

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai kejahatan global yang dapat mengakibatkan hancurnya perekonomian suatu negara dan merenggut tindak pidana korupsi telah mendapatkan perhatian serius dan masyarakat dunia. Hal tersebut ditunjukkan dengan dibentuk dan diratifikasinya Konvensi Internasional tentang pencegahan tindak pidana korupsi atau UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) pada tahun 2003 oleh sebagian besar negara anggota PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa)¹.

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki perhatian serius terhadap korupsi dan sebagai negara yang turut serta dalam meratifikasi konvensi internasional mengenai tindak pidana korupsi. Hal tersebut semata-mata karena tindak pidana korupsi bertentangan dengan konstitusi Republik Indonesia yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 khususnya dalam pasal 28A yang menjelaskan bahwa “setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya”, karena lebih jauh lagi bahwa tindak pidana korupsi dapat menimbulkan hancurnya perekonomian negara tentu akan menghambat suatu negara dalam melakukan usaha untuk menyejahterakan rakyatnya. Oleh karena itu perlu dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatasi tindak pidana korupsi yang saat ini tidak hanya terjadi dalam pemerintahan pusat, melainkan juga terjadi dalam tatanan pemerintahan daerah.

Korupsi atau dalam bahasa Latin disebut *Corruptio-corruptus* Inggris disebut *Corruption*, sedangkan dalam bahasa Sansekerta yang tertuang dalam naskah kuno Negara Kertagama arti

¹ Karyono, **Forensic Audit**, Andi Offset, 2013, hlm.150

harfiah corrupt menunjukkan kepada perbuatan yang rusak, busuk, bejad, tidak jujur yang disangkutpautkan dengan keuangan².

Korupsi di dalam Black's Law Dictionary adalah "suatu perbuatan yang harus dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dan pihak, secara salah menggunakan jabatan atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dan pihak lain³.

Secara Yuridis pengertian korupsi, baik arti maupun jenisnya diatur dalam 30 pasal dan telah dirumuskan didalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perbuatan korupsi tidak hanya meliputi pada perbuatan yang memenuhi unsur-unsur delik yang menimbulkan kerugian pada perekonomian negara, tetapi juga tindakan menyimpang yang merugikan masyarakat seperti Penyuaipan (*Bribery*), Komisi (*Commision*), Penyalahgunaan wewenang (*Abuse of Disrection*), Nepotisme (*Nepotisme*), Bisnis orang dalam (*Insider Trading*), Sumbangan Ilegal (*Regal Contribution*)⁴.

Peran pemberantasan korupsi tentu tidak lepas dan kejelian para penegak hukum dalam menerapkan dan mengimplementasikan pembuktian yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan argumentasi hukum yang tepat. Tetapi tidak jarang penegak hukum juga menemukan suatu hambatan dimana Kitab Undang-Undang hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana saja tidak cukup sebagai payung hukum karena bersifat umum dan bukan merupakan produk hukum baru yang dapat mengatasi problem hukum yang

² Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Alumni Bandung, Cetakan Keempat, 1996, hlm. 115

³ **Peran Audit Investigasi Dalam Pemberantasan Korupsi Di Lingkungan Instansi Pemerintah**, 2011, hlm.1

⁴ Karyono, Op.Cit, hlm.150

relatif bersifat baru karena modus korupsi saat ini berkembang seiring dengan kemajuan teknologi dan informasi yang semakin berkembang. Disinilah peran penyidik yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang hanya menguasai ilmu penyidikan dan ilmu hukum mencapai batasnya. Diperlukan koordinasi antara penyidik dan tenaga ahli dibidangnya dalam mengungkap suatu tindak pidana. Hal tersebut sangat dimungkinkan ketika Penyidik bermaksud untuk mengumpulkan bukti yang cukup guna melengkapi berkas perkara.

Ketika terdapat potensi terjadinya korupsi maka penyidik yang ingin memperoleh bukti melakukan koordinasi dengan instansi terkait guna menindaklanjuti pelaporan tersebut. Instansi tersebut dapat berasal dari pengawas interen maupun dari lembaga pengawas keuangan yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan khususnya melakukan audit terhadap keuangan pemerintah.

Audit yang digunakan dalam mengungkap tindak pidana korupsi tersebut berbeda dengan audit biasa yang digunakan para auditor keuangan biasa. Audit yang digunakan tersebut adalah audit yang bersifat investigatif dimana audit tersebut menggabungkan antara kemampuan ilmu audit yang terdapat dalam ilmu ekonomi dengan peraturan perundang-undangan sehingga dapat bertahan selama proses pengadilan atau proses peninjauan yudisial maupun administratif. Audit tersebut dikenal dengan audit investigasi atau audit investigasi.

Perkembangan audit investigasi memang sedikit terlambat apabila dibandingkan dengan ilmu akuntansi lain seperti audit tradisional dan audit internal. Di Amerika, ilmu ini sudah ada sejak kasus Al Capone terungkap pada tahun 1931 silam oleh seorang akuntan, Frank J. Wilson. Setelah itu ilmu audit investigasi banyak digunakan oleh lembaga negara maupun lembaga keuangan swasta di Amerika untuk mendeteksi adanya *fraud* yang berujung pada adanya praktek korupsi. Namun, organisasi profesinya baru terbentuk beberapa dekade sejak metode tersebut pertama kali

ditemukan. *Association of certified Fraud Examiners* baru terbentuk pada 1988 dan *American College of Forensic Examiners* juga baru berdiri pada 1992⁵.

Di Indonesia Audit Investigasi mulai digunakan sejak terungkapnya kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada tahun 2001 yang melibatkan Samandikun Hartono dan Kaharudin Ongko⁶. Kasus tersebut terungkap berkat kerjasama yang dibentuk oleh pihak kejaksaan selaku penyidik dan auditor investigatif dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

The American Accounting Association Committee on Basic Auditing Concepts mendefinisikan bahwa “*A Systematic process of objectively obtaining and evaluation evidence regarding assertions the degree of correspondence between those assertion and established criteria and communicating the result to interested user*” yang artinya proses yang sistematis untuk mendapatkan dan mengevaluasi bukti tentang pernyataan koresponden dan dipergunakan untuk menentukan kriteria dan jawaban dari suatu oknum. Auditing dapat diklasifikasikan dalam beberapa jenis, yaitu audit laporan keuangan (*General Financial Statement Audit*), audit kepatuhan (*compliance audit*), audit manajemen atau operasional (*management/operational audit*), audit terhadap kecurangan (*Fraud audit*), audit keuangan yang lebih rinci, dan audit investigasi (*Forensic audit*).⁷

Audit investigasi apabila dikaitkan dengan hukum pidana memiliki makna dimana audit tersebut bertujuan untuk menginvestigasi laporan keuangan negara dengan kemungkinan adanya potensi terjadinya tindak pidana korupsi. Audit investigasi dan hukum pidana dapat dikaitkan ketika audit investigasi yang menghasilkan suatu laporan kerugian yang bersifat melawan hukum. Disinilah hubungan antara ilmu audit yang merupakan cabang dan ilmu ekonomi dan ilmu

⁵ Agung Rai. **Audit Kinerja Pada Sektor Publik: Konsep, Praktik, Studi Kasus**. 2008. Jakarta: Salemba Empat. Hlm. 26

⁶ Purjono, Op.Cit. hlm.2

⁷ Ibid

investigasi yang berorientasi menemukan suatu fakta. Dimana Audit investigasi merupakan ranah akuntan investigasi, sedangkan hubungan kausalitas dan perbuatan melawan hukum merupakan ranah penegak hukum sebagai tujuan dilakukannya audit tersebut.

Audit investigasi melibatkan penyidik berwenang yang meliputi Kepolisian, Kejaksaan, ataupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan tenaga ahli dalam bidang auditing yang berasal dari lembaga pengawas keuangan negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP)⁸.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan diatur dalam Undang-Undang Dasar pasal 23 E sampai pasal 23 G dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan kewenangan BPKP diatur dalam Kepres nomor 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Fungsi, Kewenangan, Susunan, Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementrian.

Kewenangan BPK dan BPKP dalam melakukan audit investigasi dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang dipertegas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang pada pokoknya menguatkan kewenangan BPK dan BPKP untuk melakukan audit investigasi berdasarkan PP No. 60 tahun 2008.

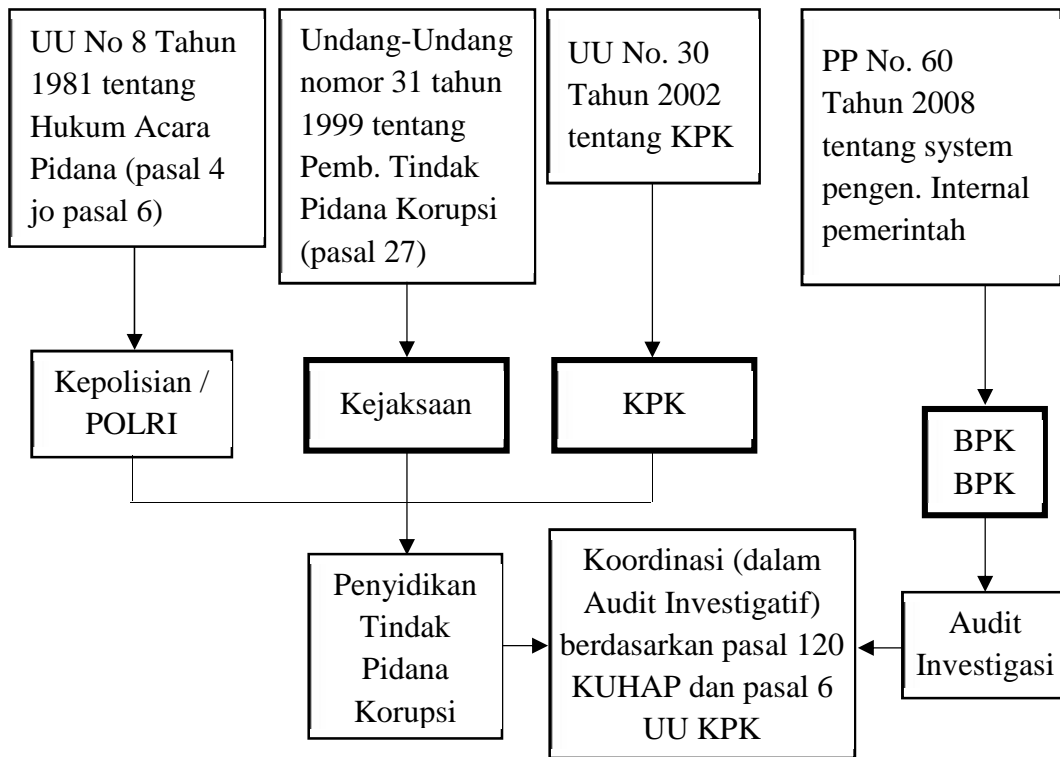
Kewenangan penyidik untuk meminta bantuan terkait audit investigasi oleh BPK maupun BPKP diatur melalui Pasal 120 ayat (1) KUHP yang menjelaskan bahwa apabila penyidik menganggap perlu, ia dapat minta pendapat orang ahli atau orang yang memiliki keahlian khusus. Selain itu kewenangan penyidik khususnya penyidik KPK untuk melakukan koordinasi dengan

⁸ Pusat Data dan Informasi Pertanian, Audit Investigasi Yang Eksploratif Untuk Mendapatkan Bukti Yang dapat Diterima Oleh Sistem Hukum Yang Berlaku Dalam Menyelesaikan Kecurangan-
<http://Itjen.deptan.go.id/index.php/component/content/article/44-artikel/479-auditinvestigasimembedahfrauddanlitigasi>, diunduh pada 28 Agustus 2013

auditor investigasi dituangkan dalam Pasal 6 huruf a Undang -Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang menjelaskan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi memiliki kewenangan untuk melakukan kordinasi dengan instansi terkait⁹.

Bagan 1

Kordinasi Pihak Penyidik Tindak Pidana Korupsi Dan Auditor Audit Investigasi



Sumber : Data Sekunder, diolah, 2014

Audit investigasi oleh BPK dan BPKP sendiri dilakukan berdasarkan pengembangan audit umum yang dilakukan kedua instansi tersebut dan permintaan instansi penyidik karena adanya

⁹ Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 30 tahun 2002

laporan yang terindikasi tindak pidana korupsi. Oleh karena itu audit investigasi dilakukan sebelum proses penyidikan dan ditetapkannya tersangka.

Audit investigasi menghasilkan suatu laporan tertulis disertai dengan dokumen-dokumen pelengkap atau bukti audit yang dituangkan dalam Laporan Hasil Audit Investigasi (LHAI). Dalam LHAI dapat disimpulkan 2 (dua) hal, yaitu adanya potensi penyimpangan atau tidak terdapat potensi penyimpangan. Laporan Hasil Audit Investigasi (LHAI) menjelaskan mengenai nilai kerugian negara, bentuk penyimpangan, serta pihak-pihak yang memiliki potensi keterlibatan dalam penyimpangan tersebut.

Timbul suatu permasalahan ketika LHAI tidak dapat secara langsung dijadikan alat bukti bagi penyidik sebagai syarat formil. Pasal 184 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menjelaskan bahwa alat bukti meliputi saksi, ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa. Sedangkan Laporan Hasil Audit Investigasi (LHAI) tidak menunjukkan hubungan kausalitas secara terperinci antara oknum yang diduga melakukan penyimpangan dengan perbuatan yang disangkakan. Oleh karena itu perlu keterlibatan terlebih dahulu oleh penyidik untuk mengubah laporan tersebut kedalam bahasa hukum untuk dijadikan alat bukti.

Selain itu tidak terdapat aturan yang jelas yang mengatur bahwa LHAI tidak dapat secara langsung dikategorikan sebagai salah satu alat bukti juga merupakan salah satu kendala. Sehingga pada prakteknya banyak terdapat kasus dimana penyidik tidak menindaklanjuti LHAI yang mengindikasikan adanya penyimpangan dengan argumentasi bahwa laporan tersebut sulit untuk diubah menjadi bukti hukum menurut pasal 184 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Argumentasi tersebut juga dijadikan acuan bagi penyidik untuk lebih memilih mengajukan permintaan kepada BPK dan BPKP untuk melakukan penghitungan kerugian negara saja. Padahal

penghitungan kerugian negara tidak mencakup keseluruhan aspek yang dibutuhkan dalam mencari bukti permulaan untuk mengungkap tindak pidana korupsi. Hal tersebut karena audit penghitungan kerugian negara hanya mencakup jumlah kerugian negara saja tanpa mengungkap pihak yang terlibat dan modus operandi yang dilakukan oleh pelaku.

Sebagai akibatnya penyidik sendirilah yang sebenarnya tidak memiliki kompetensi khusus dalam bidang audit investigasi yang menentukan pihak-pihak yang terlibat. Sehingga tidak jarang proses pembuktian tindak pidana korupsi tidak dapat mengungkap aktor intelektualnya. Dan proses penegakan hukum terhadap korupsi di Indonesia tidak efektif dan terkesan kurang santun.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dan penulisan adalah sebagai berikut :

1. Apakah laporan audit investigasi dapat dijadikan sebagai bukti permulaan pada penyidik tindak pidana korupsi?
2. Bagaimana implikasi yuridis laporan hasil audit investigasi sebagai alat bukti permulaan pada tindak pidana korupsi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun manfaat dan penulisan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan laporan hasil audit investigasi yang mengindikasikan terjadinya tindak pidana korupsi

2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Kedudukan Laporan Hasil Audit Investigasi Sebagai Bukti Awal Bagi Penyidik Berdasarkan Pasal 184 KUHP Pada Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dan penulisan adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Sebagai referensi dalam mempelajari hukum pidana khususnya mengenai hukum pidana khusus yang berkaitan dengan audit investigasi yang dilakukan guna melakukan pemeriksaan terhadap dugaan adanya tindak pidana korupsi dan pengembalian aset negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Sebagai wawasan dan pengetahuan di bidang hukum pidana khususnya pada usaha pencegahan dan penindakan korupsi di Indonesia melalui audit investigasi.

- b. Bagi Masyarakat

Sebagai pengetahuan masyarakat tentang upaya pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah dan metode teknis pelaksanaannya.

- c. Bagi Penegak Hukum

Sebagai sumber referensi dalam melakukan koordinasi dengan auditor investigasi dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi sehingga penanganan kasus tindak pidana korupsi dapat berjalan lancar.

- d. Bagi Auditor Investigasi

Sebagai sumber referensi dalam melakukan audit investigasi secara prosedural dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi.

E. Sistematika Penulisan

Skripsi disusun dengan sistematika yang terbagi dalam lima bab. Masingmasing bab terdiri atas subbab guna memperjelas cakupan yang akan diteliti. Adapun urutan dan tats letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Latar belakang berisi mengenai uraian tentang upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat pula dasar kewenangan bagi para penegak hukum untuk melakukan kordinasi dengan pihak yang berwenang melakukan audit investigasi terkait penanganan kasus tindak pidana korupsi. Selanjutnya ditetapkan rumusan masalah untuk menentukan ruang lingkup dan arah penelitian yang terfokus pada kedudukan dan implikasi hukum pembuktian tindak pidana korupsi pada proses penyidikan menggunakan audit investigasi sebagai bukti permulaan. Tujuan penelitian menjelaskan mengenai hasil yang diharapkan dalam pokok permasalahan mengenai hukum pembuktian tindak pidana korupsi pada proses penyidikan menggunakan audit investigasi sebagai bukti penuulaan. Manfaat penelitian terdiri dan manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi Pemerintah, masyarakat, dan Mahasiswa yang merupakan hasil yang ingin dicapai penulis.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Teori yang dijadikan bahan analisis dan membahas hasil penelitian yang akan memberikan penjelasan yang informatif memuat paparan tentang pengertian dan Audit Investigasi yang meliputi definisi, tujuan dan langkah-langkah audit investigasi. Kemudian pada subbab selanjutnya dibahas mengenai pengertian umum tentang penyidik, penyidikan, alat bukti dan kedudukannya dalam hukum acara pidana. Selanjutnya dijelaskan mengenai definisi dan unsur-unsur tindak pidana korupsi beserta macam-macam tindak pidana korupsi yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan masalah, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis bahan hukum, dan definisi konseptual.

4. BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian tentang analisis terhadap permasalahan hukum yang terbagi dalam 2 (dua) subbab. Subbab pertama membahas mengenai laporan audit investigasi sebagai bukti permulaan dan kedudukannya. Subbab kedua membahas tentang implikasi yuridis yang dikaitkan dengan urgensi dan tindak lanjut laporan hasil audit investigasi sebagai alat bukti permulaan pada tindak pidana korupsi

5. BAB V PENUTUP

Pada bab ini diuraikan secara singkat mengenai hasil pembahasan mengenai laporan audit investigasi sebagai bukti permulaan pada penyidikan tindak pidana korupsi sehingga

menghasilkan kesimpulan mengenai kedudukan dan implikasi laporan audit investigasi. Selanjutnya memberikan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya bagi para akademisi dan penegak hukum.