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi (Pasal 54 ayat (1), jika BPKP melaksanakan pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara, maka laporan hasil pengawasan disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan kepada Pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi. Dengan demikian BPK memperoleh wewenang secara atribusi dalam penetapan kerugian keuangan negara bukan APIP (BPKP dan Inspektorat) , karena sesuai ketentuan perundang-undangan BPKP merupakan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah yang mempunyai kewajiban melaporkan hasil pengawasannya kepada BPK.

Ratio Legis dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung jawab Keuangan Negara, jo Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, menunjukkan bahwa BPKP maupun Inspektorat Jenderal dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah Kota/Kabupaten adalah instansi pengawasan intern pemerintah dalam pemeriksaan keuangan negara wajib menyampaikan hasil pengawqasan kepada BPK, dan kepada Pimpinan Instansi yang diawai.

3.2 Akibat Hukum Penggunaan Penetapan Kerugian Keuangan Negara yang diterbitkan oleh APIP (BPKP dan Inspektorat) Dalam Tindak Pidana Korupsi

Salah satu proses yang penting dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi adalah proses penyidikan. Kewenangan Penyidikan tindak pidana korupsi diberikan kepada beberapa lembaga penegak hukum. Kewenangan penyidikan atribusi Kepolisian dategaskan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menegaskan "Kepolisian bertugas melakukan penyidikan dalam tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana". Sedangkan kewenangan penyidikan Kejaksaan diatur dalam Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia Di Bidang Pidana Pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menegaskan " Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di sidang Pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan sesuai hukum acara pidana kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini". Rumusan yang sama juga diatur dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menegaskan "Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini".

Sedangkan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi menegaskan dalam pasal 6 huruf c Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: "melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi". Hal ini berarti kewenangan penyidikan dalam tindak pidana korupsi dapat dilakukan baik oleh Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi.

Proses penyidikan yang akan dilakukan, lembaga penyidik membutuhkan alat bukti berupa hasil pemeriksaan lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk menetapkan apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara yang dapat dijadikan dasar penyidikan oleh Kepolisian, Kejaksaan maupun KPK. Unsur menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi merupakan *species delict* dari unsur melawan hukum sebagai *genus delict* akan selalu berkaitan dengan jabatan pejabat publik, bukan dalam kaitan dan pemahaman jabatan dalam ranah struktur pemerintahan. Delik menyalahgunakan kewenangan dalam tindak pidana korupsi diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), yang dinyatakan sebagai berikut : "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara, dengan pidana seumur hidup atau pidana penjara 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)".

Rumusan tindak pidana korupsi tersebut, harus diartikan sebagai aparatur negara atau pejabat publik yang tentunya memenuhi unsur, yaitu: diangkat oleh pejabat yang berwenang, memangku suatu jabatan atau kedudukan, dan melakukan sebagaimana dari pada tugas negara atau alat-peralatan perlengkapan pemerintahan negara. Sehingga ketentuan makna "menyalahgunakan kewenangan" haruslah diartikan dalam konteks pejabat publik, bukan pejabat swasta meskipun swasta juga memiliki jabatan. Proses penegakan hukum

terhadap tindak pidana korupsi khususnya penyidikan yang dilakukan aparat penegak hukum baik Kejaksaan maupun Kepolisian, sering tidak menjadikan Hasil Pemeriksaan BPK sebagai dasar penyidikan akan tetapi mempergunakan hasil pemeriksaan BPKP.

Sesuai dengan pengaturan dalam UUD NRI 1945 juga Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006) secara jelas sebagaimana diuraikan di atas, bahwa lembaga Negara yang memiliki wewenang secara atributif untuk menetapkan kerugian Negara adalah BPK, dan jika ditemukan kerugian negara (sebagai unsur pidana), maka Laporan BPK disampaikan kepada lembaga penyidik untuk dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik bukan kepada pejabat penyelidik untuk dijadikan dasar penyelidikan. Hal ini berarti, sebagai Lembaga Negara yang berwenang untuk menetapkan dan menentukan kerugian negara dan dijadikan dasar untuk melakukan penyidikan adalah BPK. Hal itu berarti APIP (BPKP maupun Inspektorat) tidak memiliki wewenang untuk penetapan kerugian negara sebagai dasar penyidikan oleh lembaga penyidik dalam tindak pidana korupsi. Jika BPKP sebagai Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) tidak memiliki kewenangan untuk penetapan dan penentuan kerugian negara yang dijadikan sebagai dasar penyidikan tindak pidana korupsi, akan tetapi hasil pemeriksaan BPKP sering dijadikan dasar untuk penyidikan tindak pidana korupsi, maka akan menimbulkan persoalan keabsahan dalam tindak pemerintahan yang dilakukan oleh aparat penyidik baik Kejaksaan maupun Kepolisian dalam penyidikan tindak pidana korupsi.

Jaminan Perlindungan Hukum dalam hukum administrasi berkaitan dengan asas-asas umum, salah satu asas umum yang dianut yaitu: Asas Legalitas Dalam Pelaksanaan Pemerintahan (*Wetmatigheid van bestuur*: soal kewenangan, prosedur dan substansi). Makna dari asas ini adalah setiap tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti, sangat tidak beralasan menurut hukum, lembaga penyidik Kejaksaan maupun Kepolisian, dalam proses penyidikan tindak pidana korupsi tidak mempergunakan hasil penetapan dan penentuan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK selaku Lembaga Negara yang memperoleh wewenang secara atribusi tetapi sebaliknya sering mempergunakan hasil pemeriksaan APIP (BPKP atau Inspektorat) untuk dijadikan sebagai dasar untuk melakukan penyidikan.

Pertanyaannya adalah Mengapa BPKP atau Inspektorat Jenderal dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah Kota/Kabupaten sebagai instansi pengawasan intern pemerintah setelah melakukan tugas pengawasan wajib menyampaikannya kepada BPK?

Wajib disampaikan hasil pengawasan tersebut kepada BPK, karena BPK merupakan lembaga negara yang memiliki wewenang untuk menetapkan kerugian negara, bukan BPKP dan/atau Inspektorat Jenderal dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah Kota/Kabupaten. Itu berarti, jika BPKP atau Instansi APIP lainnya tidak melakukannya, maka hasil pengawasan APIP dalam hal ini BPKP atau Inspektorat Jenderal dan Inspektorat Daerah Provinsi dan Inspektorat Daerah Kota/Kabupaten dianggap Cacat Yuridis.

Dengan demikian, Lembaga Negara yang memiliki kewenangan, untuk menetapkan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah BPK bukan APIP (BPKP dan Inspektorat). Hal ini berkaitan dengan keabsahan tindakan pemerintahan yang

dilakukan oleh lembaga negara/lembaga pemeritnahan dan/atau pejabat pemeritnahan. Sehingga jika Penyidik mempergunakan Penetapan Kerugian Keuangan Negara yang diterbitkan oleh APIP (BPKP dan Inspektorat) bukan BPK, maka berakibat hukum tindakan pemeritnahan yang dilakukan Penyidik merupakan tindakan pemeritnahan yang batal demi hukum. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 yang menegaskan:

- (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.

4. KESIMPULAN

Bertolak dari pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa BPK memiliki wewenang secara atribusi untuk penetapan dan penentuan kerugian negara yang dijadikan dasar penyidikan oleh lembaga penyidik baik Kejaksaan maupun Kepolisian, sedangkan Aparatur Pengawasan Intern Pemerintah (Apip dan Inspektorat) tidak memiliki wewenang untuk penetapan dan penentuan kerugian negara sehingga tidak dapat dijadikan dasar penyidikan oleh lembaga penyidik baik Kejaksaan maupun Kepolisian.

REFERENSI

Jurnal

Hadjon, Philipus M. "Tentang Wewenang." *Yuridika* 7, no. 5 (1997): 1.

Buku

Andi, Gadjong Agussalim. *Pemerintahan Daerah-Kajian Politik Dan Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007.

Berge, J.B.J.M ten. *Besturen Door de Overheid*. W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer, 1996.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. West Group, 1999.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya: Peradaban, 2007.

Hutchinson, Terry C M. *Researching and Writing in Law*. Australia: Thomson Reuters, 2018.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

J.G, Brouwer, and Schilder. *A Survey of Ductch Administrative Law*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1990.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*,. Jakarta: Kencana, 2016.

Nicolai, P; et.al. *Bestuursrechts*. Amsterdam, 1994.

Nirahua, Salmon E M. *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Wilayah Laut Daerah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.

Setiardja, Gunawan A. *Dialektika Hukum Dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1990.

Trielpel, Heinrich. *Delegation Und Mandat Im-Offeentlichen Recht*. Berlin: Stuttgart, 1942.

Online/World Wide Web, Disertasi/Tesis/Skripsi, Dan Lain-Lain

Djatmianti, Tatiek Sri. "Prinsip Izin Industri Di Indonesia." Disertasi: Universitas Airlangga, 2004.

Malik. "Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." Disertasi: Universitas Brawijaya, 2007.

Suwoto. "Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan." Disertasi: Universitas Airlangga, 1990.