

**FUNGSI BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN  
PERWAKILAN PROPINSI SULAWESI SELATAN DALAM PERKARA  
TINDAK PIDANA KORUPSI DI WILAYAH HUKUM KEJAKSAAN  
TINGGI SULAWESI SELATAN DAN BARAT**

***THE FUNCTION OF THE AUDITING FIRM AND THE CONSTRUCTION  
OF SOUTH SULAWESI PROVINCE IN CRIMINAL LAW PROSECUTION  
OF CORRUPTION IN HIGH SULAWESI REGION SOUTH AND WEST***

**MUDAZZIR MUNSIR**



**PROGAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

**FUNGSI BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN  
PERWAKILAN PROPINSI SULAWESI SELATAN DALAM PERKARA  
TINDAK PIDANA KORUPSI DI WILAYAH HUKUM KEJAKSAAN  
TINGGI SULAWESI SELATAN DAN BARAT**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

**MUDAZZIR MUNSYIR**

kepada

**PROGAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2013**

# **T E S I S**

## **FUNGSI BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN PERWAKILAN PROPINSI SULAWESI SELATAN DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI DI WILAYAH HUKUM KEJAKSAAN TINGGI SULAWESI SELATAN DAN BARAT**

**Disusun dan diajukan oleh**

**MUDAZZIR MUNSYIR**

**Nomor Pokok P0902211604**

**Disusun dan Diajukan Untuk Menempuh Ujian Akhir Tesis**

**Magister**

**Program Studi Ilmu Hukum**

**Fakultas Hukum Universitas Hasanudin**

**Menyetujui**

**Komisi Penasihat,**

**Prof. Dr. MARTHEN ARIE, S.H, M.H**

**KETUA**

**Dr. HAMZAH HALIM, S.H., M.H**

**ANGGOTA**

**Mengetahui**

**Ketua Program Pasca Sarjana**

**Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin,**

**Prof. Dr. MARTHEN ARIE, S.H, M.H**

**NIP : 195704301985031004**

## DAFTAR ISI

halaman

PRAKATA.....	i
ABSTRAK.....	ii
ABSTRACT .....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Kegunaan Penelitian .....	12
II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Teori-Teori.....	14
1. Teori Negara Hukum.....	14
2. Teori Pengawasan .....	20
3. Teori Keuangan Negara .....	27
4. Teori Kewenangan .....	33
B. Istilah Pidana, Korupsi Dan Audit Investigasi .....	39
1. Pidana.....	39
2. Korupsi.....	41
3. Audit Investigasi .....	48
C. Tugas Dan Fungsi Pokok BPKP Dan BPK.....	52
D. Mekanisme Hubungan Kerja Antara BPKP, BPK Dan Kejaksaan.....	55
E. Bagan Kerangka Pikir .....	64
F. Defenisi Operasional .....	65
III METODE PENELITIAN.....	67
A. Lokasi Penelitian .....	67
B. Tipe dan Sifat Penelitian.....	67
C. Sumber Data .....	68
D. Teknik Pengumpulan Data .....	69
E. Teknik Analisa Data.....	71

IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	73
A. Kedudukan Hukum Hasil Audit Dikaitkan Pada Hukum Formil Sistem Pembuktian.....	73
1. Karakteristik Bukti Audit .....	73
2. Hasil Audit Sebagai Alat Bukti Surat .....	81
3. Kedudukan Hasil Audit Sebagai Alat Bukti Surat Dengan Keterangan Ahli.....	93
4. Fungsi BPKP Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Korupsi .....	95
B. Kendala Dalam Pelaksanaan Fungsi Audit Investigasi BPKP Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan Dalam Pengungkapan Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Dan Barat.....	112
1. Hambatan Bagi Kejaksaan Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi .....	112
2. Kendala Dalam Pelaksanaan Fungsi Audit Investigasi BPKP Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan Dalam Pengungkapan Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Dan Barat .....	121
V KESIMPULAN DAN SARAN .....	127
A. Kesimpulan .....	127
B. Saran .....	128

#### DAFTAR PUSTAKA

## **PERNYATAAN KEASLIAN TESIS / KARYA ILMIAH**

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : MUDAZZIR MUNSIR  
Nomor Mahasiswa : P 0902211604  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang berjudul “FUNGSI BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) PERWAKILAN PROPINSI SULAWESI SELATAN DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI DI WILAYAH HUKUM KEJAKSAAN TINGGI SULAWESI SELATAN DAN BARAT” yang saya tulis ini benar-benar merupakan asli hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2013

Yang Menyatakan,

**MUDAZZIR MUNSIR**

## P R A K A T A

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT karena atas berkat dan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi selama 4 semester yang ditandai dengan rampungnya tesis ini yang dalam proses penulisannya, telah melalui berbagai macam cerita dan hambatan, namun Alhamdulillahirobbil 'alamiin, penulis dapat merampungkannya tepat pada waktunya.

Pengungkapan tindak pidana korupsi yang ditangani oleh Kejaksaan tidak terlepas dari peranan salah satu instansi pemerintahan yang melakukan audit yakni BPKP meskipun kita mengetahui perkembangan tindak pidana korupsi tidak semakin surut malah bertambah namun diharapkan aparat penegak hukum khususnya Kejaksaan dapat membangun sinergi dengan instansi pemerintah lainnya untuk menanggulangnya.

Penulis tertarik untuk menulis permasalahan ini karena penulis pernah berhubungan kerja dengan BPKP dalam pengungkapan tindak pidana korupsi dan mengamati bahwa ada beberapa kendala dalam penanganan tindak pidana korupsi yang membutuhkan perhitungan kerugian negara.

Objek penelitian dilakukan oleh Penulis di Makassar dan berlokasi di BPKP perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dan kantor Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat. Pengumpulan data dilakukan dengan meng-inventarisasi data penanganan perkara korupsi.

Penulis sadari, begitu banyak orang yang sangat berperan penting dalam kehidupan penulis.

1. Kedua orang tua yang sangat penulis kagumi, cintai, kasihi, dan sayangi, Drs. H. Abd. Munsyir Gassing dan Hj. Haniah Munsyir.

2. Istri tercinta Suryanti Mudazzir yang telah mendampingi dan meluangkan waktu untuk membantu penulis menyelesaikan studi dan anak-anak Muh. Abrar Andava Munsyir serta Muh. Andra Dasirva Munsyir yang waktu berkumpul telah tersita selama penulis menjalani studi.
3. Kakak-kakak penulis Drs. Abdul Murad Munsyir, M.Si dan Mujida Abdul Munsyir., SKM, M.Kes serta adik-adik penulis Mulawarman Munsyir, SE., Musriyanto Munsyir, S.Sos dan Musfahuddin Munsyir, S.Sos. Terima Kasih banyak atas segalanya.
4. Bapak Prof. Dr. Dr. Idrus Paturusi, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya;
5. Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh Jajaran Pembantu Dekan Fakultas Hukum;
6. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Studi Ilmu Hukum.
7. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H, selaku pembimbing I yang telah menyediakan waktunya untuk konsultasi dan Bapak Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang meluangkan waktunya dalam kesibukannya untuk mengkoreksi tesis ini;
8. Bapak Prof. Dr. M. Syukri Akub, S.H., M.H, Prof. Dr. Djafar Saidi, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Andi Sofyan, S.H., M.H. selaku Penguji;
9. Bapak dan Ibu Pengajar Kelas S-2 Kejaksaan-Unhas tahun 2011;
10. Para ibu dan bapak dosen di lingkup Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selalu membagi ilmu dan pengetahuan.
11. Bapak Dr. Chaerul Amir, S.H., M.H. (Aspidsus Kejati Sulsel).
12. Bapak/ibu Auditor BPKP Perwakilan Sulawesi Selatan.
13. Teman-teman seperjuangan S-2 Kejaksaan Unhas Angkatan III tahun 2011.



14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih banyak .

*Wasalamu alaikum warohmatullohi wabarokatuh.*

**Makassar, Agustus 2013**

**MUDAZZIR MUNSIR**

## ABSTRAK

MUDAZZIR MUNSIR. *Fungsi Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Di Wilayah Hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan Dan Barat* (dibimbing oleh Marthen Arie dan Hamzah Halim) .

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) bagaimana hasil audit investigatif yang dilakukan oleh BPKP dalam sistem pembuktian tindak pidana di Indonesia, (2) bagaimana fungsi BPKP dalam pengungkapan tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat, dan (3) kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsi BPKP dalam hubungannya dengan Kejaksaan.

Metode penelitian yang digunakan adalah sosial legal, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data primer dan sekunder yang berupa bahan-bahan hukum dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia. Kemudian diproses secara identifikasi, klasifikasi, sistematis dan analitis yang disajikan secara deskriptif untuk menjawab permasalahan dan solusinya.

Hasil penelitian yang dilakukan adalah bahwa hasil audit yang dilakukan BPKP dapat digunakan sebagai alat bukti surat berdasarkan pasal 184 KUHP dan pasal 187 huruf c KUHP dan bukan hanya itu, Auditor BPKP dapat memberikan keterangan Ahli sehingga memperkuat pembuktian guna meyakinkan Hakim yang didapatkan dari dua alat bukti yakni alat bukti surat dan alat bukti keterangan ahli. Fungsi BPKP dalam pengungkapan tindak pidana korupsi memberikan bantuan dalam perhitungan kerugian negara dan dalam melaksanakan fungsi tersebut terdapat kendala-kendala yang dihadapi yakni pembiayaan dalam penanganan tindak pidana korupsi, kemampuan teknis tidak dimiliki Auditor serta kurang optimalnya kerjasama dengan instansi lain untuk melaporkan adanya tindak pidanakorupsi..

***Kata kunci: Tindak Pidana Korupsi, Fungsi BPKP.***

## **ABSTRACT**

**MUDAZZIR MUNSIR.** *The Function Of State Audit Bureau And Development of South Sulawesi Agency in Corruption Criminal Act Lawsuit in Jurisdiction of Provincial Attorney General's Office of South Sulawesi and West Sulawesi* (supervised by **Marthen Arie and Hamzah Halim**).

This research is aimed to determine : (1) the results of investigation performed by State Audit Bureau and Development (SABP) in proving system of criminal act in Indonesia, (2) the function of SABP in revealing the corruption criminal act in provincial Attorney General's jurisdiction Office of South Sulawesi and West Sulawesi, (3) obstacles faced in conducting the SABP's function related to attorney.

The method used was social legal, i.e. primary and secondary data were analyzed with positive-normative norms. Then the data were processed in the manner of identification, classification, systematical, and analytical then descriptively presented to express the problems and give solutions.

The results of this research indicate that the audit results discovered by SABP can be used as letter evidence based on the article 184 of KUHP and article 187 c letter of KUHP and SABP's Auditor can give expert testimony which can streng then the evidence to convince Judges. The obstacles found in performing the function of SABP in revealing the calculation of the state's loss are financing, auditors do not have technical ability, and lack of cooperative with other institutions to report the existence of criminal acts.

**Key Words : Corruption Criminal Act, Function of SABP.**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam era globalisasi ini *good governance* merupakan tuntutan dalam setiap sendi kehidupan. Istilah *good governance* dapat diartikan terlaksananya tata ekonomi, politik dan sosial yang baik. Untuk mencapai *good governance* hal yang harus dipenuhi adalah adanya transparansi atau keterbukaan dan akuntabilitas dalam berbagai aktivitas baik ekonomi, politik, sosial dan penegakan hukum. Dari sisi ekonomi, menurut penulis salah satu indikator adanya keterbukaan dan akuntabilitas tersebut adalah tingkat korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang terjadi dalam aktivitas ekonomi pada berbagai tingkatan pelaku ekonomi. Semakin tinggi tingkat keterbukaan dan akuntabilitas dari aktivitas ekonomi maka seharusnya semakin rendah pula kemungkinan KKN yang terjadi.

Penelitian ini mencoba memaparkan fungsi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dalam perkara tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat dan melihat kemungkinan auditor BPKP menjadi salah satu "*pillars of integrity*" dalam gerakan anti korupsi di Indonesia khususnya di Propinsi Sulawesi Selatan dan Barat.

Secara objektif harus diakui bahwa pemerintah Indonesia telah berupaya untuk menuju terciptanya *good governance*. Upaya tersebut dapat dilihat dari kebijakan deregulasi dan debiroktisasi sejak pertengahan tahun 1980-an. Deregulasi diarahkan dengan mengurangi dan atau menghilangkan berbagai peraturan yang dirasa menghambat kegiatan perekonomian. Secara khusus pemerintah menghilangkan berbagai peraturan yang menghambat kegiatan ekspor. Berbagai kebijakan deregulasi di bidang ekonomi nampak jelas menunjukkan orientasi pemerintah yang berubah dari *inward oriented* menuju *outward oriented*. Sejalan dengan kebijakan tersebut maka pengembangan sektor industri juga diarahkan untuk produk-produk bertujuan ekspor.

Kebijakan debirokratisasi dilakukan dengan cara mengurangi atau memangkas proses birokrasi. Sebagai contoh proses perijinan diperpendek dan atau dipermudah. Dengan kebijakan tersebut masyarakat atau investor diharapkan memperoleh kemudahan untuk memperoleh ijin untuk melakukan kegiatan ekonomi. Pemerintah juga mengembangkan sistem administrasi satu atap sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang lebih baik dari pihak birokrasi.

Kelemahan yang sangat mencolok dalam proses tercapainya *good governance* selama ini adalah tingginya korupsi yang terjadi. Korupsi dapat dikatakan merajalela terutama di kalangan birokrasi pada instansi publik atau lembaga pemerintah baik departemen maupun non departemen. Korupsi biasanya terjadi disertai dengan tindakan kolusi dan

nepotisme, kemudian di Indonesia dikenal dengan nama istilah KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

Praktik KKN yang terjadi diantaranya dapat dilihat dari hasil pemeriksaan reguler BPKP perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan. Hasil pemeriksaan tersebut menyebutkan bahwa sebanyak 107 (seratus tujuh) laporan hasil perhitungan kerugian negara yang menyebabkan kerugian negara senilai milyaran rupiah. Menurut BPKP indikasi KKN pada instansi pemerintah tersebut dapat diketahui dari adanya penyimpangan prosedur pengadaan barang dan jasa, pembayaran yang melebihi prestasi kerja, pekerjaan fiktif, mark up dan pemberian pekerjaan pada pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa.

Pertanyaan yang muncul adalah mengapa penyelewengan korupsi begitu merajalela. Secara teoritis terjadinya korupsi dipengaruhi oleh faktor permintaan dan faktor penawaran.

Dari sisi permintaan dimungkinkan karena adanya (1) regulasi dan otorisasi yang memungkinkan terjadinya korupsi, (2) karakteristik tertentu dari sistem perpajakan dan (3) adanya provisi atas barang dan jasa di bawah harga pasar. Sedangkan dari sisi penawaran dimungkinkan terjadi karena (1) tradisi birokrasi yang cenderung korup, (2) rendahnya gaji di kalangan birokrasi, (3) kontrol atas institusi yang tidak memadai, (4) transparansi dari peraturan dan hukum.

Untuk dapat memberantas korupsi sehingga upaya terwujudnya *good governance* dapat lebih cepat tercapai maka perlu dukungan dan upaya dari berbagai pihak. Untuk itu perlu diciptakan sistem akuntabilitas yang efektif. Dalam hal ini pengambil kebijakan harus memfokuskan usaha mereka mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut :

1. Para pemegang posisi kunci di lembaga eksekutif dan pelayanan masyarakat harus memperkuat institusi publik.
2. Para politisi dan pegawai negeri harus secara kolektif bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan komitmen pemerintah.
3. Para politisi dan birokrat pada umumnya harus lebih responsif terhadap kebutuhan perusahaan-perusahaan milik swasta maupun milik negara.
4. Seluruh warga negara, sektor swasta, media dan masyarakat sipil harus di didik dan diberdayakan untuk meningkatkan akuntabilitas sektor publik.

Selanjutnya agar akselerasi sistem akuntabilitas publik dapat lebih cepat tercapai, maka diperlukan komitmen dan integritas dari berbagai pihak yang terkait dengan upaya pemberantasan korupsi. Pemberantasan korupsi merupakan salah satu upaya untuk menegakkan paradigma *good governance*.

*The Economic Development Institute (EDI) of the World Bank* dengan berbagai pihak dalam rangka memberantas korupsi, telah memperkenalkan konsep yang disebut "*Pillars Of Integrity*". Konsep

mengenai sistem integritas nasional tersebut setidaknya melibatkan 8 (delapan) lembaga yaitu :

1. Lembaga eksekutif;
2. Lembaga parlemen;
3. Lembaga kehakiman;
4. Lembaga-lembaga pengawas;
5. Media;
6. Sektor Swasta;
7. Masyarakat sipil;
8. Lembaga-lembaga penegakan hukum.

Termasuk ke dalam pilar lembaga-lembaga pengawas antara lain kantor-kantor auditor, lembaga anti korupsi dan ombudsman. Sedangkan yang termasuk pilar sektor swasta antara lain kamar dagang, asosiasi industri dan asosiasi profesional. Organisasi kemasyarakatan, lembaga keagamaan dan LSM termasuk dalam pilar masyarakat sipil. Pilar tersebut tentunya bisa diperluas menurut kondisi masing-masing negara. Di Indonesia misalnya, mahasiswa tentu dapat dimasukkan sebagai salah satu pilar integritas.

Dari 8 (delapan) lembaga tersebut diatas, Auditor BPKP dapat masuk ke lembaga-lembaga pengawas karena pada umumnya auditor merupakan anggota Internal Auditor Indonesia (IAI). Organisasi IAI merupakan organisasi profesional karena itu dapat masuk pula ke pilar sektor swasta. Dengan demikian salah satu anggota IAI adalah Auditor



BPKP. IAI mempunyai potensi yang besar untuk menjadi pilar ke-9 dari “*Pillars Of Integrity*” di Indonesia. Anggota IAI merupakan auditor yang profesional yang tergabung dalam kantor auditor atau akuntan publik. Ada atau tidaknya korupsi dalam suatu kegiatan ekonomi dapat diketahui dari hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Auditor keuangan. Dengan demikian jelas, ada tidaknya suatu penyelewengan keuangan sangat tergantung dari pekerjaan dan kesimpulan yang direkomendasikan oleh lembaga auditor. Di Indonesia, ada tidaknya korupsi pada institusi pemerintah secara formal diketahui dari laporan yang dikeluarkan oleh BPKP atau kantor akuntan publik yang ditunjuk.

Adapun kedudukan BPKP dalam “*Pillars Of Integrity*” tersebut dapat dimasukkan dalam pilar keempat yaitu lembaga-lembaga pengawas, hal ini disebabkan BPKP berkedudukan sebagai auditor internal Pemerintah. Sebagai auditor internal pemerintah, BPKP menekankan fokus kinerja pada tiga hal besar yaitu pemerintah (*governance*), manajemen resiko (*risk management*) dan kontrol internal (*internal control*). BPKP sudah mengembangkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sejauh ini telah diimplementasikan dan disosialisasikan di berbagai pemerintahan. BPKP telah mengembangkan konsep manajemen resiko termasuk melakukan sosialisasi melalui *workshop* dan media lainnya, serta membantu implementasi manajemen resiko lainnya di beberapa BUMN. BPKP juga selalu peduli pada pentingnya pengendalian internal di berbagai kegiatan misalnya dalam proses pengadaan barang dan jasa.

Masyarakat umum menganggap bahwa kinerja lembaga pengawasan yang efektif adalah jika banyak kasus korupsi diungkap dan pelakunya ditangkap dan dijebloskan ke penjara. Perlu diketahui bahwa lembaga pengawasan internal pemerintah hakikatnya merupakan usaha preventif berupa mengawal pemerintah secara intensif melalui pengembangan tata kelola pemerintahan yang baik, penanganan resiko yang akurat dan implementasi pengendalian internal yang baik disetiap kegiatan pemerintahan.

Audit yang dilakukan BPKP yang temuannya terdapat indikasi merugikan negara sudah memenuhi salah satu unsur korupsi yakni unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi dan unsur lain, seperti unsur melawan hukum dan unsur merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Jadi tinggal mencari apakah pada perbuatan tersebut terdapat unsur sebagaimana disebutkan sebelumnya.

Berhubungan dengan hasil audit investigatif di wilayah hukum Propinsi Sulawesi Selatan. Jumlah pelaksanaan audit sesuai dengan permintaan penyidik Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat pada BPKP perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan selama tahun 2010 sampai tahun 2011 adalah sebanyak 22 (dua puluh dua) kasus dan total nilai kerugian negara adalah Rp. 9.076.301.663,86. (sembilan milyar tujuh puluh enam juta tiga ratus satu ribu enam ratus enam puluh tiga rupiah delapan puluh enam sen). Dalam kurun waktu dua tahun terakhir, BPKP juga mengklaim mendorong optimalisasi anggaran. Upaya ini mampu

menyelamatkan anggaran negara mencapai Rp. 17.356.095.547,17. (tujuh belas milyar tiga ratus lima puluh enam juta sembilan puluh lima ribu lima ratus empat puluh tujuh rupiah tujuh belas sen).

Peran Kejaksaan sebagai penyidik tindak pidana korupsi pada hakikatnya merupakan fungsionalisasi hukum pidana, artinya fungsionalisasi memegang peranan penting dalam suatu penegakan hukum, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa fungsionalisasi hukum pidana dapat berfungsi, beroperasi atau bekerja dan terwujud secara nyata. Fungsionalisasi hukum pidana identik dengan operasionalisasi atau konkretisasi hukum pidana, yang hakikatnya sama dengan penegakan hukum. Dalam fungsionalisasi ini terdapat tiga tahapan kebijakan yaitu tahap kebijakan formulatif sebagai suatu tahap perumusan hukum pidana oleh pihak pembuat perundang-undangan, tahap kebijakan aplikatif sebagai tahap penerapan hukum pidana oleh penegak hukum, tahap kebijakan administratif, yaitu merupakan tahap pelaksanaan oleh aparat eksekusi hukum.

Suatu hal yang dipahami dari uraian diatas adalah sangat urgennya kedudukan penyidik Kejaksaan dalam mengungkapkan suatu tindak pidana korupsi. Akan tetapi selain sumber daya manusia dari Kejaksaan yang terbatas serta dibutuhkannya alat bukti dalam mengungkapkan tindak pidana korupsi maka penyidik Kejaksaan membutuhkan lembaga lain yang memiliki kompetensi dalam melakukan tugas audit investigasi.

Salah satu lembaga yang memiliki kompetensi di bidang audit investigasi tersebut adalah BPKP.

Selain bertugas memberikan bantuan penyelidikan dan penyidikan terhadap adanya indikasi kerugian negara maka hasil audit investigasi yang dilakukan auditor BPKP juga berfungsi sebagai alat bukti bagi penyidik Kejaksaan. Hal ini disebabkan karena hasil audit investigasi tersebut merupakan suatu surat yang menjelaskan tentang telah terjadinya suatu tindak pidana korupsi dan dibuat oleh lembaga yang benar-benar kualifait di bidangnya. Selain hasil audit yang dapat dijadikan sebagai alat bukti, maka keberadaan auditor BPKP juga dapat dimintakan keterangannya dan dapat dijadikan sebagai alat bukti.

Kenyataan ini memberikan kontribusi bahwa kerjasama antara Kejaksaan dengan BPKP amat sangat penting dalam menemukan kebenaran terhadap suatu hal yang diperkirakan berindikasi merugikan keuangan negara atau telah terjadi suatu peristiwa tindak pidana korupsi.

Dengan demikian sistem peradilan pidana dalam rangka penyelenggaraannya sebagaimana dimaksud oleh KUHAP harus merupakan kesatuan yang bergerak secara terpadu. Dalam hal usaha-usaha untuk menanggulangi tindak pidana yang sesungguhnya terjadi di dalam masyarakat.

Penulis dalam suatu persidangan perkara tindak pidana korupsi di Kabupaten Bantaeng Propinsi Sulawesi Selatan, pernah menghadirkan

Auditor BPKP Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan untuk memberikan keterangan Ahli, dimana pada saat itu Hakim Ketua bertanya mengenai perbedaan antara BPKP dan BPK, kemudian Auditor BPKP menjelaskan fungsi BPKP, sehingga penelitian ini dianggap menarik karena penulis ingin melihat bagaimana fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dalam pengungkapan tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat, bentuk koordinasi dan kerjasama antara Kejaksaan dan BPKP dalam menentukan unsur kerugian keuangan negara untuk kasus tindak pidana korupsi. Karena beberapa kasus memberikan fakta akan adanya koordinasi yang harus dibangun antara BPKP dengan Kejaksaan, karena seringkali ada kesan bahwa beberapa kasus hanya mengakui BPKP sebagai satu-satunya alat bukti yang dapat menentukan besarnya kerugian negara. Hal ini terbukti dari banyaknya perkara korupsi di Kejaksaan yang berkas perkaranya belum lengkap karena menunggu hasil audit BPKP.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan apa yang telah di uraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah pokok yang akan diteliti dalam tesis ini, sebagai berikut yaitu :

1. Bagaimanakah kedudukan hukum hasil audit dalam sistem pembuktian tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini ?

2. Apakah kendala dalam pelaksanaan fungsi audit investigasi BPKP Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dalam pengungkapan tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum hasil audit dalam sistem pembuktian tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan fungsi audit investigasi BPKP Perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dalam pengungkapan tindak pidana korupsi di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Manfaat Akademis / Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum khususnya dan juga bagi yang berminat untuk meneliti lebih lanjut. Dari sudut penerapannya dalam ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan masukan dalam upaya penegakan hukum dan pemberantasan korupsi di Indonesia yang dewasa ini sedang sangat gencar dilakukan oleh Pemerintah dengan memaksimalkan fungsi dan wewenang sampai pada mekanisme koordinasi antara BPKP dan Kejaksaan dalam menangani suatu perkara tindak pidana korupsi.

## 2. Manfaat Praktis

- 2.1. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah agar segera merumuskan peraturan perundang-undangan yang untuk selanjutnya dapat dijadikan pedoman oleh masing-masing lembaga khususnya BPKP dan Kejaksaan dalam rangka memaksimalkan, fungsi dan wewenang lembaga-lembaga tersebut dalam rangka mendukung upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Permasalahan ini sangat penting dikemukakan karena tidak menutup kemungkinan akan terjadi ketidakkonsistenan fungsi BPKP. Karena terkadang hasil audit investigasi BPKP tidak dapat dijadikan alat bukti karena hasil audit investigasi BPKP bukan merupakan audit yang hasilnya dapat dijadikan dasar untuk mengungkap kasus korupsi tetapi lebih merupakan tindakan pengawasan (bukan pemeriksaan) yang bersifat preventif, yaitu merupakan laporan pertanggungjawaban kepada presiden. BPKP sebagai pengawas internal memberikan peringatan dini sebelum adanya temuan BPK. Sedangkan untuk Kejaksaan, penelitian ini dianggap penting karena sebagaimana diketahui bahwa Kejaksaan sebagai salah satu pilar penting dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia, sehingga Kejaksaan harus melaksanakan peran dan fungsinya dengan baik .
- 2.2. Penelitian ini diharapkan juga bermanfaat bagi dunia pendidikan dan akademisi khususnya dalam rangka menumbuhkan

kesadaran hukum anti korupsi dan kesadaran hukum untuk berperan memberantas korupsi.

3. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat khususnya dalam upaya mengembalikan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, khususnya terhadap *political will* pemerintah dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Teori-Teori**

##### **1. Teori Negara Hukum**

Amanat konstitusi Republik Indonesia yang terkandung dalam jiwa bangsa (*volkgeist*) tercermin dalam dasar negara yakni Pancasila, sebagai sumber dari segala sumber hukum dan merupakan dasar negara atau *staatsfundamentalnorm*. Pancasila meletakkan pondasi dasar dan



kedudukan Indonesia sebagai negara hukum. Konsep negara hukum dalam konstitusi Negara Republik Indonesia juga dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan belaka (*Machstaat*).

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menerangkan bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusional (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan belaka), karena kekuasaan eksekutif dan administrasi, di Indonesia berada dalam satu tangan, yaitu ada pada Presiden maka administrasi harus berdasar atas sistem konstitusional tidak bersifat absolut. Artinya administrasi dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh peraturan perundangan.

Pemikiran tentang negara hukum itu sendiri mulai hadir dari konsep yang dihadirkan oleh filsuf Yunani kuno, Plato. Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan pada pengaturan hukum yang baik, yang disebut oleh Plato sebagai “nomoi”. Konsep/ide tersebut kemudian berkembang pada abad ke-17, sebagai akibat dari situasi di eropa pada saat itu yang didominasi oleh kekuasaan yang bersifat otoriter dan cenderung absolutisme.

Konsep Negara Hukum atau *Rule of Law* merupakan konsep negara yang ideal untuk saat ini, walaupun konsep negara hukum tersebut, seringkali dijalankan dalam konsep yang berbeda-beda. Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*)

sangatlah penting, Karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas. Diperlukan pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun.

Dalam sistem negara hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik, sehingga muncullah istilah “pemerintah di bawah hukum” (*government under the law*). Kelahiran konsep negara hukum dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara, agar tidak menyalagunakan kekuasaan untuk melakukan penindasan terhadap rakyatnya (*abuse of power, abuse de droit*), sehingga dalam sistem negara hukum, semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama, yakni tunduk kepada hukum yang adil. Sehingga istilah semua orang sama di depan hukum atau *Equality before the law (Equality under the law)*, merupakan hal yang fundamental dalam sistem atau tatanan negara hukum.

Negara hukum merupakan suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah harus tunduk kepada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan dihadapan hukum

tanpa membedakan suku, agama ras, gender, daerah maupun kepercayaan. Kewenangan pemerintah untuk tidak bertindak secara sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat. Karenanya rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.

Albert Venn Dicey dalam *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, mengemukakan tiga arti *the rule of law*, pertama, supremasi *absolute* atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary power* yang luas dari pemerintah, Kedua persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*. Hal ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum. Baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk menaati hukum yang sama, tidak ada peradilan administrasi negara.

Konsep yang ketiga menurut AV Dicey adalah konstitusi yang merupakan hasil dari *ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, melainkan merupakan suatu konsekuensi dari hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi posisi crown dan pejabat-pejabatnya. Implementasi atas negara hukum di Indonesia itu sendiri telah dengan jelas dituangkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, pada bagian umum, sub bagian sistem pemerintahan negara pada angka I

yang menyebutkan Indonesia berdasarkan negara Hukum atau yang kita kenal dengan *Rechtstaat*.

Mencermati uraian mengenai paham Negara Hukum *rechtstaat*, *the rule of law* dan Negara Hukum Indonesia, dapat dikatakan bahwa ketiga paham negara hukum ini bermuara pada satu pengertian dasar bahwa hal yang mendasar dari negara hukum adalah kekuasaan yang berlandaskan hukum dan semua orang sama di depan hukum. Sehingga Negara hukum akan selalu menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara, dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuk kekuasaan negara tersebut haruslah senantiasa dilakukan dalam kerangka kekuasaan hukum dan bukan dalam kerangka kekuasaan negara. Karena Negara selalu harus berdasarkan kerangka hukum itu sendiri.

Bahwa dalam suatu negara hukum, pemerintah harus senantiasa memberikan jaminan adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang harus senantiasa mendapatkan perhatian yakni, menciptakan keadilan, kemanfaatan atau hasil-guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.

Tujuan pokok dari hukum adalah menciptakan ketertiban. Kepatuhan terhadap ketertiban adalah syarat pokok untuk masyarakat yang teratur. Tujuan hukum yang lainnya adalah tercapainya keadilan. Untuk mencapai keadilan, pergaulan antara manusia dalam masyarakat harus mencerminkan kepastian hukum.

Konsep negara hukum seringkali dipandang sebagai konsep negara pelaksana aturan perundang-undangan, sehingga pola pikir tersebut melahirkan pemikiran normatif semata (*das sollen*) dengan mengindahkan faktor empirisnya (*das sein*). Negara hukum haruslah dipahami tidak sekedar sebagai pelaksanaan aturan perundang-undangan, melainkan harus dipahami secara komprehensif, bahwa negara hukum merupakan aktualisasi dari keinginan yang tumbuh dan hidup serta berkembang dalam masyarakat itu sendiri.

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan diterapkannya hukum jika terjadi suatu peristiwa. Itulah arti kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *Justiciable* dari tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat mendapatkan sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan kepastian. Dengan kepastian hukum, masyarakat akan menjadi lebih tertib. Hukum bertugas untuk menciptakan kepastian hukum

Kepastian hukum akan memungkinkan tercapainya tujuan hukum yang lain, yaitu ketertiban masyarakat. Penegakan hukum harus memberi manfaat pada masyarakat, selain menciptakan keadilan. Tujuan hukum menjadi tujuan hukum dan isi dari suatu negara hukum modern. Indonesia, sebagai salah satu negara hukum modern, memiliki tujuan hukum untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Bahwa dalam konsep negara hukum modern atau negara hukum sosial, negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Baik kesejahteraan sosial maupun kesejahteraan ekonomi. Ciri negara berkesejahteraan atau negara hukum sosial (*social rechstaat*) adalah negara berupaya mensejahterahkan rakyatnya dan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada rakyat.

## **2. Teori Pengawasan**

Istilah Pengawasan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata “awas” sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi. Dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Namun dalam perkembangannya, pengawasan mempunyai berbagai kegiatan yang ditujukan untuk menjamin segala aktivitas berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Pengawasan merupakan bagian dari fungsi manajemen. Menurut Gullick fungsi manajemen terdiri dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Controlling, Budgeing*. Sedangkan menurut Oteng Sutisna (1993 : 175) proses dari manajemen terdiri dari pengambilan keputusan, perencanaan, organisasi, komunikasi, koordinasi, pengawasan dan penilaian. Dari kedua pernyataan tersebut dapat kita lihat bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi utama dari manajemen.

Banyak para ahli yang mengemukakan pengertiannya tentang pengawasan, salah satunya yaitu M. Moh. Rifai (1987 : 11) yang mengemukakan bahwa :

Pengawasan mempunyai arti luas, tidak hanya dalam arti melihat/memperhatikan apa yang terjadi dan bagaimana terjadinya, tetapi mengandung juga arti “mengendalikan”, yaitu mengusahakan agar kegiatan-kegiatan benar-benar sesuai dengan rencana dan tertuju kepada pencapaian hasil yang telah ditentukan. Karena itulah Pengawasan diartikan sebagai kontrol. Kontrol dapat didefinisikan sebagai “suatu proses yang mengusahakan agar kegiatan-kegiatan suatu organisasi terbimbing dan terarahkan kepada tujuan yang telah direncanakan”.

Pengertian diatas mengartikan Pengawas dititik beratkan pada proses kontrol yang dilakukan oleh organisasi terhadap pelaksanaan program-programnya. Organisasi ini membandingkan perencanaan program dengan kerjanya sesuai dengan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Tentunya kondisi ini mampu menjamin organisasi untuk mengetahui posisi kerjanya yang dilakukan dan akan memberikan dampak terhadap terwujudnya rencana program. Uraian tersebut pula diperkuat oleh pendapat Oteng Sutisna yang mengemukakan bahwa :

Dalam literatur manajemen, pengawasan diartikan sebagai proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan dimaksudkan untuk menunjukkan kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan, kemudian membetulkannya dan mencegah perulangannya. Pengawasan dalam konsep ini berkaitan dengan orang, kegiatan dan benda.

Sesuai dengan pengertian Pengawasan yang dikemukakan sebelumnya mengartikan Pengawasan sebagai proses pengamatan yang

dilakukan terhadap aktivitas organisasi sehingga diperoleh keyakinan bahwa kegiatan organisasi dapat dilaksanakan sesuai dengan semestinya. Hal ini disebabkan karena dalam pengamatan tersebut nantinya organisasi akan selalu mengendalikan dan menangani apabila ada kendala-kendala yang ditemui. Lebih lanjut diungkapkan pula bahwa pengawasan ini diarahkan pada orang yang merupakan sumber daya manusia, kegiatan yang merupakan program organisasi dan benda yang merupakan sumber daya material organisasi.

Dari pengertian-pengertian yang diungkapkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Pengawasan merupakan proses pengamatan atau penelaah yang dilakukan organisasi terhadap aktivitasnya yang tengah dilakukannya sehingga diperoleh suatu kepastian bahwa program organisasi dapat dilakukan sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Menurut Murdick, (Nanang Fattah, 2004 : 101) yang mengemukakan bahwa :

Pengawasan merupakan proses dasar yang secara esensial tetap diperlukan bagaimanapun rumit dan luasnya suatu organisasi. Proses dasarnya meliputi tiga tahap yaitu : (1) menetapkan standar pelaksanaan; (2) pengukuran pelaksanaan pekerjaan dibanding standar; (3) menentukan kesenjangan antara pelaksanaan dengan standar dan rencana.

Maka dalam pengertian diatas pengawasan adalah pembinaan, pengendalian dan penertiban aparatur.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 tanggal 4 Oktober 1983 Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa : "Pengawasan bertujuan mendukung



kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan”.

Tujuan pengawasan bisa dikatakan sebagai upaya membandingkan kondisi yang seharusnya dengan kondisi kenyataannya yang ada sehingga nantinya diikuti dengan tindakan pembetulan atau pengarahannya sampai akhirnya tindakan organisasi sesuai dengan apa yang seharusnya.

Wujud dan aktivitas perangkat kendali adalah berbagai jenis pengawasan internal maupun eksternal. Dapat pula dilakukan secara struktural maupun fungsional, mencakup pemeriksaan, pembinaan dan evaluasi.

Apapun jenis pengawasan yang dikembangkan, tujuan akhir pengawasan tetap berlaku yaitu untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan dari rencana institusional sehingga mekanisme peran-peran dalam organisasi tetap terjaga ke arah pencapaian tujuannya.

Menurut Oteng Sutisna (1993 : 240) proses tindakan pengawasan terdiri dari empat langkah, yaitu :

1. Menetapkan suatu kriteria atau standar pengukuran/penilaian;
2. Mengukur/menilai perbuatan (*performance*) yang sedang atau sudah dilakukan;
3. Membandingkan perbuatan dengan standar yang ditetapkan dan menetapkan perbedaannya jika ada;

#### 4. Memperbaiki penyimpangan dari standar dengan tindakan perbaikan.

Jadi, pengawasan menyarankan adanya tujuan dan rencana. Semakin jelas, lengkap dan terkoordinasi rencana semakin lengkap pengawasan administratif yang bisa dijalankan. Pengawasan yang ideal, seperti perencanaan pada hakikatnya melihat ke depan, sistem pengawasan yang paling baik memperbaiki penyimpangan-penyimpangan dari rencana sebelum terjadi. Cara kedua sesudah yang terbaik itu adalah mendeteksi penyimpangan-penyimpangan bila itu terjadi.

Pelaksanaan pekerjaan di lingkungan instansi pemerintahan memerlukan adanya pengawasan yang secara institusional yang bertujuan antara lain agar semua komponen sistem bergerak secara koordinatif dan sinergik menuju ke satu arah pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Dalam jangka pendek, pengawasan dilakukan untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di lingkungan organisasi yang dalam jangka panjang berdampak terhadap produktivitas organisasi.

Oteng Sutisna (2003 : 241) merangkumnya dalam tiga langkah proses pengawasan yaitu : (a) menyelidiki apa yang sedang dilakukan; (b) membandingkan hasil-hasil dengan harapan; (c) menyetujui hasil-hasil itu atau tidak.

Sebagai tindak lanjut lebih jelasnya langkah-langkah dalam proses pengawasan sebagai berikut :

- a. Identifikasi penyimpangan, yaitu upaya mengevaluasi kegiatan-kegiatan yang tidak seharusnya dilakukan.
- b. Membandingkan standar dengan kenyataan, segala pelaksanaan yang terjadi dibandingkan dengan ukuran-ukuran (standar) sesuai dengan rencana.
- c. Penilaian prestasi, setelah memperoleh informasi mengenai perbandingan antara standar dengan kenyataan, prestasi nyata dinilai.
- d. Analisis penyebab, setelah mengetahui penyimpangan yang terjadi maka analisis mengenai penyebab mengapa hal itu terjadi.
- e. Tindakan koreksi, diprogram dan dilaksanakan untuk mengendalikan prestasi agar sesuai dengan yang diharapkan.

Gary Dessler, dalam Sujamto (1986 : 95) mengemukakan ada tiga kegiatan pokok dalam proses pengawasan, yaitu (1) menetapkan beberapa jenis standar atau target; (2) mengukur performance yang sebenarnya dengan standar yang ditetapkan; (3) identifikasi penyimpangan dan melakukan tindakan korektif.

Sementara itu Winardi (1974) menggambarkan proses pengawasan ke dalam empat langkah tindakan yaitu (1) menetapkan standar atau dasar untuk pengawasan; (2) meneliti hasil yang dicapai; (3) membandingkan pelaksanaan dengan standar dan menetapkan perbedaannya (bilamana ada perbedaan); (4) memperbaiki penyimpangan dengan tindakan-tindakan korektif.

Sedangkan Stoner dalam Oteng Sutisna (1993 : 258) langkah-langkah dalam pengawasan meliputi empat tahapan :

- a. Menetapkan standar dan metode untuk mengukur prestasi. Langkah ini dapat mencakup segala keperluan, mulai dari target yang harus dicapai oleh setiap pegawai sampai kepada daftar standar absensi dan keamanan. Agar dapat berfungsi secara efektif, standar tersebut harus diperinci dalam istilah-istilah yang dapat dipahami dan diterima juga sebagai yang akurat.
- b. Mengukur prestasi. Langkah ini merupakan proses yang berkesinambungan, repetitif (berulang-ulang), dimana prosesnya tergantung kepada jenis aktivitas yang sedang diukur.
- c. Apakah prestasi kerja memenuhi standar. Pada langkah ini berkenaan dengan kegiatan membandingkan hasil-hasil yang telah diukur dengan sasaran atau standar yang telah ditetapkan sebelumnya, jika hasilnya itu memenuhi standar, manajer dapat berasumsi bahwa segala sesuatunya telah berjalan secara terkendali.
- d. Mengambil tindakan korektif. Jika hasil-hasil yang dicapai tidak memenuhi standar dan analisis menunjukkan perlunya diambil tindakan. Tindakan korektif ini dapat berupa mengadakan perubahan terhadap satu atau lebih banyak aktivitas dalam operasi organisasi atau terhadap standar yang telah ditetapkan semula. Yang harus senantiasa diutamakan ialah menentukan cara-cara yang konstruktif,

agar hasil-hasil tersebut dapat memenuhi standar dan jangan mengidentifikasi kesalahan-kesalahan yang lalu saja.

### **3. Teori Keuangan Negara**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, bagi Indonesia adalah titik awal dimulainya perombakan menyeluruh sistem pengelolaan keuangan negara baik menyangkut aspek yuridis politis, yang mengatur hubungan hukum antara eksekutif dan legislatif, maupun aspek administratif yang mengatur hubungan hukum antar lembaga intra eksekutif. Sebagai legal basis, Undang-Undang Keuangan Negara akan diikuti oleh Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang mengatur aspek administratif maupun Undang-Undang Pemeriksaan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Dari sudut konsepsi, nilai-nilai baru yang dibawa oleh UU Keuangan Negara berkaitan dengan aspek pengelolaan keuangan negara antara lain : di bidang penyusunan anggaran berupa penerapan kinerja (*performance based*), perencanaan jangka menengah (*medium term expenditures framework*) dan *unified budget*; di bidang pelaksanaan anggaran berupa penerapan prinsip "*lets manager manage*" yang lebih memberikan fleksibilitas kepada pimpinan kementerian/lembaga untuk mengatur anggaran kementeriannya masing-masing, tidak lagi seperti saat ini yang kesemuanya harus diatur dan diawasi oleh Menteri Keuangan beserta jajarannya; di bidang pengelolaan perbendaharaan diantaranya berupa pengelolaan kas yang lebih aktif; sedangkan di bidang

pertanggungjawaban keuangan negara, pemerintah akan menyajikan laporan yang komprehensif, akurat dan dalam waktu relatif singkat. Selain itu, pemerintah telah menyiapkan infrastrukturnya berupa standar dan sistem akuntansi khususnya untuk pemerintah yang disusun atas dasar *international best practice*.

Berbicara tentang keuangan negara, kita tidak bisa mendefinisikan dalam suatu definisi tertentu, karena definisi keuangan negara bersifat politis, tergantung kepada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN, sedang apabila bicara keuangan negara dari sudut pemerintah daerah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBD, demikian seterusnya dengan Perjan, PN-PN maupun Perum (Arifin P Soeria Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 70)

Dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, Keuangan Negara pada Perjan, Perum, PN-PN dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.

Beberapa ahli berpendapat keuangan negara dalam BUMN/BUMD adalah sebatas saham di perusahaan itu. Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi hanya bisa diterapkan dalam penjualan saham secara melawan

hukum. Namun negara tetap bisa melakukan upaya hukum perdata maupun pidana berdasarkan undang-undang selainnya.

Ketua Komisi Hukum Nasional, J.E Sahetapy dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi mengatakan perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Menurutnya pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor : 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003 mendefinisikan keuangan negara adalah: “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Berdasarkan pengertian di atas maka keuangan negara tersebut dapat meliputi : (Muhammad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm.12)

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman

2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan negara
4. Pengeluaran negara
5. Penerimaan daerah
6. Pengeluaran daerah
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain, baik berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara dan daerah
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah, dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah, dan/atau kepentingan umum
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor : 17 Tahun 2003, menurut J.E. Sahetapy definisi keuangan negara tersebut belum jelas, dimana pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Esensinya, penyertaan negara yang



dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN. Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor : 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

Pendapat senada disampaikan Direktur Informasi dan Akuntansi Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, Hekinus Manao. Cakupan keuangan negara menurut beliau sesuai Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara meliputi Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu menurutnya terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. "Kalau pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya 50%, jangan ditafsirkan aset BUMN identik dengan aset negara, "jelasnya. Hekinus menambahkan pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai

seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian berarti seluruh piutang maupun hutang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya seluruh hutang-hutang BUMN/D adalah hutang pemerintah. Padahal, ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi.

Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 1995 Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor : 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Sementara itu Wakil Ketua Kadin Indonesia Bidang Kebijakan Publik, Perpajakan dan Kepabeanan, Hariyadi B. Sukamdani mengatakan kerancuan pengertian keuangan negara berdampak pada dunia usaha. Ketidakpastian hukum muncul sehingga *stakeholders* BUMN tidak berani mengambil keputusan strategis. Hariyadi mencontohkan kinerja perbankan yang menurun serta kasus korupsi tender KPU yang menyeret pengusaha membuat pihak swasta takut bekerjasama dengan pemerintah.

Dilain pihak Erman Radjagukguk, mengkaitkan keuangan negara dengan kerugian negara, berkaitan dengan apakah kekayaan BUMN merupakan keuangan negara, ia menegaskan bahwa kekayaan negara menyangkut BUMN berbentuk Persero bukanlah harta kekayaan BUMN secara keseluruhan. Melainkan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN yang berbentuk saham yang dimiliki oleh Tindak pidana korupsi,

baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2001 jo Undang-undang Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

#### **4. Teori Kewenangan**

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi

(*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan

memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah : *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau

mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan



didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

## **B. Istilah Pidana, Korupsi Dan Audit Investigasi**

### **1. Pidana**

Istilah “pidana” berasal dari bahasa Sansekerta (dalam bahasa Belanda disebut *straf* dan dalam bahasa Inggris disebut *penalty*) yang artinya “hukuman”. Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya kamus hukum, “pidana” adalah “hukuman”. Masalah tindak pidana merupakan masalah kemanusiaan dan masalah sosial yang senantiasa dihadapi oleh setiap bentuk masyarakat. Di mana ada masyarakat, di situ ada tindak pidana. Tindak pidana selalu bertalian erat dengan nilai, struktur dan masyarakat itu sendiri. Sehingga apapun upaya manusia untuk menghapuskannya, tindak pidana tidak mungkin tuntas karena tindak pidana memang tidak mungkin terhapus melainkan hanya dapat dikurangi atau diminimalisir intensitasnya.

Mardjono Reksodiputro, menjelaskan bahwa tindak pidana sama sekali tidak dapat dihapus dalam masyarakat, melainkan hanya dapat dihapuskan sampai pada batas-batas toleransi. Hal ini disebabkan karena

tidak semua kebutuhan manusia dapat dipenuhi secara sempurna. Disamping itu, manusia juga cenderung memiliki kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, sehingga bukan tidak mungkin berangkat dari perbedaan kepentingan tersebut justru muncul berbagai pertentangan yang bersifat prinsipil. Namun demikian, tindak pidana juga tidak dapat dibiarkan tumbuh dan berkembang dalam masyarakat karena dapat menimbulkan kerusakan dan gangguan pada ketertiban sosial. Dengan demikian sebelum menggunakan pidana sebagai alat, diperlukan pemahaman terhadap alat itu sendiri. Pemahaman terhadap pidana sebagai alat merupakan hal yang sangat penting untuk membantu memahami apakah dengan alat tersebut tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai.

Sudarto berpendapat yang dimaksud dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Bila dilihat dari filosofinya, hukuman mempunyai arti yang sangat beragam. R. Soesilo menggunakan istilah "hukuman" untuk menyebut istilah "pidana" dan ia merumuskan bahwa apa yang dimaksud dengan hukuman adalah suatu perasaan tidak enak (sangsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar Undang-undang hukum pidana.

Menurut Moeljatno istilah "hukuman" yang berasal dari kata "*Straf*" merupakan istilah-istilah yang konvensional. Dalam hal ini beliau tidak setuju dengan istilah-istilah itu dan menggunakan istilah yang in

konvensional, yaitu “pidana” untuk menggantikan kata “*straf*”. Moeljatno mengungkapkan jika “*straf*” diartikan “hukum” maka “*strafrechts*” seharusnya diartikan “hukum hukuman”. Menurut beliau “dihukum” berarti “diterapi hukum”, baik hukum pidana maupun hukum perdata.

## **2. Korupsi**

Korupsi dari bahasa latin *Corruptio* = Penyuapan; *Corruptore* = Merusak, gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya.

Secara harfiah korupsi merupakan sesuatu yang busuk, jahat dan merusak. Hal ini disebabkan korupsi memang menyangkut segi moral, sifat dan keadaan yang busuk dalam jabatan suatu instansi atau aparatur pemerintah, penyelewengan kekuasaan dalam jabatan karena pemberian, faktor ekonomi dan politik, serta penempatan keluarga atau golongan ke dalam kedinasan dibawah kekuasaan jabatannya.

Sebelum suatu bangsa melakukan suatu tindakan untuk penanggulangan korupsi, ada baiknya apabila terlebih dahulu pemerintah dari bangsa yang bersangkutan mencari lebih dahulu faktor-faktor apa sebenarnya yang menyebabkan atau mendorong timbulnya korupsi di negara tersebut, sehingga nantinya tindakan yang diambil tersebut merupakan tindakan yang tepat.

Tindakan korupsi bukanlah peristiwa yang berdiri sendiri. Perilaku korupsi menyangkut berbagai hal yang sifatnya kompleks. Faktor-faktor penyebabnya bisa dari internal pelaku-pelaku korupsi, juga berasal dari situasi lingkungan yang kondusif bagi seseorang untuk melakukan korupsi.

Andi Hamzah dalam disertasinya menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni :

- a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat;
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;
- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi;
- d. Modernisasi pengembiakan korupsi.

Analisa yang lebih detil lagi tentang penyebab korupsi diutarakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam bukunya berjudul "Strategi Pemberantasan Korupsi" antara lain :

#### 1. Aspek Individu Pelaku

##### a. Sifat Tamak Manusia

Kemungkinan orang melakukan korupsi bukan karena orangnya miskin atau penghasilan tak cukup. Kemungkinan orang tersebut sudah cukup kaya, tetapi masih punya hasrat besar untuk

memperkaya diri. Unsur penyebab korupsi pada pelaku semacam itu datang dari dalam diri sendiri, yaitu sifat tamak dan rakus.

b. Moral yang kurang kuat

Seseorang yang moralnya tidak kuat cenderung mudah tergoda untuk melakukan korupsi. Godaan itu bisa berasal dari atasan, teman setingkat, bawahannya atau pihak lain yang memberikan kesempatan untuk itu.

c. Penghasilan yang kurang mencukupi

Penghasilan seorang pegawai dari suatu pekerjaan selayaknya memenuhi kebutuhan hidup yang wajar. Bila hal itu tidak terjadi maka seseorang akan berusaha memenuhinya dengan berbagai cara. Tetapi bila segala upaya dilakukan ternyata sulit didapatkan, keadaan semacam ini yang akan memberi peluang besar untuk melakukan tindakan korupsi, baik itu untuk keperluan di luar pekerjaan yang seharusnya.

d. Kebutuhan hidup yang mendesak

Dalam rentang kehidupan ada kemungkinan seseorang mengalami situasi terdesak dalam hal ekonomi. Keterdesakan itu membuka ruang bagi seseorang untuk mengambil jalan pintas diantaranya dengan melakukan korupsi.

e. Gaya hidup yang konsumtif

Kehidupan di kota-kota besar acapkali mendorong gaya hidup seseorang konsumtif. Perilaku konsumtif semacam ini bila tidak

diimbangi dengan pendapatan yang memadai akan membuka peluang seseorang untuk melakukan berbagai tindakan untuk memnuhi hajatnya. Salah satu kemungkinan tindakan itu adalah dengan korupsi.

f. Malas atau tidak mau bekerja

Sebagian orang ingin mendapatkan hasil dari sebuah pekerjaan tanpa keluar keringat alias malas bekerja. Sifat semacam ini akan potensial melakukan tindakan apapun dengan cara-cara mudah dan cepat, diantaranya melakukan korupsi.

g. Ajaran agama yang kurang diterapkan

Indonesia dikenal sebagai bangsa religius yang tentu akan melarang tindak korupsi dalam bentuk apapun. Kenyataan di lapangan menunjukkan bila korupsi masih berjalan subur ditengah masyarakat. Situasi paradoks ini menandakan bahwa ajaran agama kurang diterapkan dalam kehidupan.

2. Aspek Organisasi

a. Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan

Posisi pemimpin dalam suatu lembaga formal maupun informal mempunyai pengaruh penting bagi bawahannya. Bila pemimpin tidak bisa memberikan keteladanan yang baik di hadapan bawahannya, misalnya berbuat korupsi maka kemungkinan besar bawahannya akan mengambil kesempatan yang sama dengan atasannya.

b. Tidak adanya kultur organisasi yang benar

Kultur organisasi biasanya punya pengaruh kuat terhadap anggotanya. Apabila kultur organisasi tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan berbagai situasi tidak kondusif mewarnai kehidupan organisasi. Pada posisi demikian perbuatan negatif, seperti korupsi memiliki peluang untuk terjadi.

c. Sistem akuntabilitas yang benar di instansi pemerintah yang kurang memadai

Pada institusi pemerintahan umumnya belum merumuskan dengan jelas visi dan misi yang diembannya dan juga belum merumuskan dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai dalam periode tertentu guna mencapai misi tersebut. Akibatnya, terhadap instansi pemerintah sulit dilakukan penilaian apakah instansi tersebut berhasil mencapai sasarnya atau tidak. Akibat lebih lanjut adalah kurangnya perhatian pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini memunculkan situasi organisasi yang kondusif untuk praktik korupsi.

d. Kelemahan sistem pengendalian manajemen

Pengendalian manajemen merupakan salah satu syarat bagi tindak pelanggaran korupsi dalam sebuah organisasi. Semakin longgar/lemah pengendalian manajemen sebuah organisasi akan semakin terbuka perbuatan tindak korupsi anggota atau pegawai di dalamnya.

e. Manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasi

Pada umumnya jajaran manajemen selalu menutupi tindak korupsi yang dilakukan segelintir oknum dalam organisasi. Akibat sifat tertutup ini pelanggaran korupsi justru terus berjalan dengan berbagai bentuk.

3. Aspek Tempat Individu dan Organisasi Berada

- a. Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi, korupsi bisa ditimbulkan oleh budaya masyarakat. Misalnya, masyarakat menghargai seseorang karena kekayaan yang dimilikinya. Sikap ini seringkali membuat masyarakat tidak kritis pada kondisi, misalnya darimana kekayaan itu didapatkan.
- b. Masyarakat kurang menyadari sebagai korban utama korupsi. Masyarakat masih kurang menyadari bila yang paling dirugikan dalam korupsi itu masyarakat. Anggapan masyarakat umum yang rugi oleh korupsi adalah negara. Padahal, bila negara rugi, yang rugi adalah masyarakat juga karena proses anggaran pembangunan bisa berkurang karena dikorupsi.
- c. Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi. Setiap korupsi pasti melibatkan anggota masyarakat. Hal ini kurang disadari oleh masyarakat sendiri. Bahkan seringkali masyarakat sudah terbiasa terlibat pada kegiatan korupsi sehari-hari dengan cara-cara terbuka namun tidak disadari.



- d. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan bisa dicegah dan diberantas bila masyarakat ikut aktif. Pada umumnya masyarakat berpandangan masalah korupsi itu tanggungjawab pemerintah. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi itu bisa diberantas hanya bila masyarakat ikut melakukannya.
- e. Aspek peraturan perundang-undangan korupsi mudah timbul karena adanya kelemahan di dalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencakup adanya peraturan yang monopolistik yang hanya menguntungkan kroni penguasa, kualitas peraturan yang kurang memadai, peraturan yang kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi dan revisi peraturan perundang-undangan.

Evi Hartanti menyebutkan faktor lainnya yang menyebabkan korupsi adalah :

1. Lemahnya pendidikan agama dan etika;
2. Kolonialisme, suatu pemerintahan asing tidak menggugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi;
3. Kurangnya pendidikan, namun kenyataannya sekarang kasus-kasus korupsi di Indonesia yang dilakukan oleh koruptor yang memiliki kemampuan intelektual yang tinggi, terpelajar dan terpandang sehingga alasan ini dapat dikatakan kurang tepat;

4. Kemiskinan, pada kasus korupsi yang merebak di Indonesia, para pelakunya bukan didasari oleh kemiskinan melainkan keserakahan, sebab mereka bukanlah dari kalangan yang tidak mampu melainkan para konglomerat;
5. Tidak adanya sanksi yang keras;
6. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk pelaku anti korupsi;
7. Struktur pemerintahan.

### **3. Audit Investigasi**

Pemeriksaan adalah terjemahan dari bahasa asing "Audit". Dalam keuangan Negara banyak digunakan istilah, seperti operational audit, financial audit dan program audit. Operational audit berarti pemeriksaan ditempat obyek pemeriksaan (ditempat instansi yang harus diperiksa) termasuk pemeriksaan dokumen, buku-buku dan sebagainya. Financial audit adalah suatu pemeriksaan yang khusus ditujukan kepada transaksi keuangan dan dimaksudkan untuk memperoleh kepastian bahwa berbagai transaksi keuangan tersebut adalah benar, artinya dilakukan dengan jumlah yang semestinya dan sesuai dengan undang-undang dan peraturan. Program audit adalah suatu pemeriksaan yang dimaksudkan untuk menilai hasil suatu kegiatan atau usaha.

Adanya istilah yang beraneka ragam dalam pemeriksaan keuangan Negara atau perekonomian Negara, maka di Indonesia disepakati untuk menggunakan pemeriksaan operasional. Pemeriksaan ini diadakan atas pertimbangan pragmatis belaka. Pemeriksaan operasional adalah

penilaian yang bebas, selektif dan analitis mengenai suatu program atau kegiatan dengan maksud :

1. menilai efisiensi, efektivitas dan keekonomian dalam penggunaan sarana yang tersedia.
2. mengenali aspek-aspek yang penting guna perbaikan.
3. Evaluasi mendalam terhadap aspek tersebut dan memaparkan perlunya perbaikan serta mengemukakan saran.

Pemeriksaan operasional menekankan pada penilaian atas cara-cara manajemen mengelola sumber daya dan daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bagi suatu program kegiatan yang mencakup :

1. pemeriksaan keuangan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
2. penilaian terhadap efisiensi, efektivitas dan keekonomian dalam penggunaan sarana yang tersedia.
3. evaluasi terhadap manfaat dari hasil program

Pemeriksaan operasional dalam pelaksanaannya mendeteksi seluruh kegiatan, mulai adanya usulan atau prarencana, rencana definitif pelaksanaan dan pemanfaatan hasilnya. Jadi menelusuri setiap sendi-sendi kegiatan atau seluruh fungsi manajemen untuk mengangkat permasalahan permukaan yang menurut pertimbangannya adalah beralasan sekali untuk dikomunikasikan kepada para pemakai informasi yaitu pengambil keputusan. Permasalahan inilah yang menurut istilah

pemeriksaan operasional disebut dengan temuan hasil pemeriksaan (*audit finding*).

Proses yang paling penting adalah pengembangan temuan agar mantap untuk diteruskan kepada pemakai informasi. Pengembangan temuan merupakan pengumpulan dan sistesis informasi khusus yang bersangkutan dengan program atau kegiatan yang diperiksa, dievaluasi dan dianalisis karena diperkirakan akan menjadi perhatian dan berguna bagi pemakai informasi. Pengembangan temuan, dapat diketahui kondisi yang sebenarnya, kriteria atau tolok ukurnya, penyimpangan yang terjadi apabila kondisi dan kriteria dibandingkan dengan hubungan kausalnya, komentar atau tanggapan dari obyek yang diperiksa, baik sebagai informasi tambahan atau pelengkap maupun sebagai *counter balance* dari tanggapan yang diterima baru kemudian memberi rekomendasi yang menurut keyakinannya merupakan jalan pemecahan yang paling baik yang dapat berupa teguran terhadap kegiatan yang sedang berjalan, upaya perbaikan pada masa yang akan datang serta pencegahannya.

Undang-Undang Nomor : 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, evaluasi dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

Pengertian Audit investigasi adalah audit untuk mengenali dan mengidentifikasi kasus penyimpangan dalam rangka pembuktian atas dugaan penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara serta ketaatannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan ruang lingkup audit investigasi adalah kegiatan/perbuatan yang menyebabkan terjadinya kerugian keuangan/kekayaan negara dan/atau perekonomian negara, termasuk di dalamnya mengenai siapa yang melaksanakan kegiatan/perbuatan, dimana dan kapan kegiatan/perbuatan tersebut dilakukan serta bagaimana cara melakukan kegiatan/perbuatan tersebut.

Perwujudan pelaksanaan audit investigasi sebagaimana dimaksudkan tentang peran BPKP dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan informasi yang diperoleh dari :

1. Temuan audit reguler atas adanya penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara. Audit ini dilakukan berdasarkan program kerja pemeriksaan tahunan BPKP. Pengembangan pendalaman temuan pada audit reguler akan dilakukan dengan audit investigasi.
2. Pengaduan masyarakat, baik yang langsung ditujukan ke BPKP pusat maupun ke perwakilan BPKP Propinsi Sulawesi Selatan.
3. Permintaan audit investigasi dari instansi pemerintah BUMN dan BUMD.
4. Permintaan audit investigasi dari instansi pemerintah lainnya.

5. Permintaan dari Komisi Pemberantasan Korupsi.
6. Permintaan dari instansi Penyidik (Kepolisian dan Kejaksaan). Dalam kategori ini setiap adanya temuan indikasi korupsi yang ditemukan oleh Penyidik Kejaksaan maka audit investigasi tetap dimintakan kepada BPKP.

### **C. Tugas Dan Fungsi Pokok BPKP Dan BPK**

Salah satu lembaga negara yang memiliki peran terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi selain Kejaksaan, Kepolisian, Komisi Pemberantasan Korupsi adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP berdiri pada tahun 1983 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor : 31 Tahun 1983. BPKP merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berfungsi sebagai auditor internal pemerintah yang berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

Dasar hukum BPKP adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor : 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan serta susunan organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah non departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 64 Tahun 2005. Sesuai dengan pasal 52 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tersebut, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan tugas, BPKP menyelenggarakan fungsi :  
(BPKP, *Lakip Tahun 2012 Nomor : LAP-132/PW21/1/2013 Tanggal 16 Januari 2013*, hlm.2)

1. Penyiapan rencana dan program kerja pengawasan.
2. Pengawasan terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan pengurusan barang milik kekayaan negara.
3. Pengawasan terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah dan pengurusan barang milik kekayaan daerah.
4. Pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas pemerintahan yang bersifat strategis dan/atau lintas departemen lembaga wilayah.
5. Pemberian asistensi penyusunan laporan akuntabilitas kinerja pemerintah pusat dan daerah.
6. Evaluasi atas laporan akuntabilitas kinerja pemerintah pusat dan daerah.
7. Pemeriksaan terhadap badan usaha milik daerah, pertamina, cabang usaha pertamina, kontraktor bagi hasil dan kontrak kerja sama, badan-badan lain yang di dalamnya terdapat kepentingan pemerintah, pinjaman bantuan luar negeri yang diterima pemerintah pusat dan badan usaha milik daerah atas permintaan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Evaluasi terhadap pelaksanaan good corporate governance dan laporan akuntabilitas kinerja pada badan usaha milik negara, pertamina, cabang usaha pertamina, kontraktor bagi hasil dan kontrak

kerja sama, badan-badan lain yang di dalamnya terdapat kepentingan pemerintah.

9. Investigasi terhadap indikasi penyimpangan yang merugikan negara, badan usaha milik negara dan badan-badan lain yang di dalamnya terdapat kepentingan pemerintah, pemeriksaan terhadap hambatan kelancaran pembangunan, pemberian bantuan pemeriksaan terhadap instansi penyidik dan instansi pemerintah lainnya.
10. Pelaksanaan analisis dan penyusunan laporan hasil pengawasan serta pengendalian mutu pengawasan.
11. Pelaksanaan administrasi perwakilan BPKP.

Salah satu bidang yang ada dalam organisasi BPKP dan memiliki peranan dalam melakukan tugas dan fungsi BPKP memberantas tindak pidana korupsi adalah bidang investigasi. Bidang investigasi yang merupakan salah satu bidang pada perwakilan BPKP mempunyai tugas melaksanakan penyusunan rencana, program dan pelaksanaan pemeriksaan terhadap indikasi penyimpangan yang merugikan negara, badan usaha milik negara dan badan-badan lain yang didalamnya terdapat kepentingan pemerintah, pemeriksaan terhadap hambatan kelancaran pembangunan dan pemberian bantuan pemeriksaan pada instansi penyidik dan instansi pemerintah lainnya.

Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mempunyai tugas pokok sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 5, adalah memeriksa tanggungjawab tentang keuangan-keuangan



negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 pemeriksaan BPK meliputi semua Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), dan anggaran perusahaan-perusahaan milik Negara/Daerah (BUMN/D) yang pada hakekatnya seluruh kekayaan negara.

Untuk mengoptimalkan kinerja BPKP, maka BPKP memiliki perwakilan di tingkat Propinsi. Saat ini BPKP memiliki 25 perwakilan di tingkat Propinsi. Organisasi dan tata kerja perwakilan BPKP ditetapkan dengan Keputusan Kepala BPKP Nomor : Kep-06.00.00-286/K/2001 tanggal 30 Mei 2001.

#### **D. Mekanisme Hubungan Kerja Antara BPKP, BPK Dengan Kejaksaan**

Kerjasama BPKP dengan Kejaksaan Republik Indonesia dilandasi dengan petunjuk pelaksanaan bersama Jaksa Agung dan BPKP Nomor : Juklak-C01/JA/2/1989 dan Kep-145/K/1989 tentang upaya memantapkan kerjasama Kejaksaan Republik Indonesia dan BPKP dalam penanganan kasus yang berindikasi korupsi.

Petunjuk pelaksanaan tersebut secara umum mengatur tentang kerjasama Kejaksaan Republik Indonesia dan BPKP dalam bidang pidana sebagai berikut :

##### **a. Umum**

- Apabila berdasarkan hasil ekspose intern telah diyakini adanya indikasi kuat terpenuhinya unsur tindak pidana korupsi, tanpa

menunggu diterbitkannya Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPKP melaporkannya kepada Kejaksaan untuk dilakukan penyelidikan. Hal ini dilakukan dengan cara pihak BPKP menyerahkan data awal ke Kejaksaan dan selanjutnya dilakukan pembahasan bersama (ekspose ekstern).

- Kerjasama dengan Kejaksaan dapat dilakukan apabila Kejaksaan meminta bantuan BPKP untuk melakukan pemeriksaan atau perhitungan kerugian keuangan negara.
- Untuk memantapkan bahan penyelidikan dan/atau penyidikan Kejaksaan dan BPKP melakukan kerjasama sejak tahap penyelidikan, baik menyangkut analisis/diskusi, interogasi maupun upaya melengkapi data/bukti.

b. Pembahasan bahan awal

- Dalam rangka pembahasan bahan awal, kepala BPKP Pusat/Perwakilan mengundang Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus/Kepala Kejaksaan Tinggi setempat cq. Asisten Tindak Pidana Khusus untuk hadir dalam kegiatan ekspose ekstern.
- Ekspose ekstern dengan Kejaksaan ditujukan untuk melakukan analisis bersama terhadap kasus penyimpangan yang dianggap oleh BPKP berindikasi tindak pidana korupsi dan dimaksudkan untuk memantapkan temuan BPKP, hasil yang bisa dicapai sebagai berikut :

- (1) Kesepakatan bahwa kasus tersebut telah berindikasi tindak pidana korupsi sesuai Undang-Undang Nomor : 3 Tahun 1971 jo. Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2001. Dalam hal ini BPKP segera membuat dan menerbitkan laporan hasil pemeriksaan khusus yang disampaikan kepada Kejaksaan.
- (2) Kesepakatan bahwa kasus tersebut belum berindikasi tindak pidana korupsi sesuai Undang-Undang Nomor : 3 Tahun 1971 jo. Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2001, karena masih memerlukan data tambahan atau pematapan awal. Dalam hal ini Kejaksaan, akan menunjukkan secara jelas unsur dan bukti yang masih harus dilengkapi. BPKP melengkapi bukti tersebut dengan melakukan pemeriksaan tambahan dan BPKP dapat meminta bantuan Kejaksaan bila terdapat keterbatasan kewenangan. Bila bukti telah lengkap, BPKP membuat laporan Hasil Pemeriksaan Khusus bentuk Bab dan disampaikan kepada Kejaksaan.
- (3) Kesepakatan bahwa kasus tersebut tidak berindikasi tindak pidana korupsi, maka dapat ditempuh upaya :
  - Penuntutan melalui jalur perdata, BPKP menerbitkan LPHK bentuk Bab dan disampaikan ke Kejaksaan.
  - Penutupan menurut ketentuan PP Nomor 30 tahun 1980, BPKP menerbitkan LPHK bentuk surat dengan Berita Acara

Pemeriksaan Khusus (BAPK) kepada pimpinan instansi yang berwenang mengenakan PP Nomor 30 Tahun 1980.

- (4) Terdapat perbedaan pendapat antara Kejaksaan dan BPKP yang tidak mungkin dipertemukan. Dalam hal ini kedua belah pihak segera melaporkan kepada atasan masing-masing untuk memperoleh keputusan di tingkat atasan.
- (5) Kejaksaan tidak memberikan pendapat dalam waktu satu bulan setelah pemaparan atau penyampaian data awal. Dalam hal ini, deputi bidang pengawasan khusus/kepala perwakilan BPKP segera menerbitkan LHP dengan mengungkapkan masalah yang terjadi setelah sebelumnya mengusahakan langkah tindak lanjut dalam rangka pengamanan keuangan negara.

c. Peranan BPKP dalam tahap penyelidikan

- Berdasarkan kesepakatan yang menyatakan bahwa kasus telah berindikasi tindak pidana korupsi sesuai Undang-Undang Nomor : 3 Tahun 1971 jo. Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2001 dan dilengkapi dengan LHPK yang diterima dari BPKP, Kejaksaan melaksanakan penyelidikan dan sejak awal mengikutsertakan unsur BPKP.
- Hasil penyelidikan didiskusikan dan dianalisis bersama antara Kejaksaan dan BPKP, agar :
  - (1) BPKP dapat mengikuti proses perkembangan penanganan kasus, memahami permasalahan yang ada dan memberi dukungan.

- (2) Kejaksaan dapat memahami sistem administrasi keuangan yang biasanya menjadi sumber pelanggaran hukum.
- Hasil penyelidikan ada tiga kemungkinan yaitu :
- (1) Cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penyidikan. Dalam hal ini, Kejaksaan segera melakukan penyidikan dan sejak awal mengikutsertakan unsur BPKP.
  - (2) Belum cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penyidikan karena masih memerlukan data tambahan. Dalam hal ini Kejaksaan segera melakukan penyelidikan lebih lanjut dengan tetap mengikutsertakan BPKP, untuk menghindarkan pengambilan kesimpulan hasil penyelidikan yang terlalu dini. Setelah dasar dan alasan cukup maka Kejaksaan segera melakukan penyidikan dan sejak awal mengikutsertakan unsur BPKP.
  - (3) Tidak cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penyidikan maka Kejaksaan mendiskusikannya dengan BPKP, sebelum melakukan penghentian penyelidikan. Penghentian penyelidikan ini hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus. Bila ada *novum*, kasus tersebut dapat dibuka kembali.
- Terhadap kasus yang dihentikan penyelidikannya dapat ditempuh upaya sebagai berikut :

- (1) Upaya penuntutan melalui jalur perdata. Dalam hal ini dilakukan analisis bersama melalui ekspose ekstern dengan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara/Kepala Kejaksaan Tinggi cq. Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara, lalu BPKP menerbitkan LHPK bentuk Bab yang disampaikan ke Kejaksaan.
  - (2) Bila pada kasus tersebut terdapat perbuatan pelanggaran disiplin pegawai negeri maka diterbitkan LHPK bentuk Bab untuk disampaikan ke instansi dan pejabat/pimpinan yang berwenang.
  - (3) Bila pada kasus tersebut hanya terdapat unsur pelanggaran disiplin pegawai negeri maka diterbitkan LHPK bentuk surat dengan lampiran BAPK untuk disampaikan kepada pimpinan instansi yang berwenang mengenakan sanksi.
  - (4) Apabila tidak terdapat pelanggaran apapun maka BPKP menerbitkan LHPK bentuk surat sebagai dasar untuk menghentikan penanganan kasus tersebut.
- Bila tidak ada kesepakatan antara BPKP dengan Kejaksaan maka kedua belah pihak segera melaporkan kepada atasan masing-masing untuk memperoleh keputusan di tingkat atasan.

d. Peranan BPKP dalam tahap penyidikan

- Berdasarkan kesepakatan tentang hasil penyelidikan yang menyimpulkan bahwa kasus tersebut memiliki kecukupan dasar dan alasan untuk dilakukan penyidikan maka Kejaksaan melaksanakan penyidikan dan sejak awal mengikutsertakan unsur BPKP.

- Hasil penyidikan ada dua kemungkinan yaitu :

(1) Cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penuntutan.

Dalam hal ini Kejaksaan segera melakukan pemberkasan dan melimpahkan perkaranya ke Pengadilan.

(2) Tidak cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penuntutan sehingga penyidikan dihentikan. Dalam hal ini Kejaksaan mendiskusikannya dengan BPKP. Bila telah sepakat bahwa memang tidak cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penuntutan maka Kejaksaan akan meminta persetujuan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus agar dilakukan penghentian penyidikan.

- Terhadap kasus yang dihentikan penyidikannya apabila mungkin dapat ditempuh upaya seperti yang telah diuraikan dalam huruf c di atas. Apabila tidak ada kesepakatan antara BPKP dan Kejaksaan maka kedua pihak melaporkan ke atasan masing-masing untuk memperoleh keputusan ditingkat atasan. Keputusan yang dihasilkan oleh forum pertemuan masing-masing atasan pada hakikatnya akan menghasilkan :

(1) Keputusan bahwa kasus tersebut cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penuntutan.

(2) Keputusan bahwa kasus tersebut tidak cukup dasar dan alasan untuk ditingkatkan ke tahap penuntutan sehingga penyidikan dihentikan.

e. Peranan BPKP dalam tahap penuntutan (Persidangan)

- Didalam tahap penuntutan, BPKP tidak mungkin bertindak sebagai saksi sebab salah satu persyaratan untuk bertindak sebagai saksi dalam persidangan adalah ia harus mengalami, melihat dan mendengar sendiri terjadinya kasus seperti termaktub dalam pasal 1 butir 26 KUHAP.
- Dalam pelaksanaan bantuan pemeriksaan atau pelaksanaan bantuan penghitungan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, pejabat BPKP pada umumnya mendasarkan pelaksanaan tugas tersebut kepada bukti-bukti catatan dan meminta keterangan dari yang diduga terlibat dalam kasus. Dengan kata lain, pelaksanaan tugas BPKP tersebut dilakukan setelah kasus terjadi.
- Sehubungan dengan hal tersebut, BPKP hanya mungkin bertindak sebagai pemberi keterangan ahli, kecuali dalam pelaksanaan tugasnya, ia mendengar, melihat dan mengalami sendiri kejadian tersebut sehingga terpenuhi syarat menjadi saksi. Hal ini dijelaskan dalam surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus kepada seluruh Kepala Kejaksaan Tinggi di Indonesia Nomor : R-549/F/Fpy.2/12/1987 tanggal 19 Desember 1987.
- Pejabat BPKP yang bertindak sebagai pemberi keterangan ahli ditunjuk oleh penanggungjawab pemeriksaan berdasarkan kecakapan dan kemampuan yang dimiliki serta tidak harus yang telah melakukan tugas pemeriksaan di lapangan. Tata cara penunjukan pejabat yang akan memberi keterangan ahli diatur dalam

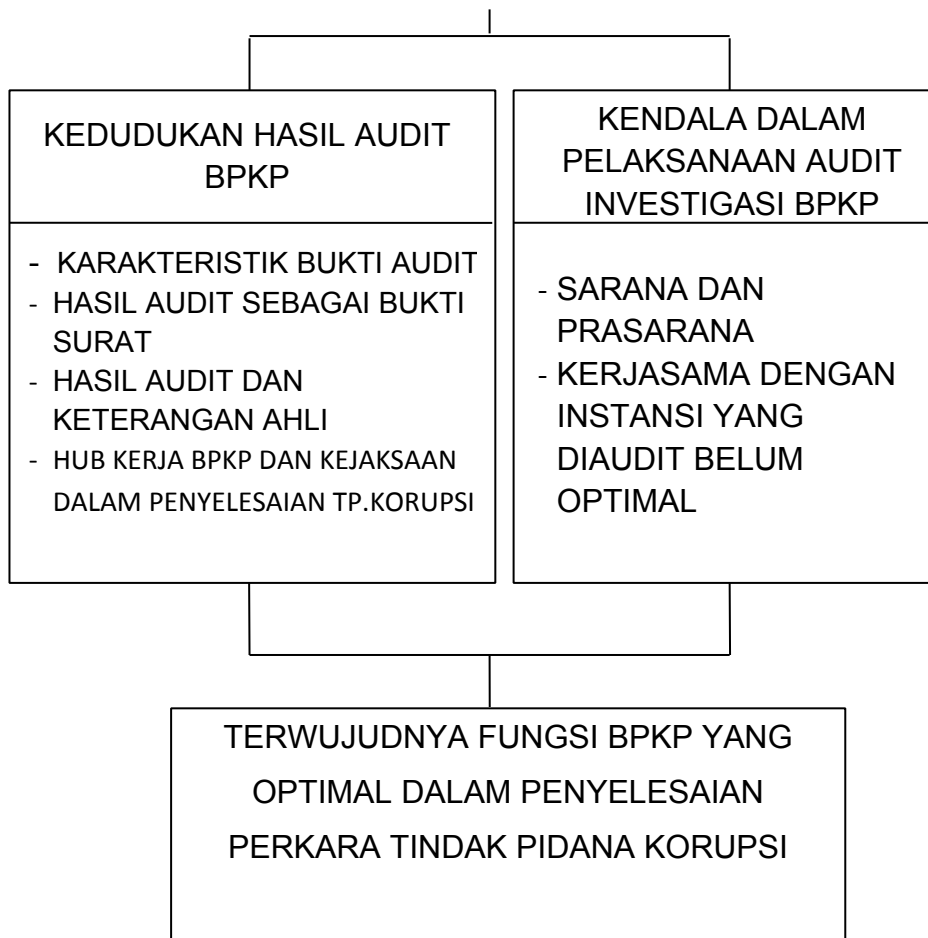


surat Deputi Kepala BPKP bidang Pengawasan Khusus kepada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Nomor : S-564/D.VII/1990 tanggal 15 Mei 1990 dan surat Kepala BPKP Nomor : S-282/K/85 tanggal 29 Juli 1985.

Mekanisme kerja yang dijalankan oleh pihak penyidik Kejaksaan apabila penyidik Kejaksaan bekerjasama dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan penyidikan perkara tindak pidana korupsi diatur dalam kesepakatan bersama BPK dan Kejaksaan Nomor : 01/KB/I-VIII.3/07/2007 dan Nomor : KEP-071/A/JA/07/2007 tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Unsur Tindak Pidana pada pasal 4 dan pasal 5 yakni apabila dari hasil pemeriksaan BPK terungkap hal-hal yang diduga mengandung unsur tindak pidana maka BPK menyerahkan hasil pemeriksaan kepada penegak hukum termasuk Kejaksaan untuk kemudian dilakukan pemaparan dan pembahasan bersama yang apabila dari hasil pemaparan dan pembahasan disimpulkan terpenuhi ada bukti permulaan yang cukup maka Kejaksaan akan melakukan penyidikan dengan tetap melakukan koordinasi berupa pemberian keterangan ahli atau kegiatan lain yang dipandang perlu dalam penyelesaian perkara tindak pidana yang telah dilaporkan oleh BPK.

#### **E. Bagan Kerangka Pikir**

UU NO. 31 TAHUN 1999 UU NO. 20 TAHUN 2001 KEPPRES NO. 31 TAHUN 1983
---



## F. Defenisi Operasional

Dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan yang akan di teliti maka akan diberikan beberapa definisi beberapa konsep dasar sehingga akan diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan sebagai berikut :

### 1. Jaksa

Jaksa adalah pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta wewenang lain berdasarkan undang-undang.

## 2. BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)

BPKP merupakan salah satu lembaga pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 3. Auditor BPKP

Auditor BPKP adalah pegawai pada lingkungan BPKP yang melakukan audit untuk mengenal dan mengidentifikasi kasus penyimpangan dalam rangka pembuktian atas dugaan penyimpangan yang dapat merugikan keuangan negara serta ketaatannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 4. Auditing

Auditing adalah proses pengumpulan dan pengevaluasian bahan bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu entitas ekonomi yang dilakukan seorang yang berkompeten dan independen untuk dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan. Auditing seharusnya dilakukan oleh seorang yang independen dan kompeten.

## 5. Kerugian Negara

Kerugian negara adalah harta atau kekayaan negara yang tercantum haknya untuk dikembalikan ke negara melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN). Harta atau kekayaan negara termasuk segala hak-hak negara

yang dapat dinilai dengan uang, benda-benda lain baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak yang dapat diformulasikan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta termasuk pula Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).

#### 6. Keuangan Negara

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dititik beratkan pada pelaksanaan Fungsi BPKP maka dipilih BPKP perwakilan Propinsi Sulawesi Selatan dan Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan dan Barat di Kota Makassar.