

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### **A. Implementasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Menghitung Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi.**

1. Implementasi Peraturan Perundang-undangan terkait kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam menghitung kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

Di dalam Undang-undang No 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang No 31 Tahun 1999 pasal 26 berbunyi :

“Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-undang ini.”

Hal ini juga berlaku ketentuan peralihan pasal 284 dalam KUHAP yang berbunyi:

“Dalam waktu dua tahun setelah undang undang ini diundangkan maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.”

Jadi dalam proses penyidikan perkara korupsi yang di lakukan oleh penyidik (kepolisian / kejaksaan) kembali lagi pada prosedur yang terdapat dalam KUHAP. Begitu halnya dengan proses pembuktian, dimana kembali merujuk pada pasal 183 KUHAP yang berbunyi:

“Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya”

Dengan ketentuan tersebut maka pihak penyidik hendaknya mengajukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti untuk meyakinkan hakim. Adapun macam-macam alat bukti yang sah

di atur dalam pasal 184 KUHAP yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa.

Pembuktian tindak pidana korupsi tidaklah semudah tindak pidana pada umumnya. Maka dari itu jika pihak penyidik dianggap kesulitan dalam pembuktiannya melakukan perhitungan kerugian negara akibat perbuatan korupsi maka pihak penyidik dapat melakukan kerjasama dengan meminta bantuan kepada lembaga pengawas Negara yaitu BPK.

Adapun BPK ini dibentuk dengan berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 pasal 23 E yang berbunyi :

“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”

Untuk memperkuat dan memperjelas mengenai tugas dan kewenangan dari BPK itu sendiri, maka di bentuklah suatu Undang-undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Tugas dan kewenangannya pun telah diatur dalam Bab III dari pasal 6 hingga pasal 12.

Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Lingkup pemeriksaan BPK mencakup seluruh keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 Undang-undang No 17 tentang Keuangan Negara yang berbunyi :

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;

- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. 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;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Dengan demikian BPK diberikan kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yaitu :<sup>1</sup>

1. Pemeriksaan Keuangan (financial audit)

Adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

2. Pemeriksaan kinerja (operational audit)

Adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawas intern pemerintah. Berdasarkan pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan dari pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Bagi pemerintah, pemeriksaan kinerja bertujuan agar kegiatan yang di biayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara aktif.

---

<sup>1</sup> Suradi, *Korupsi dalam sektor pemerintahan dan swasta*, Gava Media, Yogyakarta, 2006, hal 117

### 3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (special audit)

Adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Khusus mengenai special audit kewenangan BPK dalam menilai dan menentukan jumlah kerugian negara yang di akibatkan oleh perbuatan melawan hukum telah di atur dalam pasal 10 Undang-undang No 15 Tahun 2006. Kemudian hasil perhitungan tersebut dapat dilaporkan kepada pihak yang berwenang seperti pasal 8 ayat 3 yang berbunyi :

“Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.”

Hasil laporan dari perhitungan BPK tersebut dapat dijadikan dasar penyidikan oleh pihak penyidik, seperti yang di jelaskan dalam pasal 4 UU No 15 Tahun 2006.

Perihal kewenangan yang dimiliki oleh BPK dalam melakukan audit investigatif juga tertuang di dalam Undang-undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab keuangan negara pasal 13 berbunyi :

“Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.”

Pemeriksa sebagaimana yang tertulis di atas adalah orang yang melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK.

Ini sesuai dengan penjelasan di pasal 1 Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu juga untuk memperkuat kewenangan yang dimiliki oleh BPK dalam melakukan audit investigatif untuk kepentingan hukum, maka BPK selaku lembaga

pengawas negara melakukan kerjasama dengan instansi penegak hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan yang di tuangkan dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama.

Seperti halnya dalam Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kepolisian RI No: 1/ KB/ I-XII.2/11/2008 dan No.Pol ; B/11/XI 2008 Tentang Tindak Lanjut Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI Yang Berindikasi Tindak Pidana pasal 3 berbunyi :

“Pihak Pertama (BPK) segera menyerahkan hasil pemeriksaannya yang berindikasi tindak pidana kepada Pihak Kedua (Kepolisian) untuk di tindak lanjuti dalam rangka penegakan hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Begitu pula yang tertuang di dalam pasal 10 yang berbunyi :

“Guna kepentingan penyidikan perkara yang bukan berasal dari Pihak Pertama (BPK), Pihak Kedua (Kepolisian) dapat meminta Pihak Pertama (BPK) untuk melakukan perhitungan kerugian negara dan/atau pemeriksaan dengan tujuan tertentu.”

Tidak hanya pihak kepolisian saja yang menjalin hubungan kerjasama dengan BPK, pihak penyidik dari Kejaksaan juga melakukan hubungan kerjasama dengan BPK. Hal ini di wujudkan dengan Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung RI No. 1/ KB/ I-VII.3/07/2007 dan No : Kep- 071/A/JA/07/ 2007 Tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Tindak Pidana. Kewenangan BPK dalam melakukan audit investigatif juga tertuang di dalam pasal 4 berbunyi :

“Apabila dalam pemeriksaan BPK terungkap hal-hal yang diduga mengandung unsur tindak pidana, maka BPK sesuai kewenangannya menyerahkan hasil pemeriksaan kepada Penegak Hukum, termasuk Kejaksaan Agung.”

Selain itu juga bilamana pihak kejaksaan memerlukan bantuan dalam melakukan perhitungan kerugian negara, maka dapat memberitahukan kepada BPK sebagaimana yang telah tertulis pada pasal 7.

Selain kepolisian dan kejaksaan sebagai penyidik, terdapat pula suatu lembaga yang mampu melakukan penyidikan khusus untuk tindak pidana korupsi yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Adapun KPK di bentuk dengan dasar hukum berupa Undang-Undang No 30 Tahun 2002.

Di dalam Undang-undang No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di sebutkan juga peran serta BPK dalam membantu kinerja KPK. Hal ini terlihat dengan adanya di pasal 6 Undang-undang No 30 Tahun 2002 yang menegaskan bahwa KPK mempunyai tugas kordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Di dalam penjelasan Undang-undang tersebut, Instansi yang berwenang salah satunya adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

## 2. Implementasi Peraturan Perundang-undangan terkait Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menghitung kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi.

Seperti yang telah di jelaskan sebelumnya bahwa menurut Undang-undang No 31 Tahun 1999 jo Undang-undang No 20 Tahun 2001 pasal 26 yang menjelaskan bahwa proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan merujuk kembali ke dalam KUHAP yang mana juga diatur dalam pasal 284 mengenai ketentuan peralihan maka bilamana para penyidik hendak melakukan proses pembuktian juga harus merujuk kembali ke pasal 183 dan 184 KUHAP.

Dalam melakukan pembuktian yang bersifat tindak pidana khusus seperti halnya tindak pidana korupsi memanglah tidak mudah sebab memerlukan perhitungan kuangan negara yang di rugikan. Untuk melakukan ini terkadang para penyidik perlu memerlukan bantuan dari lembaga pengawas guna memperkuat keakuratan nilai yang di hitung. Lembaga

pengawas yang mampu melakukan perhitungan ini di antaranya adalah Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

BPKP di dirikan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No 31 Tahun 1983. Dimana BPKP adalah Suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang ada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Ada pun di dalam pasal 2 dan 3 Undang-undang ini mengatur mengenai tugas pokok dan kewenangannya BPKP. Dari tugas dan kewenangan tersebut dapat dilihat bahwa lingkup pengawasan yang dilakukan oleh BPKP meliputi :

- a. Penerimaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk pengawasan atas pelaksanaan fasilitas pajak, bea, dan cukai.
- b. Pengeluaran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- c. Pengurusan barang-barang bergerak milik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- d. BUMN, BUMD dan badan usaha lainnya yang seluruh atau sebagian kekayaannya dimiliki Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah.
- e. Badan-badan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh atau disubsidi atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk badan-badan yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah karena pemberian hak atau wewenang hukum publik;

BPKP sesuai tugas pokok dan fungsinya adalah melakukan audit atau pemeriksaan. Jenis audit oleh BPKP, antara lain:<sup>2</sup>

- a. Audit Keuangan (*Financial Audit*)

Audit yang dilakukan terhadap laporan keuangan perusahaan dengan tujuan untuk menilai kelayakan/kewajaran atas penyajian laporan keuangan (opini).

---

<sup>2</sup> Anonymous ,2012, *BPKP dan Jenis Audit Pemeriksaan*, (online) <http://tipikor99.blogspot.com/2008/12/bpkp-jenis-audit-strategi-pemberantasan.html> (18 Agustus 2012)

b. Audit Kinerja (*Performance Audit*)

Audit yang dilakukan untuk menilai pencapaian kinerja suatu entitas/organisasi.

c. Audit Operasional (*Operational Audit*)

Audit yang dilakukan secara selektif dan sistematis terhadap kegiatan-kegiatan tertentu dengan tujuan untuk mengidentifikasi kelemahan dan memberikan saran perbaikan, sehingga tujuan dapat dicapai.

d. Audit Investigasi (*Investigative Audit*)

Audit yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan tertentu yang berindikasi Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).

Adapun metode atau cara yang dilakukan oleh auditor BPKP dalam menentukan besaran kerugian keuangan negara dilakukan tergantung dari kasus yang terjadi antara lain dengan cara yaitu :<sup>3</sup>

- a. Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan nilai pekerjaan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik oleh ahli fisik.
- b. Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayarkan dengan harga perbandingan (standar Pemda, harga pasar, harga indeks dan lain-lain).
- c. Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan pengeluaran yang seharusnya.

Khusus mengenai kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigatif yang berhubungan dengan perbuatan melawan hukum, telah diatur di dalam Keputusan Presiden No 31 Tahun 1983 pasal 44 yang berbunyi :

“Apabila dari hasil pemeriksaan diperkirakan terdapat unsur tindak pidana korupsi, Kepala BPKP melaporkannya kepada Jaksa Agung.”

<sup>3</sup>BPKP, Deputi Bidang Investigasi, *Acuan bagi Auditor BPKP dalam Melakukan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara atas Kasus-Kasus Penyimpangan yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi dan Perdata*, Juni, Jakarta, 2003.

Ketentuan mengenai audit investigatif yang dapat dilakukan oleh BPKP juga di atur dalam Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pasal 48 ayat 2 yang berbunyi :

“Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui:

- a. audit;
- b. reuiu;
- c. evaluasi;
- d. pemantauan; dan
- e. kegiatan pengawasan lainnya”

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) di atas yang dimaksud salah satunya adalah BPKP. Mengenai peran audit di atas, dijelaskan di dalam pasal 50 Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 bahwa yang dimaksud audit tersebut terdiri atas audit kinerja dan audit atas tujuan tertentu. Penjelasan audit dengan tujuan tertentu telah dijelaskan dalam pasal penjelasan Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 pasal 50 ayat 2 yang berbunyi :

“Audit dengan tujuan tertentu antara lain audit investigatif, audit atas penyelenggaraan SPIP, dan audit atas hal-hal lain di bidang keuangan”

Selain itu juga untuk memperkuat kewenangan yang dimiliki oleh BPKP dalam melakukan audit investigatif untuk kepentingan hukum, maka BPKP selaku lembaga pengawas melakukan kerjasama dengan instansi penegak hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan yang di tuangkan dalam bentuk Surat Kesepakatan Bersama.

Di dalam Surat Kesepakatan Bersama yang dilakukan oleh BPKP beserta Kepolisian dan Kejaksaan No : Kep-109/A/JA/09/2007 , No.Pol : B/2718/IX/2007/ dan No : Kep-1093/K/D6/2007 Tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Termasuk Dana Nonbudgeter, terdapat beberapa aturan yang mengatur mengenai audit investigatif yang dapat dilakukan oleh BPKP. Diantaranya seperti yang terdapat di dalam pasal 4 ayat 2 berbunyi :

“Dalam hal hasil kordinasi di perlukan pendalaman, maka BPKP melakukan audit terlebih dahulu atas kasus/masalah sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1.”

Selain itu di atur juga mengenai hal yang sama di dalam pasal Pasal 4 ayat 4 juga berbunyi :

“Dalam hal dari hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diketahui adanya penyimpangan yang berindikasi tindak pidana korupsi, maka BPKP melakukan audit investigatif dan melaporkan hasilnya dalam rapat kordinasi maupun kepada instansi penyidik untuk di tindak lanjuti.”

Selain itu di pasal 5 ayat 4 juga mengatur mengenai kewenangan BPKP dalam melakukan audit investigatif maupun melakukan perhitungan keuangan negara. Dimana di dalam pasal tersebut berbunyi :

“Dalam setiap penyidikan dan/atau penyidikan baik yang dilakukan oleh Kejaksaan maupun POLRI, BPKP menugaskan auditor professional untuk melakukan audit investigatif atau perhitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan permintaan.”

**Tabel 1 Implementasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Menghitung Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi.**

No	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	No	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
1.	Undang-undang Dasar 1945 pasal 23 E	1.	Keputusan Presiden Republik Indonesia No 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawas keuangan dan Pmbangunan : Pasal 2 dan 3 terkait tugas dan kewenangan BPKP. Pasal 44 terkait Audit investigatif.
2.	Undang-undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan: Pasal 6 – 12 terkait tugas dan kewenangan. Pasal 10 terkait Kewenangan dalam menghitung kerugian negara. Pasal 8 ayat 3 terkait Hasil pemeriksaan dijadikan dasar penyidikan.	2.	Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pasal 50.

<p>3. Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab keuangan negara pasal 13 terkait audit investigatif.</p>	<p>3. Surat kesepakatan bersama yang dilakukan oleh BPKP beserta Kepolisian dan Kejaksaan No : Kep-109/A/JA/09/2007 , No.Pol : B/2718/IX/2007/ dan No : Kep-1093/K/D6/2007 Tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Termasuk Dana Nonbudgeter pasal 4 ayat 2 dan pasal 5 ayat 2.</p>
<p>4. Undang-undang No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasal 6.</p>	
<p>5. Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kepolisian RI No: 1/ KB/ I-XII.2/11/2008 dan No.Pol ; B/11/XI 2008 Tentang Tindak Lanjut Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI Yang Berindikasi Tindak Pidana pasal 3.</p>	
<p>6. Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung RI No. 1/ KB/ I-VII.3/07/2007 dan No : Kep-071/A/JA/07/ 2007 Tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Tindak Pidana,. Kewenangan BPK dalam melakukan audit investigatif juga tertuang di dalam pasal 4</p>	

Sumber : Bahan Sekunder, diolah 2012

## **B. Perbandingan Dalam Peraturan Perundang-ndangan Terkait Dengan Kewenangan Antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Menghitung Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi.**

Dalam melakukan perhitungan kerugian keuangan negara, masih sering terjadi kerancuan khususnya dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Kerancuan tersebut, antara lain adalah berupa kekaburan norma hukum antara Undang-undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dengan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 Tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan terkait tugas dan kewenangan dari BPK dan BPKP dalam melakukan perhitungan keuangan negara akibat tindak pidana korupsi maupun audit investigasi yang berindikasi dengan korupsi. Dari tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga pengawas ini masing-masing memiliki persamaan dan perbedaan dari berbagai segi.

1. Terdapat persamaan tugas dalam memeriksa maupun melakukan perhitungan kerugian keuangan negara yang mana tertera pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan pemeriksa Keuangan dan Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 Tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Sebagaimana telah di atur dalam Undang-Undang 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan pasal 6 ayat 1 yang berbunyi:

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

Kewenangan dalam memeriksa/mengawasi pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik negara, dan Badan Usaha Milik Daerah juga dimiliki oleh Badan Pengawas Keuangan dan

Pembangunan. Hal ini terlihat dari Keputusan Presiden No 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan pasal 3 poin g, h dan j yang berbunyi :

- Poin g : Melakukan pengawasan terhadap semua penerimaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, termasuk pengawasan atas pelaksanaan fasilitas pajak, bea dan cukai;
- Poin H : Melakukan pengawasan terhadap semua pengeluaran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- Poin F : Melakukan pengawasan terhadap semua Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan badan-badan usaha lainnya yang seluruh atau sebagian kekayaannya dimiliki Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;

Selain memiliki persamaan dalam melakukan pengawasan dan perhitungan keuangan negara, BPK dan BPKP juga memiliki kesamaan peran dalam melakukan audit investigatif atau perhitungan kerugian keuangan negara dengan tujuan tertentu yang ditunjukkan dengan Surat Kesepakatan Bersama antara BPK dan juga BPKP dengan Kepolisian dan Kejaksaan.

Menurut Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kepolisian RI No: 1/ KB/ I-XII.2/11/2008 dan No.Pol ; B/11/XI 2008 Tentang Tindak Lanjut Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI Yang Berindikasi Tindak Pidana dalam pasal 10 yang berbunyi :

“Guna kepentingan penyidikan perkara yang bukan berasal dari Pihak Pertama (BPK), Pihak Kedua (Kepolisian) dapat meminta Pihak Pertama (BPK) untuk melakukan perhitungan kerugian negara dan/atau pemeriksaan dengan tujuan tertentu.” Pemeriksaan dengan tujuan tersebut diartikan sebagai audit investigatif.

Menurut Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung RI No. 1/ KB/ I-VII.3/07/2007 dan No : Kep- 071/A/JA/07/ 2007 Tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Tindak Pidana. Kewenangan BPK dalam melakukan audit investigatif juga tertuang di dalam pasal 4 berbunyi :

“Apabila dalam pemeriksaan BPK terungkap hal-hal yang diduga mengandung unsur tindak pidana, maka BPK sesuai kewenangannya menyerahkan hasil pemeriksaan kepada Penegak Hukum, termasuk Kejaksaan Agung.” Hasil pemeriksaan tersebut dapat dikatakan sebagai audit investigatif.

Menurut Surat Kesepakatan Bersama yang dilakukan oleh BPKP beserta Kepolisian dan Kejaksaan No : Kep-109/A/JA/09/2007 , No.Pol : B/2718/IX/2007/ dan No : Kep-1093/K/D6/2007 Tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi Termasuk Dana Nonbudgeter Pasal 4 ayat 4 juga berbunyi :

“Dalam hal dari hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diketahui adanya penyimpangan yang berindikasi tindak pidana korupsi, maka BPKP melakukan audit investigatif dan melaporkan hasilnya dalam rapat koordinasi maupun kepada instansi penyidik untuk di tindak lanjuti.”

Dengan pasal-pasal tersebut memperlihatkan bahwa BPK dan BPKP merupakan lembaga pengawas memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan/pengawasan dengan obyek yang sama yaitu Pengelolaan keuangan negara yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum dan Bdan Usaha Milik Daerah.

Dari peraturan perundang-undangan tersebut mengatur hal yang sama mengenai dua lembaga pengawas yang mempunyai kewenangan dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara serta menghitungnya bilamana terjadi dugaan terkait tindak pidana khususnya tindak pidana korupsi, apabila menemukan hal seperti ini maka dapat digunakan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas *Lex superiori derogat lege inferiori*, yang artinya aturan hukum yang urutan atau tingkatnya lebih tinggi mengesampingkan atau mengabaikan hukum yang lebih rendah. Bila terdapat kasus yang

sama, akan tetapi ketentuan undang-undangnya berbeda, maka ketentuan undang-undang yang dipakai adalah UU yang tingkatnya lebih tinggi.<sup>4</sup>

Yang dimaksud aturan hukum yang urutan atau tingkatnya lebih tinggi adalah Undang-Undang No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengesampingkan atau mengabaikan Keputusan Presiden No 31 Tahun 1983 Tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, sehingga yang berhak melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik negara, dan Badan Usaha Milik Daerah serta perhitungan terhadap kerugian negara akibat suatu tindak pidana khusus seperti korupsi adalah BPK berdasarkan asas ini.

Hal ini juga dikuatkan lg dengan melihat kembali kewenangan dalam melakukan audit investigatif yang terdapat dalam surat kesepahaman bersama yang dimiliki oleh BPK maupun BPKP. Dengan Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kepolisian RI No: 1/ KB/ I-XII.2/11/2008 dan No.Pol ; B/11/XI 2008 Tentang Tindak Lanjut Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan RI Yang Berindikasi Tindak Pidana yang dibuat pada tanggal 21 November 2008 dan Surat Kesepakatan Bersama Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung RI No. 1/ KB/ I-VII.3/07/2007 dan No : Kep- 071/A/JA/07/ 2007 Tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Tindak Pidana yang dibuat pada tanggal 25 Juli 2007 dengan Surat Kesepakatan Bersama yang dilakukan oleh BPKP beserta Kepolisian dan Kejaksaan No : Kep-109/A/JA/09/2007 , No.Pol : B/2718/IX/2007/ dan No : Kep-1093/K/D6/2007 Tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana

---

<sup>4</sup> Anonymous ,2012, Belajar Hukum Indonesia, (online) <http://belajarlukumindonesia.blogspot.com/2010/03/azas-azas-perundang-undangan.html> (19 agustus 2012)

Korupsi Termasuk Dana Nonbudgeter yang di buat pada tanggal 28 September 2007. apabila menemukan hal seperti ini maka dapat digunakan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu *Lex posteriore derogate lex priori*. Peraturan yang diundangkan kemudian membatalkan peraturan perundangan dengan yang mengatur hal yang sama yang setingkat atau lebih rendah, ini berarti bahwa apabila ada dua buah peraturan perundangan atau lebih yang isinya bertentangan atau tidak sesuai antara yang satu dengan yang lain, sedangkan peraturan perundangan tersebut sama tingkatnya, maka dianggap berlaku adalah ketentuan dalam peraturan perundangan yang diundangkan kemudian, kecuali apabila dalam perundang-undangan itu dinyatakan lain.<sup>5</sup>

Yang dimaksud aturan hukum setingkat dan mengatur fungsi yang sama juga berlaku bagi setiap surat kesepahaman antara kedua lembaga yang saling bekerja sama. Jadi berdasarkan asas ini peraturan yang baru yaitu Surat Kesepahaman Bersama antara BPK dengan Kepolisian yang di buat pada tanggal 21 November 2008 mengesampingkan peraturan hukum yang lama yaitu Surat Kesepahaman Bersama antara BPKP dengan Kejaksaan dan Kepolisian yang dibuat pada tanggal 28 September 2007.

2. Sedangkan perbedaan yang muncul diantara kedua lembaga pengawas ini adalah :
  - a. BPK dalam struktur kelembagaan menurut Undang-Undang Dasar 1945

Susunan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan penyempurnaan sesuai dengan aspirasi rakyat, sehingga mengalami beberapa perubahan. Perubahan yang sangat jelas terlihat pada kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedudukan MPR berada lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi lainnya. Namun, setelah UUD 1945

---

<sup>5</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, Sistem Administrasi Negara RI, Haji Masagung, Jakarta, 1994, hal 9

mengalami amandemen kedudukan MPR disejajarkan dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya, seperti DPR, MA, DPA, BPK, dan Presiden. Disamping itu juga dibentuk lembaga-lembaga tinggi negara lain.<sup>6</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa BPK dalam hal ini memiliki struktur kelembagaan yang setingkat dengan Presiden.

b. BPKP dalam struktur kelembagaan pemerintahan Indonesia.

Di dalam struktur pemerintahan, BPKP berbeda dengan BPK. Ini terlihat dari dasar pembentukan BPKP yaitu Keputusan Presiden No 31 tahun 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang berarti BPKP di bentuk oleh Presiden. Hal ini sesuai dengan penjelasan di Keputusan Presiden No 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan pasal 1 ayat 1 yang berbunyi :

“ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya di dalam Keputusan Presiden ini disingkat BPKP, adalah suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang ada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden”

Dengan adanya persamaan dan perbedaan di antara BPK dan BPKP dalam kewenangannya melakukan pengawasan dengan tujuan tertentu dan perhitungan kerugian keuangan negara akibat suatu tindak pidana khususnya korupsi, maka dalam suatu perundang-undangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan.<sup>7</sup> Dengan demikian justru menghindari diskriminasi kewenangan lembaga yang justru akan melemahkan lembaga pengawas dalam membantu memberantas tindak pidana korupsi serta adanya ketegasan dan kejelasan di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan masing-masing lembaga tersebut yang memenuhi asas-asas

<sup>6</sup> Anonymous ,2012, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen*, (online), <http://jamarisonline.blogspot.com/2011/09/susunan-lembaga-lembaga-negara-dalam.html>. (19 Agustus 2012)

<sup>7</sup> Lembaga Administrasi Negara RI, *op.cit*, hal 9

perundangan baik berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan lagi.<sup>8</sup>

Menurut Soejono Soekanto dan Mustafa Abdullah, agar suatu kaidah hukum benar-benar berfungsi maka setidaknya ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi yaitu kaidah hukum atau peraturan, penegak hukum fasilitas pendukung dan warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan.<sup>9</sup> Apabila indikator-indikator tersebut dipenuhi maka derajat kesadaran hukum masyarakat tinggi, sehingga mengakibatkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku ditaati, hal itu tersebut berlaku sebaliknya.

Menurut Lawrence, M. Friedman yang menyebutkan bahwa efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi 3 (tiga) faktor, yaitu di kenal dengan teori efektifitas hukum. Ketiga faktor yang dimaksud adalah :

1. Substansi hukum

Yaitu peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum.

2. Struktur Hukum

Yaitu pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu di jawab menurut ketentuan- ketentuan formalnya. Struktur ini memperlihatkan bagaimana pengadilan, perbuatan hukum dan lain-lain, serta proses hukum itu berjalan dan di jalankan.

3. Kultur Hukum

Yaitu suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan

---

<sup>8</sup> Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, UII Press, Yogyakarta, 2008, Hal 95

<sup>9</sup> Soejono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1980, hal 14

tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Menurut Soerjono Soekanto, Ketiga faktor yang di kemukakan oleh Friedman tersebut di atas, perlu di tambahkan satu faktor lagi yaitu sarana/ fasilitas.<sup>10</sup> Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut yaitu :<sup>11</sup> Faktor hukumnya yaitu berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Ada pun gangguan terhadap penegakan hukum berasal dari ketentuan perundang-undangan yang disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut :

- a. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang.
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang.
- c. Ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang di dalam penafsiran serta penerapannya.

Seharusnya peraturan perundang-undangan tersebut memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Karena masih belum jelas tujuan dan belum mencerminkan ketertiban dan kepastian hukum.

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Asas ketertiban dan asas kepastian hukum adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dala masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

<sup>10</sup> Soejono Soekamto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal 14

<sup>11</sup> *Ibid*, hal 8

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti dikemukakan di atas dirumuskan juga dalam Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pasal 5 dan 6 yang dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 5 :

“Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat-pejabat pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi buatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan keasligunaan
- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan. “

Pasal 6 ayat 1 yang berbunyi :

“Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhineka tunggal ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.”