

**NASKAH PUBLIKASI**

**PERAN DAN FUNGSI APARAT PENGAWASAN INTERN  
PEMERINTAH TERHADAP PENGGUNAAN DANA DESA DALAM  
PERSPEKTIF *LOCAL SELF GOVERNMENT***



**Oleh:**

**GEA MU'INATUL UMAH**

**2000024363**

**Skripsi ini Disusun untuk Melengkapi Persyaratan  
dalam Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN**

**YOGYAKARTA**

**2024**

**JOURNAL**

**THE ROLES AND DUTIES OF THE GOVERNMENT INTERNAL SUPERVISORY  
APPARATUS REGARDING THE USE OF VILLAGE FUNDS FROM THE LOCAL  
SELF - GOVERNMENT PERSPECTIVE**



**Written by:**

**GEA MU'INATUL UMAH**

**2000024363**

**This Thesis is Submitted as a Fulfillment of the Requirements  
to Attain the Bachelor of Law**

**FACULTY OF LAW  
UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN  
YOGYAKARTA**

**2024**

**PERAN DAN FUNGSI APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH  
TERHADAP PENGGUNAAN DANA DESA DALAM PERSPEKTIF LOCAL  
SELF GOVERNMENT**

***THE ROLES AND DUTIES OF THE GOVERNMENT INTERNAL  
SUPERVISORY APPARATUS REGARDING THE USE OF VILLAGE  
FUNDS FROM THE LOCAL SELF - GOVERNMENT PERSPECTIVE***

**Gea Mu'inatul Umah**

Universitas Ahmad Dahlan

Jl. Ahmad Yani, Tamanan, Banguntapan, Bantul 55191

e-mail: gea2000024363@webmail.uad.ac.id

**Abstrak**

Data yang dilaporkan ICW sepanjang tahun 2021 menemukan kasus korupsi yang paling banyak terjadi di sektor anggaran desa, yakni 154 kasus dengan potensi nilai kerugian negaranya sebesar Rp233.310.616.052. Kompleksnya permasalahan korupsi dana desa antara lain disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh APIP yang salah satunya disebabkan karena secara struktural, dirinya masih di bawah pemerintah daerah sehingga mudah terintervensi. Penelitian ini menggunakan normatif-konseptual sehingga mengkaji peraturan perundang-undangan dan konsep *local self government*. Dalam menjalankan peran dan fungsinya APIP seharusnya mengacu pada konsep *local self government* sehingga akan lebih efektif dan lebih efisien dikarenakan APIP lebih memahami kebutuhan dan masyarakat setempat. APIP juga tidak memiliki legalitas atau keabsahan dalam menetapkan penetapan kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi karena di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak ada yang mengatur mengenai kewenangan APIP dalam hal hukum pidana. Sedangkan, dalam hukum administrasi, APIP merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah dengan dasar yakni AAUPB yang digunakan sebagai parameter untuk menentukan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan. Oleh karena itu, disarankan untuk memperkuat kewenangan APIP melalui adanya regulasi yang mengatur secara spesifik tentang peran dan fungsinya terhadap tindak pidana korupsi dan meletakkan lembaga APIP sebagai lembaga yang independen dengan merekonstruksi strukturalnya yang tidak lagi bertanggungjawab secara penuh terhadap pemerintah daerah.

**Kata kunci:** APIP, Korupsi, Dana Desa

***Abstract***

*Data reported by ICW throughout 2021 found that the most corruption cases occurred in the village budget sector, namely 154 cases with a potential value of state losses of IDR 233,310,616,052. The complexity of the village fund corruption problem is partly due to the weak supervision carried out by APIP, one of which is due to the fact that structurally, it is still under the local government so that it is easily intervened. This research uses normative-conceptual so that it examines legislation and the concept of local self-government. In carrying out its role and function APIP should refer to the concept of local self-government so that it will be more effective and more efficient because APIP better understands the needs and local communities. APIP also does not have legality or validity in determining the determination of state financial losses for corruption crimes because in the provisions of the legislation there is nothing that regulates the authority of APIP in terms of criminal law. Meanwhile, in administrative law, APIP refers to Law Number 30 of 2014 concerning Government*

*Administration with the basis of AAUPB which is used as a parameter to determine abuse of authority against government officials. Therefore, it is recommended to strengthen the authority of APIP through regulations that specifically regulate its role and function against corruption crimes and place the APIP institution as an independent institution by reconstructing its structure which is no longer accountable to the government.*

**Keywords :** APIP, Corruption, Village Funds



**A. Pendahuluan** Menurut data yang dilaporkan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) oleh tim peneliti<sup>1</sup> bahwa sepanjang tahun 2021, kasus korupsi paling banyak terjadi di sektor anggaran desa, yakni sebanyak 154 kasus dengan potensi nilai kerugian negaranya sebesar Rp233.310.616.052 (dua ratus tiga puluh tiga miliar tiga ratus sepuluh juta enam ratus enam belas ribu lima puluh dua rupiah).



Gambar 1.1

Grafik korupsi dana desa tahun 2015-2021

Sumber: ICW

Berdasarkan grafik diatas, tren kasus korupsi terhadap dana desa selalu terjadi peningkatan. Pada tahun 2020-2021, terlihat jumlah kasus dan jumlah tersangka cenderung naik. Kondisi tersebut antara lain disebabkan karena salah satunya adalah faktor pandemi Covid-19 yang secara umum, korupsi terjadi disektor anggaran Bansos, Bantuan Sosial Tunai (BST), dan Bantuan Langsung Tunai (BLT), selain itu juga terhadap pengadaan barang dan jasa terkait alat-alat kesehatan seperti masker, alat *rapid test*, vaksin, dan bantuan

<sup>1</sup> Indonesia Corruption Watch, "Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2021," 2022.

kesehatan lainnya<sup>2</sup>. Sejalan dengan data yang dipublikasikan oleh ICW bahwa terdapat 5 modus korupsi dalam penggunaan dana desa diantaranya penggelembungan anggaran (*mark up*), kegiatan atau proyek fiktif, laporan fiktif, penggelapan, dan penyalahgunaan anggaran<sup>3</sup>. Pusat Edukasi Antikorupsi melalui laman resminya telah memberikan data dari beberapa modus di atas seperti yang terjadi dengan Kepala Desa Negeri Administratif Sumbawa pada tahun 2019 terbukti menggelembungkan alokasi dana sejak tahun 2015-2017 dengan nilai lebih dari Rp433.000.000,00 (empat ratus tiga puluh tiga juta rupiah) yang salah satu kegiatannya dilakukan dengan menaikkan harga pembelian 15 (lima belas) motor desa senilai Rp23,5 juta menjadi Rp29 juta dalam Laporan Pertanggungjawaban Dana Desa tahun 2016<sup>4</sup>. Selain itu, Mirza Gulan Ahmad seorang Kepala Desa Hanau Berak, Kabupaten Pesawaran periode 2015-2022 menjadi tersangka kasus korupsi dana desa dengan cara memfiktifkan anggaran belanja dana desa dengan memanipulasi data pembelanjaan berupa material dan alat berat senilai Rp236 juta pada tahun anggaran 2021 yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)<sup>5</sup>.

Dari kasus-kasus di atas dapat kita lihat bahwa kepala desa merupakan aktor yang paling berpotensi terlibat dalam praktik korupsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak kepala desa yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang diatur pada Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa) yang pada pokoknya menyatakan seorang kepala desa wajib melaksanakan prinsip-prinsip akuntabel, transparan, profesional, efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme dalam melaksanakan tata pemerintahan desa. Dibentuknya Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang pelaksanaannya diserahkan kepada Inspektorat dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan salah satu upaya preventif agar tidak terjadi penyalahgunaan dana desa karena berperan dalam pengawasan dan pembinaan terhadap pengelolaan dana desa<sup>6</sup>. Sebagaimana yang diatur pada Pasal 1 angka 46 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) kemudian diturunkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan

---

<sup>2</sup> Indonesia Corruption Watch, "Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Korupsi Semester 1 Tahun 2022," 2022, [https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren Penindakan Semester I 2022.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Penindakan%20Semester%20I%202022.pdf).

<sup>3</sup> Indonesia Corruption Watch, "Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2021" pdf.

<sup>4</sup> Pusat Edukasi Antikorupsi, "Kenali Berbagai Modus Korupsi Di Sektor Desa," [aclc.kpk.go.id](https://aclc.kpk.go.id), <https://aclc.kpk.go.id/action-information/exploration/20230821-null> [diakses pada 8 Oktober 2023].

<sup>5</sup> Kompas tv Lampung, "Korupsi Dana Desa, Mantan Kepala Desa Diringkus Polisi," [kompas.com](https://www.kompas.tv/regional/353707/korupsi-dana-desa-mantan-kepala-desa-diringkus-polisi), <https://www.kompas.tv/regional/353707/korupsi-dana-desa-mantan-kepala-desa-diringkus-polisi> [diakses pada 19 Oktober 2023].

<sup>6</sup> Merry Ingrid Siwy, David P.E. Saerang, dan Herman Karamoy, "Pelaksanaan Fungsi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Untuk Menunjang Tingkat Kewajaran Laporan Keuangan Pemerintah Kota Manado" 7, no. 2 (2016): 1-12.

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (PP No.12/2017) yang di dalam Pasal 1 angka 3 menyebutkan lembaga-lembaga yang termasuk ke dalam APIP adalah Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Inspektorat Propinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Mengenai APIP juga secara implisit diterangkan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang termuat pada Pasal 20 ayat (1) yang mengamanatkan bahwa APIP dapat melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang. Hasil dari pengawasan yang dimaksud pada Pasal *a quo* telah diatur lebih lanjut dalam ayat (2) yaitu berupa:

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

Namun, sejauh ini masih menjadi perdebatan antara lembaga APIP dengan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pasalnya kedua lembaga tersebut sama-sama memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah dalam kaitan dengan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah<sup>7</sup>. Menurut Ilham Yuli Isdiyanto<sup>8</sup>, antara kedua lembaga tersebut terdapat dua aspek penting yang perlu dicatat, yakni “pemeriksaan” dan “pengawasan” (pemeriksaan pada lembaga BPK dan pengawasan pada lembaga APIP), Ia mengatakan bahwa aspek pemeriksaan memiliki peluang paling besar terhadap unsur pidana apabila dilihat dari segi politik hukum peraturan perundang-undangan, sebab kata “pemeriksaan” mengandung sifat represif, yaitu dengan mencari kesalahan-kesalahan dalam perbuatan melawan hukum untuk menentukan apakah perbuatan itu merupakan perbuatan melawan hukum dalam bidang pidana atau cenderung merupakan perbuatan administratif, sedangkan kata “pengawasan” mengandung arti mitigatif, yaitu tidak menitikberatkan pada kesalahan, melainkan kembali pada arah pengelolaan keuangan. Maka, dapat ditarik benang merah bahwa lembaga BPK berfokus pada aspek pemeriksaan sedangkan APIP berfokus pada aspek pengawasan. Selain itu, BPK merupakan lembaga yang dapat mendeklarasikan dalam kaitannya kerugian negara sedangkan APIP dia hanya berwenang untuk meng-audit tanpa menyatakan ada atau tidaknya kerugian negara dalam penyalahgunaan wewenang.

---

<sup>7</sup> Muhammad Fadel Noerman, “Hubungan Hasil Pengawasan APIP Dan BPK dalam Rangka Audit Dengan Tujuan Tertentu dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah,” 2017.

<sup>8</sup> Ilham Yuli Isdiyanto, “Pendekatan Administrasi *Vis a Vis* Pidana Dalam Melihat Kerugian Negara,” *koranbernas.id*, <https://koranbernas.id/pendekatan-administrasi-vis-a-vis-pidana-dalam-melihat-kerugian-negara> [diakses pada 19 Oktober 2023].

Pembinaan dan pengawasan APIP terhadap desa sebagaimana yang diatur pada Pasal 19 ayat (6) PP No. 12/2017 dilakukan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa yang meliputi: a) laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa; b) efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan c) pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, kinerja APIP selama ini masih dianggap lemah, salah satu penyebabnya adalah persoalan independensi. Sejalan dengan hasil penelitian Elieser dkk (2016) yang dikutip oleh Tedi Rustendi<sup>9</sup> menegaskan bahwa faktor penghambat peran APIP adalah sumber daya aparatur, independensi, dan fasilitas pendukung. Indikasi melemahnya independensi APIP terlihat dari statusnya yang secara struktural masih berada di bawah kendali pimpinan pemerintah pusat sehingga tidak memungkinkan SDM APIP dapat melakukan pengawasan secara profesional dan objektif<sup>10</sup>. Kelembagaannya yang berada di bawah pemerintah pusat untuk menjalankan peran dan fungsinya menjadi tidak optimal karena hanya berdasarkan perspektif pemerintah pusat bukan perspektif masyarakat desa.

Setelah UU Desa disahkan, urusan desa tidak perlu lagi ditangani langsung oleh pusat yang artinya desa berperan lebih besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa seperti menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat sendiri secara penuh termasuk pengelolaan dana desa<sup>11</sup>. Dengan demikian munculnya UU Desa telah memberikan pemahaman bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang sesuai dengan kondisi dan sosial budaya yang digabungkan dengan *local self government* yaitu sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki hak, wewenang, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>12</sup>. Namun, luasnya kewenangan pemerintah desa tanpa pengawasan yang kuat pada akhirnya akan membuka peluang korupsi di desa karena sumber daya aparatur yang minim, terutama apabila pemerintah lalai dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Desa<sup>13</sup>. Secara logika, pengelolaan otonomi desa

---

<sup>9</sup> Tedi Rustendi, "Peran Audit Internal dalam Memerangi Korupsi ( Upaya Meningkatkan Efektivitas Fungsi APIP )," *Jurnal Akuntansi* 12, no. 2 (2017).

<sup>10</sup> Rakhmad Setyadi, "Paradigma Baru Pengawasan: APIP Sebagai 'Strategic Partner,'" *menpan.go.id*, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/paradigma-baru-pengawasan-apip-sebagai-strategic-partner> [diakses pada 3 April 2023].

<sup>11</sup> Simpeldesa, "Apakah Desa Anda Telah Menerapkan Prinsip Desa Baru?," *www.simpeldesa.com*, 2023, <https://www.simpeldesa.com/blog/apakah-desa-anda-telah-menerapkan-prinsip-desa-baru/2090/#:~:text=PERAN KABUPATEN%2FKOTA-,a.,perlu ditangani langsung oleh pusat> [diakses pada 26 Maret 2023].

<sup>12</sup> Sarip, Nur Rahman, dan Elya Kusuma Dewi, "Tranformasi Pembangunan *Local Self Government*," *Prosiding Seminar Nasional Hukum Transendental 2019* (2019): 237-252.

<sup>13</sup> Muhadam Labolo, "Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja* 7, no. 2 (2017): 73-82.

yang diberikan keleluasaan kewenangan dalam mengurus pemerintahannya sendiri tanpa dibarengi dengan pembinaan melalui pendidikan dan pelatihan dalam pengelolaan keuangan desa justru akan mendorong desa untuk melanggengkan praktik-praktik korupsi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Pardiyanto bahwa semakin rendah pendidikan masyarakat maka semakin rendah pula daya kritis mereka terhadap pemerintah desa sehingga kondisi yang demikian akan memudahkan pemerintah desa melakukan berbagai modus yang menguntungkan dirinya<sup>14</sup>.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan penelitian normati yang mengkaji kaidah hukum positif dengan melakukan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan secara konseptual (*approach research*). Pendekatan konseptual dilakukan dengan mengidentifikasi dan memahami segala konsep-konsep hukum yang ditemukan dalam doktrin-doktrin maupun perundang-undangan para sarjana<sup>15</sup>.

Sumber data yang digunakan ialah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah Penulis sedangkan bahan hukum sekunder ialah penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang di gunakan sebagai bahan hukum primer, literatur, artikel jurnal, website/internet, hasil penelitian terdahulu yang relevan, dan data-data maupun fakta-fakta berkaitan dengan rumusan masalah dalam penelitian ini. Analisis data dalam penelitian hukum normatif-konseptual menggunakan analisa deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh kemudian dideskripsikan menjadi sebuah penjelasan, lalu ditelaah sesuai dengan konsep hukum dan peraturan perundang-undangan yang relevan serta argumentasi dari Penulis pada penelitian ini.

## **C. Pembahasan**

### **1. Problematika Korupsi di Desa**

Di dalam UU Desa yakni pada Pasal 78 ayat (2) mengatur bahwa pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan tersebut juga termuat di dalam Pasal 29 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Permendagri No. 20/2018) bahwa pengelolaan keuangan desa melalui tahap

---

<sup>14</sup> Martinus Aditya Pardiyanto, "Konflik Sosial dan Ekonomi Sebagai Dampak Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal Ius Constituendum* 2, no. 2 (2017): 186–201.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed.1. (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).

perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Berdasarkan Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022 yang dilakukan oleh ICW menyebutkan bahwa salah satu celah terjadinya penyelewengan dana desa pada tahap perencanaan pembangunan yakni dengan modus “*elite capture*”<sup>16</sup>. Sebagaimana yang ditulis oleh Fahriatul Hidayah yang mengutip dari buku Karya Evie Maria, Mukhtar A. Adam dan Abdul Halim dalam bukunya yang berjudul “Ekonomi Keuangan” mengartikan “*elite capture*” adalah sebagai tindakan oknum-oknum tertentu untuk memengaruhi pembuat kebijakan agar program pembangunan dan pemberdayaan desa dibuat untuk mengakomodir kepentingan dan/atau keuntungan pribadi dan/atau kelompok tertentu<sup>17</sup>. Sehingga, makna “*elite capture*” ini merujuk pada elite desa yang mendominasi dan melakukan korupsi agenda pembangunan sejak dari perencanaan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa selagi orang berkuasa, dimana akuntabilitas rendah dan sekaligus didukung adanya kesempatan maka dengan mudahnya seseorang akan melakukan korupsi dalam konteks korupsi dilakukan oleh kepala desa<sup>18</sup>.

Setelah tahap perencanaan pembangunan desa kemudian masuk pada tahap pelaksanaan. Pada tahap pelaksanaan ini juga dapat menjadi celah terjadinya korupsi yakni adanya nepotisme dan tidak transparan<sup>19</sup>. Berkaitan dengan dana desa, nepotisme bisa dilihat dari pelaksana-pelaksana program desa yang diisi saudara-saudara atau keluarga perangkat desa dengan dalih 'terpaksa' lantaran tidak ada SDM yang dianggap mampu. Selain menyalahgunakan wewenang untuk nepotisme, dana desa juga rentan terjadi pemotongan anggaran, pungli hingga suap karena minimnya pengawasan dan transparansi pada saat pelaksanaannya<sup>20</sup>. Kemudian proses pengadaan barang dan jasa dalam konteks penyaluran dan pengelolaan dana desa yakni adanya potensi *mark up* alias menaikkan harga barang dan rekayasa<sup>21</sup>. Penggunaan dana desa yang tidak sesuai RPJMDes dan RKPDes juga akan menyebabkan ketidakjelasan dan ketidakakuntabilitas pengelolaan dana desa sehingga perlu dilakukan evaluasi dan perbaikan agar program dan kegiatan yang dilaksanakan selaras

---

<sup>16</sup> Indonesian Corruption Watch, “Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022,” 2022.

<sup>17</sup> Fahriatul Hidayah, “Ketahuilah 5 Celah Korupsi Dana Desa Ini, Tidak Ngajarin Korup Tapi Biar Masyarakat Kritis Soal Aliran Dandes,” *klikpendidikan.id*, <https://www.klikpendidikan.id/news/35810399371/ketahuilah-5-celah-korupsi-dana-desa-ini-tidak-ngajarin-korup-tapi-biar-masyarakat-kritis-soal-aliran-dandes>, [diakses pada 16 November 2023].

<sup>18</sup> Diah Litahayu, “Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa,” *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik* 5, no. 1 (2019): 22.

<sup>19</sup> Indonesian Corruption Watch, “Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022.”

<sup>20</sup> Hidayah, “Ketahuilah 5 Celah Korupsi Dana Desa Ini, Tidak Ngajarin Korup Tapi Biar Masyarakat Kritis Soal Aliran Dandes.”

<sup>21</sup> Indonesian Corruption Watch, “Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022.”

dengan RPJMDes dan RKPDes dan meminimalisir korupsi terhadap penyalahgunaan dana desa<sup>22</sup>.

Risiko korupsi tidak hanya terjadi pada tahapan-tahapan di atas tetapi juga terjadi pada tahap penatausahaan yang dipegang oleh Kepala Urusan Keuangan (Kaur keuangan). Penatausahaan dalam pengelolaan keuangan desa ini secara garis besar terbagi menjadi dua yaitu pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran dalam satu tahun anggaran yang dituangkan dalam buku kas umum<sup>23</sup>. Pada tahun 2022, Kaur Keuangan di Desa Randomayang menjadi tersangka atas kasus korupsi dengan melakukan pencairan dana desa untuk kepentingan pribadi yang dilakukan dengan memalsukan tanda tangan kepala desa<sup>24</sup>. Selain itu, Kaur Keuangan Desa Sepang yang menjadi tersangka karena melakukan pembayaran secara penuh atas beban APBDDes untuk kegiatan yang sudah jelas fiktif pada tahun 2019<sup>25</sup>.

Terakhir yakni tahap pelaporan dan pertanggungjawaban, pada tahap ini juga menimbulkan adanya korupsi. Salah satu contoh praktik korupsi pada tahap ini adalah membuat laporan kegiatan fiktif sebagaimana yang terjadi di Desa Kaluku yakni kades terbukti membuat nota fiktif atas pembelian barang untuk pemerintah desa namun faktanya pembelian barang tersebut tidak pernah ada dan tidak dilaksanakan<sup>26</sup>. Mahriadi, dkk dalam penelitiannya mengemukakan bahwa pemerintahan desa mengalami kendala yang beragam seperti sulitnya kepala desa dan perangkat desa dalam memahami kebijakan dan prosedur penyusunan anggaran hingga pelaporan anggaran dalam mengimplementasikan UU Desa, belum efektifnya proses penganggaran yang partisipatif dalam melibatkan setiap unsur yang berkepentingan, dan belum adanya transparansi kepada masyarakat mengenai anggaran yang harusnya dapat diakses oleh masyarakat desa<sup>27</sup>. Selain itu, terletak pada kewenangan kepala desa sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan desa serta di dalam UU Desa yaitu Pasal 39 yang mengatur mengenai masa jabatan kepala desa yakni dapat berkuasa

---

<sup>22</sup> Kadek Isnayanti, Luh Budayani Sri Maherni, dan Made Putri Irayani, "Dampak Akuntabilitas Pemerintahan Desa Terhadap Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Desa Jagaraga)," *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika* 7, no. 2 (2017): 114.

<sup>23</sup> Farida Kurnianingrum et al., *Petunjuk Teknis Operasional Penatausahaan Keuangan Desa* (Jakarta: Ditjen Bina Pemerintahan Desa, Kementerian Dalam Negeri, 2021).

<sup>24</sup> Amirullah, "Polres Pasangkayu Tetapkan Bendahara Desa Sebagai Tersangka Korupsi Dana Desa," *makassar.antaranews.com*, <https://makassar.antaranews.com/berita/452871/polres-pasangkayu-tetapkan-bendahara-desa-sebagai-tersangka-korupsi-dana-desa>, [diakses pada 26 November 2023].

<sup>25</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, "Kaur Keuangan Desa Sepang Jadi Tersangka," *Kalbar.Bpk.Go.Id*, last modified 2019, <https://kalbar.bpk.go.id/kaur-keuangan-desa-sepang-jadi-tersangka/>, [diakses pada 26 November 2023].

<sup>26</sup> Muhammad Maulana, "Risiko Korupsi Pengelolaan Anggaran Desa," *Jurnal Penelitian Multidisiplin* 1, no. 2 (2023): 215.

<sup>27</sup> Nopriawan Mahriadi et al., "Korupsi Dana Desa Problematika Otonomi Desa Dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa," *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Adminstrasi dan Pelayanan Publik* VIII, no. 2 (2021).

selama 6 (enam) tahun dan paling banyak tiga kali masa jabatan secara berturut-turut yang tentunya hal tersebut akan berpotensi terjadi penyalahgunaan kekuasaan *abuse of power*<sup>28</sup>.

## **2. Peran dan Fungsi APIP Terhadap Penggunaan Dana Desa Menurut Hukum Nasional dan *Local Self Government***

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 Tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa (Permendagri No.73/2020) sebenarnya telah mengakomodir bentuk dan ruang lingkup pengawasan dana desa yakni dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa pengawasan pengelolaan keuangan desa dilaksanakan oleh APIP Kementerian, APIP Daerah Provinsi, dan APIP Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan dalam bentuk reviu, monitoring, evaluasi, pemeriksaan dan pengawasan. APIP Kementerian melaksanakan pengawasan pengelolaan keuangan desa yaitu dengan evaluasi terhadap efektivitas pengelolaan keuangan desa secara nasional, pemeriksaan terhadap pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan desa oleh Gubernur, pemeriksaan terhadap pembinaan gubernur dalam meningkatkan kapasitas aparatur kabupaten/kota terkait pengelolaan keuangan desa, pemeriksaan kebijakan bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi ke desa, pemeriksaan terhadap pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa), sampai dengan pemeriksaan investigatif. APIP Provinsi melakukan pengawasan atas penyaluran dana desa dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) Kabupaten/Kota ke Rekening Desa, sedangkan APIP Kabupaten/Kota melakukan pengawasan atas evaluasi terhadap efektivitas pengelolaan keuangan desa lingkup daerah kabupaten/kota, pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan dan aset desa, pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan BUMDesa, reviu proses evaluasi RABPDes mengenai APBDesa, reviu kualitas belanja desa dan penguatan barang jasa di desa, pemantauan atas penyaluran dana transfer ke Desa dan Capaian keluaran desa serta pemeriksaan investigatif.

Kewenangan APIP juga termuat dalam Pasal 48 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No.60/2008) bahwa pengawasan dapat dilakukan melalui: audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 49 PP No.60/2008 bahwa yang termasuk APIP adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mengawasi akuntabilitas keuangan negara, Inspektorat Jenderal yang mengawasi proses penyelenggaraan tugas dan fungsi kementerian negara/lembaga yang dibiayai APBN, Inspektorat Propinsi yang melakukan pengawasan terhadap tugas dan fungsi satuan kerja

---

<sup>28</sup> Ibid.

perangkat daerah provinsi yang dibiayai oleh APBD Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota yang mengawasi kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang dibiayai oleh APBD Kabupaten/Kota. Pengawasan dan pembinaan terhadap desa sedikit lebih tergambar dalam Pasal 19 PP No. 12/2017 yang menjelaskan bahwa Bupati/Walikota dapat membina dan mengawasi desa yang dibantu oleh Camat atau disebut juga dengan inspektorat kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam Pasal 19 ayat (6) PP No.12/2017:

*“Menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) meliputi:*

- a. laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan desa;”*
- b. efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan desa; dan”*
- c. pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Hal yang serupa juga disampaikan Wono Sugito, Ardiansah, dan Sudi Fahmi APIP dalam pemantauan dana desa dilakukan melalui 2 (dua) cara yakni *assurance* dan *consulting*<sup>29</sup>. Peran *assurance* dilakukan dengan memberikan penilaian/pendapat objek terkait suatu entitas, operasi, fungsi, proses, sistem atau subjek lainnya yang kegiatannya berupa audit, rewiu, pemantauan dan evaluasi sedangkan peran *consulting* yaitu memberikan konsultasi atau layanan lain yang kegiatannya berupa asistensi, sosialisasi dan konsultasi<sup>30</sup>. Pengawasan APIP ini didasarkan pada Pasal 112 dan Pasal 113 UU Desa. Pasal 112 ayat (1) dan ayat (2) yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa serta dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan tersebut kepada perangkat daerah. Kemudian, ketentuan Pasal 113 mengatur lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi:

- a. memberikan pedoman dan standar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. memberikan pedoman tentang dukungan pendanaan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa;

---

<sup>29</sup> Wono Sugito, Ardiansah, dan Sudi Fahmi, “Pengawasan Dana Desa Di Kabupaten Indragiri Hilir,” *Jurnal Selodang Mayang* 9, no. 2 (2023).

<sup>30</sup> Cris Kuntadi, *Audit Internal Sektor Publik* (Jakarta Selatan: Penerbit Salemba Empat, 2023).

- c. memberikan penghargaan, pembimbingan, dan pembinaan kepada lembaga masyarakat Desa;
- d. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- e. memberikan pedoman standar jabatan bagi perangkat Desa;
- f. memberikan bimbingan, supervisi, dan konsultasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan;
- g. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan lembaga kemasyarakatan Desa;
- h. menetapkan bantuan keuangan langsung kepada Desa;
- i. melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa;
- j. melakukan penelitian tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa tertentu;
- k. mendorong percepatan pembangunan perdesaan;
- l. memfasilitasi dan melakukan penelitian dalam rangka penentuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagai Desa; dan
- m. menyusun dan memfasilitasi petunjuk teknis bagi BUM Desa dan lembaga kerja sama Desa.

Pengawasan yang dilakukan oleh APIP sebagaimana yang termuat dalam Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 700/1281/A.1/IJ tentang Pedoman Pengawasan Dana Desa yang diterbitkan pada tanggal 22 Desember 2016 bahwa dalam mengawasi dana desa harus dikelola sesuai dengan kebutuhan masyarakat, terutama dalam hal penggunaan yang tepat, keadaan yang tepat, lokasi, rute, dan jumlah yang tepat. Oleh karena APIP masing-masingnya masih berada di bawah pertanggungjawaban pemerintah pusat, maka hal tersebut dapat menjadi boomerang tersendiri bagi “independensi” seorang APIP dan berimplikasi pada hasil temuannya. Sebagaimana yang dikutip oleh Rustendi yang menegaskan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merekomendasikan diperlukannya penguatan APIP, sebab selama ini peran APIP yang seharusnya independen dan bisa menjadi pengawas pemerintah daerah justru tidak berjalan, bahkan seolah-olah berada pada posisi “melindungi” bila pemerintah daerah melakukan penyelewengan<sup>31</sup>. Prinsip awal yang mesti dimiliki APIP

---

<sup>31</sup> Rustendi, “Peran Audit Internal dalam Memerangi Korupsi (Upaya Meningkatkan Efektivitas Fungsi APIP).”

dalam melakukan pengawasan salah satunya adalah “independen” (*vide* Pasal 16 ayat (2) PP No. 12/2017). Kedudukan APIP saat ini menyebabkan peran dan fungsi pengawasan keuangan yang dilakukan menjadi terbatas dan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan di luar lingkungan organisasi pemerintah seperti dalam hal tindak pidana korupsi sehingga mengandung arti bahwa APIP merupakan organ pemerintah yang tidak setara kedudukannya dengan BPK<sup>32</sup>. Sebagaimana juga yang dituturkan oleh Ahmad Fikri Hadin yang dikutip Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah bahwa APIP memiliki kelemahan untuk melakukan pengawasan karena kewenangannya yang terbatas dan berpengaruh terhadap hasil pengawasan yang dilakukan sebab APIP tidak memiliki kemampuan untuk memaksa organ pemerintahan yang diawasi untuk melaksanakan arahan maupun masukan dari APIP<sup>33</sup>. Berdasarkan PP No. 60/2008 tentang SPIP yang mengharuskan menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan tersebut sejalan dengan UU Penda yang meletakkan APIP di bawah pemerintah daerah yang selanjutnya pertanggungjawaban ada pada pemerintah pusat. Posisi tersebut menjadikan APIP pada posisi yang tidak mampu melaksanakan peran dan fungsinya secara maksimal sehingga perlu suatu kebijakan yang secara spesifik mengatur independensi dari APIP itu sendiri agar tidak mudah muncul intervensi dalam proses pengawasan<sup>34</sup>.

Dalam konsep otonomi daerah dikenal asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan sehingga *local self government* ini merupakan konsekuensi dari pemberlakuan asas desentralisasi tersebut yang wujudnya berupa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>35</sup>. Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintahan dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang menjadi tanggung jawab daerah sepenuhnya sehingga berarti prakarsa dan penentuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang, dan tanggungjawab pemerintah daerah<sup>36</sup>. Menurut Sarundajang (2001:25) yang

---

<sup>32</sup> Hotma P. Sibuea dan Asmak ul Hosnah, *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional Problematika Wewenang Organ Negara Dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Cet.1. (Kota Depok: Rajawali Press, 2020).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Kiki Kesuma Dewa, “Pengaturan Independensi Inspektorat Daerah Sebagai Upaya Meminimalisir Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Kertha Semaya* 10, no. 5 (2022): 1016–1026.

<sup>35</sup> Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Pasca Reformasi Di Indonesia*, Cetakan Ke. 1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015).

<sup>36</sup> *Ibid.*

dikutip oleh Sitti Harlina Hamid menyebutkan ciri-ciri *local self government* adalah sebagai berikut<sup>37</sup>:

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintahan daerah;
- c. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
- d. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja; dan
- e. Seluruh penyelenggaraan pada dasarnya didanai dari sumber keuangan sendiri.

Konsep *local self government* dalam pemerintahan desa berarti mengacu pada mengatur urusan desa oleh masyarakat setempat, pemerintahan desa oleh masyarakat setempat tanpa pengaruh dari luar, dan pemerintah desa tertentu yang dibuat dan dijalankan oleh masyarakat setempat. Melalui *local self government* tersebut, suatu pemerintahan dapat memecahkan masalahnya sendiri dengan cepat dan efektif karena masyarakat lokal turut aktif berpartisipasi dalam pemecahan masalah tersebut, mengurangi beban tanggung jawab pemerintah pusat, adanya kesadaran dari masyarakat terhadap permasalahannya sendiri, dan bebas korupsi yang disebabkan adanya hubungan intim antara masyarakat setempat yang dapat meminimalisir korupsi<sup>38</sup>. Berdasarkan asas desentralisasi, APIP dalam menjalankan peran dan fungsinya akan lebih efektif dan lebih efisien apabila diserahkan oleh

---

<sup>37</sup> Sitti Harlina Hamid, "Penerapan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Pengawasan Inspektorat Daerah Di Kabupaten Maros," *Journal of Administrative and Sosial Science* 3, no. 2 (2022).

<sup>38</sup> Kirti Solanki, "Local Self Government Meaning, Importance, Limitations, Accounting Treatment & Accounting for Local Bodies," *toppers4u.com*, <https://www.toppers4u.com/2022/02/local-self-government-meaning.html>, [diakses pada 28 November 2023].

pemerintahan itu sendiri sesuai dengan kondisi daerah, hal tersebut dikarenakan pemerintahan tersebut lebih memahami kebutuhan dan masyarakat setempat<sup>39</sup>. Sebagaimana yang ditulis oleh I Gede Adnyana dan Cokorda Istri Dian Laksmi Dewi yang meyakini bahwa secara teoritis desentralisasi ini berpotensi menciptakan transparansi dan akuntabilitas serta bisa menjadi modal untuk penumbuhan demokratisasi lokal<sup>40</sup>. Oleh sebab itu, melalui *local self government* maka APIP dalam menjalankan peran dan fungsinya dapat memiliki peluang yang besar untuk mendorong demokratisasi mengingat proses desentralisasi lebih memungkinkan adanya pemerintahan yang lebih responsif, representatif, dan akuntabel<sup>41</sup>.

### C. Kedudukan Hukum APIP dalam Mengawasi Potensi Korupsi Dana Desa

Munculnya UUAP telah memberikan pedoman bagaimana selayaknya aparat pemerintah melaksanakan kewenangannya agar dapat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, selain itu juga mengatur mengenai wewenang *diskresidisciplinary power* atau *pouvair discretionaire* atau *freies ermessen*. Apabila merujuk definisi dalam UUAP yang termaktub pada Pasal 1 angka 9 bahwa:

*“Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan”.*

Namun, munculnya diskresi ini pada praktiknya seringkali merugikan masyarakat maupun alat administrasi negara itu sendiri yang diantaranya *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum yang dilakukan pemerintah), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan), dan *willekeur* (kesewenang-wenangan) sehingga terhadap pelaksanaan diskresi atau *freies ermessen* diperlukan batasan-batasan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, salah satunya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang

---

<sup>39</sup> Aries Djaenur, *Modul Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, vol. 3 (repository.ut.ac.id, n.d.).

<sup>40</sup> I Gede Adnyana dan Cokorda Istri Dian Laksmi Dewi, “Kedudukan Desa dalam Melaksanakan Pemerintahan Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ngurah Rai* 7, no. 1 (2022): 74.

<sup>41</sup> *Ibid.*

Baik (AAUPB) <sup>42</sup>. Sebagaimana yang termuat pada Pasal 24 huruf b UUAP sebagaimana yang telah diubah dalam Pasal 24 huruf c Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja bahwa setiap Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus sesuai dengan AAUPB. Dalam UU *a quo* juga mewajibkan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Dengan demikian, tolok ukur pembatasan penggunaan pembatasan penggunaan *freies ermessen* adalah dengan parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik. AUPB yang dimaksud ialah meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik (*vide* Pasal 10 ayat (1) UUAP). Penyalahgunaan wewenang sendiri telah diatur secara jelas pada Pasal 17 UUAP yang pada pokoknya menyatakan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Larangan penyalahgunaan wewenang yang dimaksud berupa:

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

Larangan penyalahgunaan wewenang ini memiliki makna yang sama dengan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*), dan kesewenang-wenangan (*willekeur*). *Onrechtmatige overheidsdaad* merujuk pada tindakan melanggar atau melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi orang lain dan sengketanya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan, atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat serta ganti rugi<sup>43</sup>. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa selaku penyelenggara negara tentu saja dapat bersinggungan antara kepentingan publik dan pribadi masyarakat selaku subjek hukum dalam hubungan hukum perdata ataupun hukum publik sehingga ada kalanya tindakan-tindakan tersebut menimbulkan kerugian masyarakat baik sengaja maupun tidak dan dalam hal melanggar hukum tersebut, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap perbuatan melanggar

---

<sup>42</sup> Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UNY Press, 2020).

<sup>43</sup> Ali Abdullah, *Eori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen Pergeseran Paradigma Dan Perluasan Norma Edisi Kedua*, cetakan ke. 1 (Jakarta: Prenada Media Group, 2021).

hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut<sup>44</sup>. *Detournement de pouvoir* adalah menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain dari maksud yang diberikannya wewenang itu sedangkan *willekeur* diartikan sebagai tindakan sewenang-wenang dalam artian pemerintah yang seharusnya mengeluarkan suatu keputusan akan tetapi tidak mengeluarkan keputusan yang dimaksudkan<sup>45</sup>. Menurut Penulis, ketiga bahasa serapan tersebut adalah kategori tindakan yang dituangkan dalam Pasal 17 ayat (2) UUAP yakni larangan melampaui wewenang, larangan mencampuradukkan wewenang, dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikatakan melampaui wewenang apabila telah melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 18 ayat (1) UUAP). Kemudian, dikatakan mencampuradukkan wewenang ketika keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan (*vide* Pasal 18 ayat (2) UUAP) sedangkan dikatakan bertindak sewenang-wenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*vide* asal 18 ayat (3) UUAP). Bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pover*, maupun *willkeur* merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintah yang juga terkualifisir dalam bentuk-bentuk larangan penyalahgunaan wewenang di dalam UUAP, hanya saja dalam kaitannya tindak pidana korupsi, penguasa dapat dikategorikan melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig overheidsdaad*) apabila melakukan *detournement de pover* dan *willkeur*<sup>46</sup>. Dengan demikian, adanya penyalahgunaan wewenang di dalam UUAP tersebut badan dan/atau pejabat pemerintahan menunjukkan telah terjadinya maladministrasi dan *onrechtmatig overheidsdaad*, yang menjadi dasar adanya tindak pidana korupsi<sup>47</sup>.

Jemmy Jefry Pietersz dalam disertasinya yang berjudul “Penguujian dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan”, mengungkapkan bahwa terhadap penguujian penyimpangan dalam penggunaan kewenangan pemerintahan didasarkan pada peraturan perundang-

---

<sup>44</sup> Romi Sihombing, *Cacat Administrasi Pembatalan Sertifikat Tanah Oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*, cetakan ke. (Jakarta: Penerbit Kencana, 2022).

<sup>45</sup> I Made Arya Utama, *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Daerah Berkelanjutan*, Cetakan 1. (Bandung: Penerbit Pustaka Sutra, 2007).

<sup>46</sup> Syukron Salam, “Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa,” *Jurnal Nurani Hukum* 1, no. 1 (2019).

<sup>47</sup> Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, Dan Pidana Khusus Korupsi*, Cet.1. (Jakarta Selatan: Setara Press, 2015).

undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>48</sup>. Pengujian kewenangan pemerintahan merupakan bagian dari pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan maka sebagai langkah preventif, pengujian kewenangan pemerintahan dilakukan oleh APIP untuk membuktikan adanya tindakan penyalahgunaan wewenang dan pengujian tersebut bersifat *rechmatigheid* dan *doelmatigheid*, *a priori* dan *internal*. Terhadap sifat *rechmatigheid* dimaksudkan bahwa pengawasan dilakukan dengan menitikberatkan pada segi hukumnya dan *doelmatigheid* dimaksudkan untuk menilai dari segi kemanfaatannya yakni pengawasan teknis administratif intern dalam lingkungan pemerintah sendiri (*built in control*)<sup>49</sup>, lanjut *a-priori* atau pengawasan preventif yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan administrasi negara atau peraturan lainnya dengan cara pengesahan terhadap ketetapan atau peraturan tersebut<sup>50</sup> dan kontrol internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah itu sendiri, misalnya pejabat atasan mengawasi bawahannya secara hierarkis<sup>51</sup>. Menurut Aan Efendi dan Freddy Poernomo mengenai pengawasan intern dimaksudkan untuk mengawasi seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi<sup>52</sup>. Kemudian, terhadap penyalahgunaan wewenang yang berakibat adanya perbuatan korupsi maka pengujian dilakukan oleh APIP terlebih dahulu selanjutnya oleh Ombudsman dan PTUN<sup>53</sup>. Dalam melaksanakan pengawasannya, APIP menitikberatkan pada *doelmatigheid* yakni pengawasan terhadap efektivitas, efisiensi penggunaan dana, dan hal-hal lain yang berhubungan dengan keserasian pelaksanaan operasional anggaran<sup>54</sup>.

Dalam hal kaitannya dengan korupsi selain menyalahgunakan wewenang juga terdapat unsur menimbulkan kerugian keuangan negara. Permasalahan ini tentu akan menimbulkan kerancuan bagi pejabat pemerintahan yang diduga menyalahgunakan wewenang dan menimbulkan kerugian keuangan negara. Parameter undang-undang manakah yang akan digunakan juga akan menyulitkan APIP untuk menentukan pejabat pemerintahan yang

---

<sup>48</sup> Jemmy Jefry Pietersz, "Pengujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan," 2016.

<sup>49</sup> Amran Suadi, *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia* (Kota Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2021).

<sup>50</sup> Farid Wajdi, Imran, dan Muhammad Ilham Hasanuddin, *Pengawasan Hakim Dan Penegakan Kode Etik Di Komisi Yudisia*, ed. Kurniawan Ahmad, cetakan pe. (Jakarta Timur: Penerbit Sinar Grafika, 2020).

<sup>51</sup> Awaluddin, *Hitam Putih Eksistensi Kepolisian*, ed. Surahman, cetakan pe. (Klaten: Penerbit Nas Media Pustaka, 2023).

<sup>52</sup> Aan Efendi and Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, ed. Dessy Marliani Listianinsih, cetakan ke. (Jakarta Timur: Penerbit Sinar Grafika, 2019).

<sup>53</sup> Pietersz, "Pengujian Dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan."

<sup>54</sup> Abdul Latif, Maftuh Effendi, and Muhammad Dzul Ikram, *Penetapan Kerugian Keuangan Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi*, 1st ed. (Jakarta: Peneerbit Kencana, 2021).

menyalahgunakan wewenang dan menimbulkan kerugian negara apakah ditinjau dari hukum administrasi atau dari segi hukum pidananya. Kerugian keuangan negara dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), bahwa kerugian keuangan negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (*vide* Pasal 1 angka 15 UU BPK). Dilihat dari definisi tersebut terdapat unsur “melawan hukum” yang merupakan penyebab adanya kerugian keuangan negara. Unsur melawan hukum juga terdapat di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang berbunyi:

*“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”*

Sedangkan unsur “menyalahgunakan wewenang” dimuat pada Pasal 3 UU Tipikor yang berbunyi:

*“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, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”*.

Diaturnya unsur melawan hukum dan menyalahgunakan wewenang dalam UU *a quo* menimbulkan ketidakjelasan terhadap konsep dan parameter untuk menentukan perbuatan dan pertanggungjawabannya. Sesuai dengan UU Tipikor tersebut, kerugian keuangan negara sifatnya adalah secara kriminalisasi. Dalam hukum administrasi negara, dikenal dengan istilah *onrechtmatigheid* atau perbuatan melawan hukum sehingga ketika mengkaitkan dengan kerugian keuangan negara maka yang dimaksud perbuatan melawan hukum maka perbuatan melawan hukum adalah kekurangan uang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat administrasi negara yang timbul karena kesewenang-wenangan maupun kelalaian, yang kemudian badan atau pejabat tersebut diwajibkan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut, dengan tidak mengurangi tuntutan

berdasarkan unsur pidana<sup>55</sup>. Dengan demikian, parameter yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan AAUPB, dalam hal ini *onrechmatigheid* adalah *genus*-nya sedangkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB adalah *species*-nya. Seperti Putusan MA No. 572K/Pid/2003 dalam kasus korupsi penyaluran sembako masyarakat miskin yang menggunakan AUPB sebagai parameter untuk menentukan penyalahgunaan wewenang. Selain itu, Putusan Nomor 40K/Pid.Sus/2014 mengenai kasus korupsi dana bantuan sosial yang dilakukan oleh Bupati Halmaheru Timur yakni Walhelmus Tahalele, S.E., yang dalam pertimbangan Majelis Hakim menggunakan asas kepatutan sebagaimana yang termasuk dalam AUPB sebagai parameter penyalahgunaan wewenang sehingga Majelis Hakim dalam penjatuhan pidanaannya berupa pengembalian uang kerugian negara.

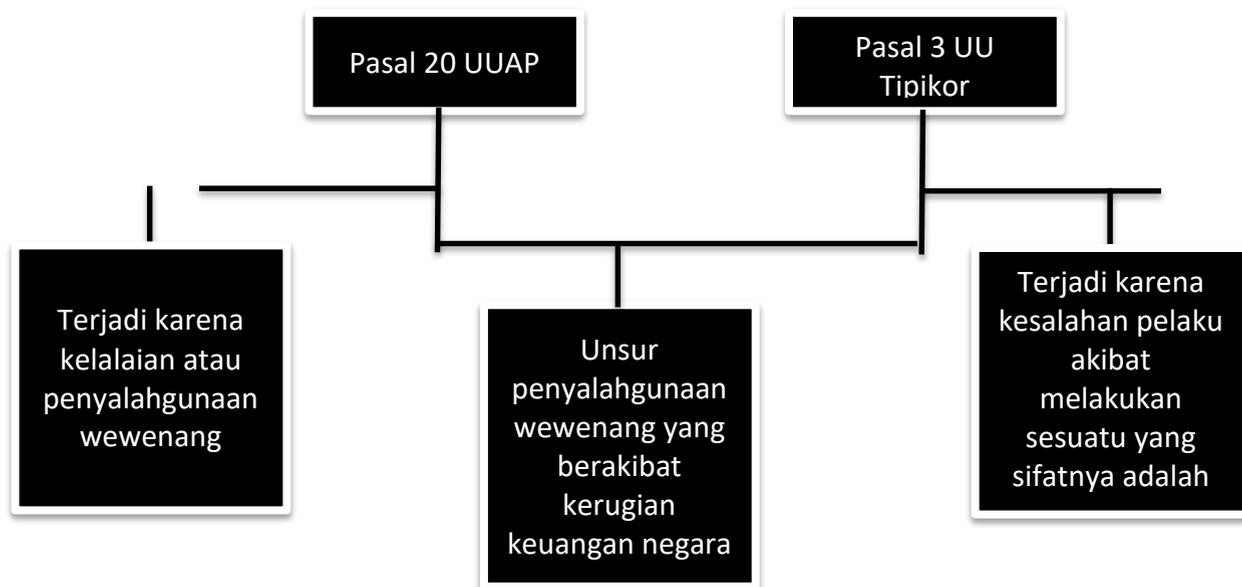
Merujuk pada Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUAP bahwa APIP bertugas melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan terkait dengan tidak terdapat kesalahan; terdapat kesalahan administratif; atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Lebih lanjut, pada Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) UUAP yang menyatakan apabila dari hasil pengawasan APIP terdapat kesalahan administratif akan dilakukan tindak lanjut berupa perbaikan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan jika hasil pengawasan APIP terdapat kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka kerugian keuangan negara tersebut paling lambat dikembalikan 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan hasil pengawasan tersebut diumumkan. Maka berdasarkan UUAP tersebut, kerugian negara dalam konteks kewenangan APIP bersifat administratif, hal ini juga dilihat dari bahwa terhadap kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara maka dilakukan pengembalian dan bukan bersifat pidana sehingga penyelesaiannya bukan secara kriminalisasi.

Menurut Irsan Arief<sup>56</sup> terdapat persamaan maupun perbedaan antara Pasal 20 UUAP dan Pasal 3 UU Tipikor yang dapat penulis gambarkan sebagai berikut:

---

<sup>55</sup> Muhammad Imron Rosyadi, "Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Negara," *Jurnal Mimbar Keadilan* (2016): 26–53.

<sup>56</sup> Irsan Arief, *Benang Merah Penyalahgunaan Kewenangan Dan Diskresi Antara Hukum Administrasi Dan Hukum Pidana*, Cet.1. (Jakarta Pusat: Penerbit Mekar Cipta Lestari, 2022).



Menurut Gunawan Simangunson bahwa untuk menilai perbuatan pejabat dalam hal kesalahan administrasi maka mengacu kepada UUAP yang merupakan payung hukum (*umbrella act*) dalam penyelenggaraan administrasi sehingga sanksinya berupa pengembalian kerugian keuangan negara atau secara administratif<sup>57</sup>. Kesalahan administrasi harus ditindaklanjuti dengan perbaikan atau penyempurnaan administrasi dan kesalahan administrasi tidak serta merta mengandung perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kewenangan<sup>58</sup>. Dalam hukum pidana tidak mengatur lebih lanjut mengenai pengertian menyalahgunakan wewenang dan bagaimana pertanggungjawabannya, terkait unsur tersebut telah diatur jelas dalam hukum administrasi negara yakni pada UUAP. Berdasarkan pendapat dari Santoso, Nainggolan, Sinambela, dan Rahman bahwa untuk membuktikan adanya perbuatan aparat pemerintah (pejabat publik) yang telah melakukan tindak pidana korupsi berupa penyalahgunaan wewenang sebagai tindakan maladministrasi, yang rumusan kewenangan secara eksplisit tidak ditemukan secara jelas dalam konsep hukum pidana<sup>59</sup>. Maka dari itu untuk menentukan unsur menyalahgunakan wewenang menjadi wilayah atau domain dalam hukum administrasi negara dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AAUPB.

<sup>57</sup> Gunawan Simangunson, "Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara : Sebuah Analisis," *Jurnal Dharmasisya Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia* 1, no. 4 (2022).

<sup>58</sup> Raden Roro Theresia Tri Widorini, *Pergeseran Makna Menyalahgunakan Kewenangan Dalam Tipikor*, ed. Urip Giyono, 1st ed. (Jakarta Selatan: Damera Press, 2023).

<sup>59</sup> Bagus Teguh Santoso et al., "Optimalisasi Peran Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Kewenangan Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 Jo. Perma No. 4 Tahun 2015," *Jurnal Gagasan Hukum* 5, no. 02 (2023).

Apabila melihat ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) UUAP yang menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan terhadap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada PTUN tersebut untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan (*vide* Pasal 21 ayat (2) UUAP). Berdasarkan pengaturan tersebut sesuai hasil pengawasan APIP berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara maka terhadap badan/pejabat pemerintahan yang diduga menyalahgunakan wewenang diberikan kesempatan untuk mengajukan permohonan pengujian kepada PTUN atas ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dari keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan. Hal tersebut juga telah termaktub pada Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (PERMA No. 4/2015) bahwa setiap Badan/Pejabat Pemerintah yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil APIP dapat mengajukan permohonan yang berisi tuntutan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dari keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan. Kemudian, Pasal 2 PERMA No. 4/2015, dimana PTUN berwenang menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang sebelum adanya proses pidana. Oleh karena itu, penyelesaian dugaan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara, dilakukan melalui sarana hukum administrasi terlebih dahulu sebagai *primum remidium* (instrumen utama) dan hukum pidana menjadi *ultimum remidium* (instrumen terakhir). Firna Novi Anggoro mengungkapkan bahwa mengenai kesalahan administrasi pada dasarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana namun jika kesalahan administrasi tersebut disengaja dan disadari merugikan keuangan negara dan dilakukan dengan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain maka hal tersebut merupakan letak dari sifat melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) pidana korupsi<sup>60</sup>. Lahirnya UUAP sebenarnya menempatkan APIP sebagai lembaga pertama yang menguji penggunaan wewenang sebelum APH melakukan proses pidana menggunakan sarana pidana dan pemberian kewenangan tersebut kepada APIP didasarkan pada pertimbangan bahwa APIP lebih mendetail atau teliti melakukan pengawasan dibandingkan pengawas lainnya karena APIP menjadi bagian dari pemerintahan itu sendiri<sup>61</sup>. Namun, karena kedudukannya yang berada di bawah pimpinan instansi pemerintah secara

---

<sup>60</sup> Firna Novi Anggoro, "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (Ratio Legis Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)," *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 94 (2022).

<sup>61</sup> *Ibid.*

organisasioris yang dilakukan oleh aparatur sipil negara (ASN) yang berada di instansinya masing-masing menyebabkan APIP menjadi tidak independen atau mudah diperalat oleh pemerintah di atasnya untuk menutupi penyimpangan. Serupa dengan yang disampaikan oleh Tjahjo Kumolo selaku Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam acara webinar Stranas Pencegahan Korupsi yang dikutip oleh Dhika Kusuma Winata dalam laman resmi *mediaindonesia.com*, yakni<sup>62</sup>:

*“Banyak kita temukan APIP tidak memainkan perannya secara benar namun justru menjadi alat bagi pimpinan instansi, kasuistis, untuk menutupi pelanggaran yang terjadi. Ini tidak boleh lagi terjadi ke depan,”* kata Tjahjo Kumolo.

Merujuk kembali kepada Pasal 20 UUAP maka seorang APIP yang berhak dalam menilai penyalahgunaan wewenang termasuk apabila penyalahgunaan wewenang tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara kemudian timbulah pertanyaan, apakah dalam hal ini APIP benar-benar berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan kerugian keuangan negara atau tidak sedangkan masih ada lembaga negara yang juga memiliki kewenangan sama dengan APIP yakni lembaga BPK. Kesamaan kewenangan yang dimiliki APIP dan BPK mengenai penilaian atau penetapan kerugian keuangan negara masih menjadi perbedaan pendapat, siapakah yang lebih berhak untuk menilai atau menetapkan kerugian keuangan negara. Berdasarkan Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengatur bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan negara maka diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Selain itu, pada Pasal 10 ayat (1) UU BPK menyatakan bahwa BPK-lah yang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga lainnya yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara baik yang disengaja maupun yang lalai. Maka dari itu, lembaga BPK telah memiliki kewenangan secara atribusi untuk melakukan penetapan dan penentuan kerugian negara karena berdasarkan amanah dari UUD 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut tentang BPK tersebut. Korelasinya dengan kerugian keuangan negara jika dikaitkan dengan pengaturan di atas, maka lembaga BPK yang berhak menentukan kerugian keuangan negara yang dijadikan dasar oleh Aparat Penegak Hukum (APH) dalam tindak pidana korupsi<sup>63</sup>. Hal tersebut didukung dengan pengaturan di dalam UU BPK yang dimuat pada Pasal

---

<sup>62</sup> Dhika Kusuma Winata, “Lepas Dari Label Buangan, Pengawas Internal Harus Independen,” *mediaindonesia.com*, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/443834/lepas-dari-label-buangan-pengawas-internal-harus-independen>, [diakses pada 2 Januari 2024].

<sup>63</sup> Maria Rumihin, Salmon Eliazer, dan Marthen Nirahua, “Legalitas Penetapan Kerugian Keuangan Negara Oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah ( APIP ) Sebagai Dasar Memeriksa Perkara Korupsi,” *Bacarita Law Journal* 3, no. 2 (2023).

11 huruf c yang menyatakan bahwa BPK dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Namun, pada praktiknya, beberapa kasus korupsi meminta bantuan APIP sebagai ahli dan menggunakan hasil penghitungannya untuk menentukan kerugian keuangan negara. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 31/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) yang juga berkaitan dengan kewenangan terhadap penilaian kerugian keuangan negara oleh BPK dan BPKP (APIP) yang mana pengujian tersebut dilatarbelakangi dari hasil penetapan Eddie Widiono Sowondho sebagai Tersangka yang didasarkan pada penghitungan kerugian keuangan negara oleh pengawas internal yaitu BPKP. Kemudian, dalam putusan tersebut telah mempertimbangkan pendapat ahli keuangan negara bernama Dian Puji Simatupang yang mengatakan bahwa dalam hal menghitung serta mengaudit kerugian keuangan negara menjadi kewenangan BPK sebagaimana dipertegas dalam UU BPK, Dian juga menyatakan apabila lembaga APIP bisa mengaudit namun harus ada izin dari Presiden dan Menteri, dan jika ada hasil audit yang diterbitkan bersamaan dengan hasil BPK maka penegak hukum harus mengacu pada hasil yang diperoleh dari BPK. Sejalan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, yang salah satu rumusan hukum kamar pidana pada bagian A angka 6 menyatakan bahwa yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara adalah BPK sedangkan di luar non BPK seperti yang termasuk APIP yakni BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tidak berwenang menyatakan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan Negara di persidangan namun tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara. Hal yang serupa juga disampaikan oleh Zudan Arif Saifullah yang dikutip oleh Maria Rumihin, Salmon Eliazer, dan Marthen Nirahua bahwa tindakan penetapan kerugian keuangan negara oleh BPKP dianggap batal demi hukum, karena berdasarkan pada UUD Tahun 1945, UU BPK serta Undang-Undang Nomor 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<sup>64</sup>.

#### **D. Penutup**

---

<sup>64</sup> Ibid.

Peran dan fungsi APIP terhadap penggunaan dana desa adalah hanya sebatas pada upaya preventif yakni pada kesalahan administrasi dan dalam menjalankan peran dan fungsinya tersebut APIP harus mengacu pada urusan desa oleh masyarakat setempat tanpa pengaruh dari luar. Hal tersebut sebagaimana yang dicirikan pada konsep *local self government*. Dengan demikian, salah satu keuntungan bagi APIP apabila sesuai dengan perspektif *local self government* akan menjadikan peran dan fungsinya lebih efektif dan lebih efisien, hal tersebut dikarenakan pemerintahan tersebut lebih memahami kebutuhan dan masyarakat setempat. Selain itu, muncul kesadaran dari masyarakat terhadap permasalahannya sendiri dan dapat meminimalisir korupsi yang disebabkan adanya hubungan intim antara masyarakat setempat.

APIP juga tidak memiliki legalitas atau keabsahan dalam menentukan penetapan kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi karena di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tidak ada yang mengatur mengenai kewenangan APIP dalam hal hukum pidana. Sedangkan, dalam hukum administrasi, APIP merujuk pada AAUPB yang digunakan sebagai parameter untuk menentukan penyalahgunaan wewenang terhadap pejabat pemerintahan. Oleh karena itu, disarankan untuk memperkuat kewenangan APIP melalui adanya regulasi yang mengatur secara spesifik tentang peran dan fungsinya terhadap tindak pidana korupsi dan meletakkan lembaga APIP sebagai lembaga yang independen dengan merekonstruksi strukturalnya yang tidak lagi bertanggungjawab secara penuh terhadap pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdullah, Ali. *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen Pergeseran Paradigma dan Perluasan Norma Edisi Kedua*. Cetakan ke-2. Jakarta: Prenada Media Group, 2021.
- Arief, Irsan. *Benang Merah Penyalahgunaan Kewenangan dan Diskresi Antara Hukum Administrasi dan Hukum Pidana*. Cet.1. Jakarta Pusat: Penerbit Mekar Cipta Lestari, 2022.
- Awaluddin. *Hitam Putih Eksistensi Kepolisian*. Edited by Surahman. Cetakan Ke-1. Klaten: Penerbit Nas Media Pustaka, 2023.
- Az, Lukman Santoso. *Hukum Pemerintahan Daerah (Mengurai Problematika Pemekaran Pasca Reformasi Di Indonesia)*. Cetakan Ke-1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Djaenur, Aries. *Modul Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*. Vol. 3. repository.ut.ac.id, 2020.
- Efendi, Aan, dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Edited by Dessy Marliani Listianingsih. Cetakan Ke-1. Jakarta Timur: Penerbit Sinar Grafika, 2019.
- Kuntadi, Cris. *Audit Internal Sektor Publik*. Jakarta Selatan: Penerbit Salemba Empat, 2023.
- Kurnianingrum, Farida, Shandra, Arya Bimasena, Devika Ananda Hakim, Faris Ady Nugroho, dan Reza Falufi. *Petunjuk Teknis Operasional Penatausahaan Keuangan Desa*. Jakarta: Ditjen Bina Pemerintahan Desa, Kementerian Dalam Negeri, 2021.

- Kusdarini, Eny. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UNY Press, 2020.
- Latif, Abdul, Maftuh Effendi, dan Muhammad Dzul Ikram. *Penetapan Kerugian Keuangan Negara Atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi*. Cetakan Ke-1. Jakarta: Peneerbit Kencana, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-1. Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Noerman, Muhammad Fadel. “Hubungan Hasil Pengawasan APIP dan BPK Dalam Rangka Audit Dengan Tujuan Tertentu dalam Akuntabilitas Keuangan Daerah,” 2017.
- Romi Sihombing. *Cacat Administrasi Pembatalan Sertifikat Tanah Oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*. Cetakan Ke-1. Jakarta: Penerbit Kencana, 2022.
- Sibuea, Hotma P., dan Asmak ul Hosnah. *Sendi-Sendi Hukum Konstitusional Problematika Wewenang Organ Negara dalam Penetapan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Cet.1. Kota Depok: Rajawali Press, 2020.
- Suadi, Amran. *Sistem Pengawasan Badan Peradilan Di Indonesia*. Kota Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2021.
- Suhendar. *Konsep Kerugian Keuangan Negara Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi*. Cet.1. Jakarta Selatan: Setara Press, 2015.
- Utama, I Made Arya. *Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Daerah Berkelanjutan*. Cetakan Ke-1. Bandung: Penerbit Pustaka Sutra, 2007.
- Wajdi, Farid, Imran, dan Muhammad Ilham Hasanuddin. *Pengawasan Hakim Dan Penegakan Kode Etik Di Komisi Yudisia*. Edited by Kurniawan Ahmad. Cetakan Ke-1. Jakarta Timur: Penerbit Sinar Grafika, 2020.
- Widorini, Raden Roro Theresia Tri. *Pergeseran Makna Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tipikor*. Edited by Urip Giyono. Cetakan Ke-1. Jakarta Selatan: Damera Press, 2023.

## **B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian**

- Adnyana, I Gede, dan Cokorda Istri Dian Laksmi Dewi. “Kedudukan Desa dalam Melaksanakan Pemerintahan Desa Ditinjau Dari Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Magister Hukum Pascasarjana Universitas Ngurah Rai* 7, no. 1 (2022): 74.
- Anggoro, Firna Novi. “Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pegawai Negeri Sipil (*Ratio Legis* Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil).” *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 11, no. 94 (2022).
- Dewa, Kiki Kesuma. “Pengaturan Independensi Inspektorat Daerah Sebagai Upaya Meminimalisir Tindak Pidana Korupsi.” *Jurnal Kertha Semaya* 10, no. 5 (2022): 1016–1026.
- Hamid, Sitti Harlina. “Penerapan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Pengawasan Inspektorat Daerah Di Kabupaten Maros.” *Journal of Administrative and Sosial Science* 3, no. 2 (2022).
- Indonesia Corruption Watch. “Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2021,” 2022.
- Indonesia Corruption Watch. “Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Korupsi Semester 1 Tahun 2022,” 2022. [https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren Penindakan Semester I 2022.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Penindakan%20Semester%20I%202022.pdf).
- Indonesian Corruption Watch. “Laporan Hasil Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2022,” 2022.
- Isnayanti, Kadek, Luh Budayani Sri Maherni, dan Made Putri Irayani. “Dampak Akuntabilitas Pemerintahan Desa Terhadap Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Desa Jagaraga).” *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika* 7, no. 2 (2017): 114.

- Labolo, Muhadam. “Peluang dan Ancaman Otonomi Desa Pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja* 7, no. 2 (2017): 73–82.
- Litahayu, Diah. “Rawan Korupsi Isu Dalam Implementasi Dana Desa.” *Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik* 5, no. 1 (2019): 22.
- Mahriadi, Nopriawan, Andi Agustang, Andi Muhammad Idhan, dan Rifdan. “Korupsi Dana Desa Problematika Otonomi Desa Dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia, Admistrasi dan Pelayanan Publik* VIII, no. 2 (2021).
- Maulana, Muhammad. “Risiko Korupsi Pengelolaan Anggaran Desa.” *Jurnal Penelitian Multidisiplin* 1, no. 2 (2023): 215.
- Pardiyanto, Martinus Aditya. “Konflik Sosial dan Ekonomi Sebagai Dampak Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.” *Jurnal Ius Constituendum* 2, no. 2 (2017): 186–201.
- Pietersz, Jemmy Jefry. “Pengujian dalam Penggunaan Kewenangan Pemerintahan,” 2016.
- Rosyadi, Muhammad Imron. “Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam Menilai Kerugian Negara.” *Jurnal Mimbar Keadilan* (2016): 26–53.
- Rumihin, Maria, Salmon Eliazer, dan Marthen Nirahua. “Legalitas Penetapan Kerugian Keuangan Negara Oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) Sebagai Dasar Memeriksa Perkara Korupsi.” *Bacarita Law Journal* 3, no. 2 (2023).
- Rustendi, Tedi. “Peran Audit Internal Dalam Memerangi Korupsi (Upaya Meningkatkan Efektivitas Fungsi APIP).” *Jurnal Akuntansi* 12, no. 2 (2017).
- Salam, Syukron. “Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa.” *Jurnal Nurani Hukum* 1, no. 1 (2019).
- Santoso, Bagus Teguh, Samuel Dharma Putra Nainggolan, Jamalum Sinambela, dan Kholilur Rahman. “Optimalisasi Peran Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Kewenangan Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 Jo. Perma No. 4 Tahun 2015.” *Jurnal Gagasan Hukum* 5, no. 02 (2023).
- Sarip, Nur Rahman, dan Elya Kusuma Dewi. “Tranformasi Pembangunan *Local Self Government*.” *Prosiding Seminar Nasional Hukum Transendental 2019* (2019): 237–252.
- Simangunsong, Gunawan. “Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Yang Telah Mengembalikan Kerugian Keuangan Negara: Sebuah Analisis.” *Jurnal Dharmasiswa Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia* 1, no. 4 (2022).
- Siwy, Merry Ingrid, David P.E. Saerang, dan Herman Karamoy. “Pelaksanaan Fungsi Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Untuk Menunjang Tingkat Kewajaran Laporan Keuangan Pemerintah Kota Manado” 7, no. 2 (2016): 1–12.
- Sugito, Wono, Ardiansah, dan Sudi Fahmi. “Pengawasan Dana Desa Di Kabupaten Indragiri Hilir.” *Jurnal Selodang Mayang* 9, no. 2 (2023).

### C. Internet

- Amirullah, (2022). “Polres Pasangkayu Tetapkan Bendahara Desa Sebagai Tersangka Korupsi Dana Desa”, <https://makassar.antaranews.com/berita/452871/polres-pasangkayu-tetapkan-bendahara-desa-sebagai-tersangka-korupsi-dana-desa>, Antara News (diakses 26 November 2023).
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2019). “Kaur Keuangan Desa Sepang Jadi Tersangka”, <https://kalbar.bpk.go.id/kaur-keuangan-desa-sepang-jadi-tersangka/> (diakses 26 November 2023).
- Hidayah, Fahriatul, (2023). “Ketahui 5 Celah Korupsi Dana Desa Ini, Tidak Ngajarin Korup Tapi Biar Masyarakat Kritis Soal Aliran Dandes”, <https://www.klikpendidikan.id/news/35810399371/ketahui-5-celah-korupsi-dana-desa-ini-tidak-ngajarin-korup-tapi-biar-masyarakat-kritis-soal-aliran-dandes>, Klik Pendidikan (diakses 16 November 2023).

- Isdiyanto, Ilham Yuli. (2023). “Pendekatan Administrasi Vis a Vis Pidana Dalam Melihat Kerugian Negara”, <https://koranbernas.id/pendekatan-administrasi-vis-a-vis-pidana-dalam-melihat-kerugian-negara>, Koran Bernas (diakses 19 Oktober 2023).
- Kompastv Lampung. (2022) “Korupsi Dana Desa, Mantan Kepala Desa Diringkus Polisi”, <https://www.kompas.tv/regional/353707/korupsi-dana-desa-mantan-kepala-desa-diringkus-polisi>, Kompas (diakses 19 Oktober 2023).
- Pusat Edukasi Antikorupsi. (2023). “Kenali Berbagai Modus Korupsi Di Sektor Desa”, <https://aclc.kpk.go.id/action-information/exploration/20230821-null> (diakses 8 Oktober 2023).
- Setyadi, Rakhmad. (2021). “Paradigma Baru Pengawasan: APIP Sebagai ‘Strategic Partner’”, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/paradigma-baru-pengawasan-apip-sebagai-strategic-partner>, menpan.go.id (diakses 3 April 2023).
- Simpeldesa. (2020). “Apakah Desa Anda Telah Menerapkan Prinsip Desa Baru?” <https://www.simpeldesa.com/blog/apakah-desa-anda-telah-menerapkan-prinsip-desa-baru/2090/#:~:text=PERAN KABUPATEN%2FKOTA-,a.,perlu ditangani langsung oleh pusat, simpeldesa.com> (diakses 26 Maret 2023).
- Solanki, Kirti. (2022). “*Local Self Government Meaning, Importance, Limitations, Accounting Treatment & Accounting for Local Bodies*”, <https://www.toppers4u.com/2022/02/local-self-government-meaning.html> (diakses 8 November 2023).
- Winata, Dhika Kusuma. (2021). “Lepas Dari Label Buangan, Pengawas Internal Harus Independen.” <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/443834/lepas-dari-label-buangan-pengawas-internal-harus-independen>, Media Indonesia (diakses 2 Januari 2024).

#### **D. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian

Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 Tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa

Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 700/1281/A.1/IJ tentang Pedoman Pengawasan Dana Desa

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

### **BIODATA PENULIS**

**Gea Mu'inatul Umah**, lahir di Ponorogo, 17 Agustus 2002, saat ini sedang menempuh pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta. Saat ini masih aktif di komunitas Barisan Anti Korupsi Ahmad Dahlan dan komunitas *Lantern Law Community* (LLC FH UAD). Selain itu, Penulis menjabat sebagai asisten peneliti pada lembaga Pusat Kajian Sejarah dan Pembangunan Hukum Fakultas Hukum UAD (PKSPH FH UAD) sejak tahun 2020. Penulis pernah menjadi 10 finalis dalam lomba esai nasional yang diselenggarakan oleh UNJA LAW FAIR tahun 2021 dan lolos 10 finalis dalam lomba esai nasional Mandalika Essay Competition kategori poster bidang hukum dan ekonomi pada tahun 2023. Selain itu, Penulis juga mendapatkan Juara 2 dan penghargaan berkas terbaik bersama tim dalam kompetisi *Internal Civil Law Moot Court Competition* Piala Wakil Dekan pada tahun 2023 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UAD dan Juara 1 serta penghargaan berkas terbaik bersama tim dan sebagai panitera terbaik dalam kompetisi *Internal Moot Court Competition* Piala Dekan pada tahun 2024. Terakhir, pengalaman Penulis dibidang kepenulisan yakni pernah melakukan penelitian dan menulis buku yang berjudul: "Analisis dan Evaluasi UU Desa" bersama tim peneliti yang diterbitkan melalui UAD Press pada tahun 2023