

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Masalah Korupsi bukanlah suatu permasalahan baru dalam persoalan hukum dan ekonomi suatu negara karena pada dasarnya masalah korupsi telah ada sejak ribuan tahun lalu, baik di negara maju maupun negara berkembang.<sup>1</sup> Menurut beberapa catatan sejarah praktik korupsi dalam bentuk suap menyuap atau pemberian uang sogokan telah dikenal pada zaman Romawi Kuno dalam bentuk penyusunan hakim yang mengadili perkara. Sedangkan dalam sejarah Mesir, Babilonia, India, Cina dan Yunani praktik korupsi terjadi dalam bentuk dan aktifitas Pemerintahan. Akar sejarah korupsi yang sangat tua tersebut telah menjadikan korupsi sulit diberantas, apalagi dihilangkan baik di negara-negara maju maupun negara berkembang tak terkecuali di Indonesia.<sup>2</sup>

Dalam konteks ke- Indonesian, sudah menjadi kesadaran kolektif bahwa korupsi harus diberantas karena dampak yang ditimbulkan sangat merugikan. Korupsi membebani masyarakat Indonesia terutama masyarakat miskin. Korupsi juga menciptakan resiko ekonomi makro yang tinggi, membahayakan kestabilan keuangan, mengkompromikan keamanan dan hukum serta ketertiban umum dan diatas segalanya, korupsi merendahkan legitimasi dan kredibilitas negara di mata rakyat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Edi Yunara, *Korupsi dan Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Bandung; PT.Citra Aditya Bakti, 2005, hlm 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Yudi Kristiana, *Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Perspektif Hukum Progresif)*, Yogyakarta; PT.Thafa Media, 2015, hlm 1.

Besarnya dampak yang diakibatkan oleh korupsi sudah lama disuarakan termasuk Kwik Kian Gie, bahwa betapa besar kekayaan negara yang dikorupsi, yang disebutkan melebihi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).<sup>4</sup>

Korupsi telah merajalela dalam seluruh dimensi kehidupan bangsa tidak dapat disangkal. Namun demikian yang paling mengawatirkan bahwa korupsi itu tidak berawal dari bawah dimana orang barangkali memerlukannya untuk menambah nafkah hidup yang tidak mencukupi, melainkan dari atas, korupsi pertama-tama merupakan gejala elit. Anehnya perubahan pemegang kekuasaan, tidak menjadikan bangsa Indonesia beranjak dari keadaan yang korup.<sup>5</sup>

Dilihat dari latar belakang pendidikan akademik, pelaku korupsi banyak yang berpendidikan tinggi, ada yang berlatar belakang politisi baik Pengurus Partai Politik maupun Anggota DPRD Kabupaten, DPRD Provinsi, hingga DPR-RI, ada yang berlatar belakang Kepala Daerah baik Bupati/Walikota maupun Gubernur. Ada juga penegak hukum mulai Polisi, Jaksa, Hakim bahkan Ketua Mahkamah Konstitusi. Ada juga yang berlatar dari kalangan profesional, termasuk kaum bisnis, pengacara, dokter, termasuk juga aktivis.

Pemberantasan korupsi di Indonesia sebenarnya sudah dilaksanakan sejak proklamasi pada tahun 17 Agustus 1945 pemerintah telah berupaya untuk melakukan penanggulangan terhadap korupsi. Hal ini terbukti dengan diundangkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana untuk seluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang tersebut masalah Korupsi telah diatur dalam Buku II Bab XXVIII KUHP. Walaupun dalam rumusan tersebut belum dikenal dengan kejahatan korporasi

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 2.

tetapi baru dikenal dengan istilah kejahatan jabatan. Upaya pemerintah dalam memberantas korupsi terus berlanjut dengan Peraturan Penguasa Militer tanggal 9 April 1957 Nomor Prt/PM/06/1957, tanggal 27 Mei 1957 Nomor Prt/PM/03/1957, dan tanggal 1 Juli 1971 Nomor Prt/PM /011/1957 sampai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>6</sup>

Lahirnya gerakan reformasi yang dimulai pada awal 1998 yang pada hakikatnya merupakan refleksi dari keinginan bangsa dan rakyat Indonesia untuk melakukan koreksi dan introspeksi total terhadap berbagai kesalahan kolektif (collective mistake) rezim Orde Baru yang antara lain ditandai oleh maraknya penyalahgunaan kekuasaan dan berkembangnya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) telah menimbulkan suatu kesadaran akan satu hal yang sangat penting yaitu usaha untuk menciptakan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan responsif atau sering disebut *good governance*. Cerminan berbagai praktik penyalahgunaan kekuasaan dan KKN yang dilakukan oleh rezim sebelumnya telah menumbuhkan semangat yang luar biasa dari bangsa Indonesia untuk menegakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dorongan dan desakan akan suatu langkah pembaharuan hukum (*law reform*) melalui pembaharuan produk - produk hukum dan penciptaan suatu sistem pengawasan terhadap perilaku pegawai negeri dan penyelenggara negara semakin kuat mengemuka.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta; PT.Jakarta Persada, 2007, hlm 41.

<sup>7</sup> Rony Saputra, "*Pertanggungjawab Korporasi dalam Tindak pidana korupsi*," Jurnal Cita Hukum UIN Syarif Hidayatullah, 2015, hlm 23.

Tuntutan tersebut direspon oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Kemudian oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ketetapan MPR tersebut dijabarkan kedalam Undang-undang nomor 28 Tahun 1999 Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Langkah Pembaharuan hukum dalam rangka penciptaan *good governance* kemudian dilanjutkan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 menjadi Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kemudian dilakukan perubahan dan penambahan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>8</sup>

Definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 (tiga belas) buah Pasal dalam Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang- Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana korupsi dirumuskan kedalam 30 (tiga puluh) bentuk/jenis tindak pidana korupsi yaitu : 1). Kerugian Keuangan Negara. 2) Suap-menyuap. 3) Penggelapan dalam Jabatan 4). Pemasaran, 5). Perbuatan Curang, 6). Benturan Kepentingan dalam jabatan. 7) Gratifikasi. Selain definisi tindak pidana Korupsi yang diatas, masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak Pidana korupsi yang tertuang pada Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 Pasal 24 Bab III Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal 24.

Undang- Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>9</sup>

Salah satu unsur tindak pidana dalam Undang-undang Korupsi adalah “ Kerugian keuangan Negara” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang No.31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan Atas Undang-undang No.31 Tahun 1999. Hal ini mengharuskan perlunya penghitungan keuangan untuk menentukan besar dan kecilnya kerugian negara.<sup>10</sup>

Perhitungan kerugian keuangan negara juga diperlukan untuk menentukan jumlah uang pengganti yang harus dibayar terpidana. Sebab selain dapat dijatuhi pidana pokok dan pidana tambahan dalam KUHP, terpidana korupsi juga dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) huruf b Undang-undang No.31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001.

Terkait dengan pembuktian unsur “merugikan keuangan negara” penegak hukum biasanya meminta bantuan instansi atau bekerjasama dengan instansi terkait yang mempunyai keahlian dalam masalah audit keuangan, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mana kedua instansi tersebut sama-sama mempunyai auditor yang memiliki keahlian dalam melakukan audit investigasi dan penghitungan masalah keuangan. Dalam parateknya penegak hukum biasanya meminta bantuan atau bekerjasama dengan

---

<sup>9</sup> Adam Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi di Indonesia*, Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2016, hlm 25.

<sup>10</sup> Rahmy Putri Yulia, “Peranan BPK dan BPKP menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Rangka Penanganan Perkara Korupsi,” *Jurnal Bina Adhyaksa*, 2016, hlm 136.

BPKP dalam audit penghitungan kerugian keuangan negara dengan pertimbangan audit yang dilakukan BPKP lebih cepat dan tidak membutuhkan waktu yang lama jika audit dimintakan kepada BPK.

Tugas dan wewenang BPK dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara diatur dalam Pasal 23 E Undang-undang Dasar (UUD) Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Dalam Pasal 1 angka (1) UU Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK mengatakan” *Badan Pemeriksaan Keuangan yang selanjutnya disebut BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945*”. Kemudian dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK yang mengatakan” *BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan 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*”. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, yang menyebutkan”*BPK melaksanakan pemeriksaan atau pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara*”. Sedangkan tugas dan kewenangan BPKP sebagai salah satu lembaga pemerintah diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 192 Tahun 2014, dimana dalam ketentuan Pasal 2 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 disebutkan bahwa “*BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional*”. Pasal 3 huruf e Perpres Nomor 192 Tahun 2014 menyebutkan “ *BPKP menyelenggarakan fungsi; Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit*

*klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli dan upaya pencegahan korupsi”. Pada ketentuan pasal 49 ayat (1) ketentuan umum Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengatakan “ Aparat pengawasan Intern Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 48 ayat (1) antara lain adalah BPKP”. Dalam Pasal 48 ayat (2) huruf a menyebutkan “ Aparat Pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan pengawasan intern melalui audit”. Selanjutnya pasal 50 ayat (1) mengatakan bahwa “Audit sebagaimana dimaksud Pasal 48 ayat (2) terdiri atas ; a. Audit Kinerja. b. Audit dengan tujuan tertentu, dimana dalam Penjelasan Pasal 50 ayat (3) menyatakan bahwa “audit dengan tujuan tertentu antara lain adalah audit investigatif, audit atas penyelenggaraan SPIP, dan audit atas hal-hal lain bidang keuangan ”.<sup>11</sup>*

Sehubungan dengan tugas dan kewenangan BPKP diatas, muncul multitafsir terkait atas kewenangan BPKP dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, seperti dalam kasus korupsi proyek pengadaan CIS-RISI di PLN Disjaya dan Tangerang tahun 2004-2006 oleh mantan Dirut PLN Eddie Widiono Suwondho (akhirnya telah divonis bersalah) di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan kasus korupsi pengadaan Alat-alat kesehatan yang dilakukan oleh Vera Aldilla Roza, ST yang disidangkan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang, dimana dalam persidangan tindak pidana korupsi tersebut ahli keuangan negara yang dihadirkan oleh terdakwa/Penasihat hukumnya dalam kasus tersebut diatas mengatakan bahwa BPKP tidak berwenang melakukan penghitungan kerugian negara dengan argumentasi bahwa lembaga yang berwenang melakukan penghitungan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

kerugian keuangan negara adalah BPK karena yang mempunyai payung hukum yang lebih tinggi yaitu Undang-undang (UUD) 1945 dan Undang-undang. Disamping itu ahli keuangan negara yang dihadirkan oleh terdakwa/Penasihat hukumnya mengatakan bahwa BPKP hanya bisa menghitung kerugian keuangan negara apabila ada izin dari presiden.

Terkait apakah BPKP berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan terjawab juga dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) RI Nomor 31/Puu-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 atas Uji Materil (*Judicial review*) yang diajukan mantan Dirut PLN Eddie Widiono Suwondho terkait Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, dimana dalam pertimbangan putusan MK RI tersebut menyatakan bahwa KPK bukan hanya dapat berkordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri diluar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari Inspektorat Jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya. Namun dalam perkembangannya pada tanggal 6 Desember 2016, Mahkamah Agung (MA) mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) Nomor 4 Tahun 2016, dimana salah satu poin dari rumusan kamar pidana (khusus) tersebut menyatakan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan Konstitusional sedangkan Instansi lainnya seperti : Badan



Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/ Inspektorat/ Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap bewenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau meng-declare adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu, hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Adanya multitafsir aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa Advokat) serta perbedaan pendapat antara Mahkamah Konstitusi (MK) maupun Mahkamah Agung (MA) terkait lembaga yang berwenang dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara tersebut, hal ini dapat dijadikan celah oleh terdakwa/Penasihat hukumnya untuk dapat melepaskan diri dari kasus korupsi ditambah lagi belakangan ini Putusan Mahkamah Konstitusi seringkali tidak diikuti oleh hakim Pengadilan maupun Mahkamah Agung (MA). Hal ini juga dapat menyulitkan Jaksa Penuntut umum dalam melakukan penuntutan terhadap kasus tindak pidana korupsi dengan dasar audit atau penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh BPKP. Hal ini seperti yang terjadi dalam persidangan pada kasus Nomor : 31/Pid.Sus-TPK/2016/PN.Pdg yaitu korupsi pengadaan Alat-alat kesehatan yang dilakukan terdakwa Vera Aldilla Roza, ST yang disidangkan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang, dimana dalam persidangan tindak pidana korupsi tersebut ahli keuangan negara yang dihadirkan oleh terdakwa/Penasihat hukumnya dalam kasus tersebut diatas mengatakan bahwa BPKP tidak berwenang melakukan penghitungan kerugian negara dengan argumentasi bahwa lembaga yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara adalah BPK karena yang mempunyai payung hukum yang lebih tinggi yaitu Undang-undang (UUD) 1945 dan Undang-undang. Disamping itu ahli keuangan negara yang dihadirkan oleh

terdakwa/Penasihat hukumnya mengatakan bahwa BPKP hanya bisa menghitung kerugian keuangan negara apabila ada izin dari presiden.

Dengan keluarnya Surat Edaran (SEMA) Nomor 4 Tahun 20016, bagaimanakah kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melakukan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam kasus Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik mengangkat judul thesis yaitu” bagaimanakah kedudukan hukum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sumatera Barat dalam Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Putusan Nomor : 31/Pid.Sus/TPK/2017/PN Pdg atas nama terdakwa Vera Aldilla Roza, ST pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, Penelitian ini dilakukan pada pokok masalah dalam pembahasan perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk Pengaturan kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Peraturan Perundang-undangan terkait audit penghitungan kerugian keuangan Negara dalam kasus tindak pidana korupsi.
2. Bagaimanakah kedudukan hukum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sumatera Barat dalam Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Putusan Nomor : 31/Pid.Sus/TPK/2017/PN Pdg atas nama terdakwa Vera Aldilla Roza, ST pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang.

### C. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui, menjelaskan dan mendeskripsikan terhadap perumusan masalah tentang :

1. Bentuk Pengaturan kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Peraturan Perundang-undangan terkait audit penghitungan kerugian keuangan Negara dalam kasus tindak pidana korupsi.
2. Bagaimanakah kedudukan hukum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Propinsi Sumatera Barat dalam Penghitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Putusan Nomor : 31/Pid.Sus/TPK/2017/PN Pdg atas nama terdakwa Vera Aldilla Roza, ST pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang.

### D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini memberikan manfaat pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum pidana dibidang tindak pidana korupsi.
2. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi kalangan bagi praktisi hukum, aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya dalam hal penegakan hukum khususnya tindak pidana Korupsi.

### E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsepsional

#### 1. Kerangka Teoritis

##### a. Teori Kewenangan

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi

pemerintah.<sup>12</sup> Kata “wewenang” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti pengertian :

- a) Hak dan kekuasaan bertindak ;
- b) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain ;
- c) Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus 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 kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>13</sup>

Berbicara tentang teori kewenangan, ada banyak ahli memberikan tentang itu. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia kata kewenangan disamakan dengan kata wewenang, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggaraan

---

<sup>12</sup> Kamus Umum Bahasa Indonesia, *Departemen Pendidikan Nasional*, Edisi ketiga, Jakarta, Percetakan Balai Pustaka, 2005, hlm 45.

<sup>13</sup>.Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Surabaya, Universitas Airlangga, tanpa tahun, hlm. 1.

negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan Pemerintah yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.<sup>14</sup>

Menurut Ateng Syafrudin ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>15</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan 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 bagian (*onderdeel*) 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.

Sedangkan M. Solly Lubis berpendapat, istilah kewenangan berasal dari kata wewenang. Beliau menguraikan pengertian kewenangan dengan membedakan tugas (*functie*) adalah satuan urusan pemerintah yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan, dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud. Secara yuridis, pengertian

---

<sup>14</sup>.Ketentuan Umum angka 5, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>15</sup>.Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung,, Universitas Parahyangan, 2000, hlm. 22.

wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>16</sup>

Sementara pengertian wewenang menurut H. D. Stout adalah :

*“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtverkeer”*. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>17</sup>

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan 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).

---

<sup>16</sup>.Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung, PT.Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65.

<sup>17</sup>.Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam irfan fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 4.

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.<sup>18</sup>

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 ;

---

<sup>18</sup>J.G.Brouwer and Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen 1998, hlm. 16-17.

- 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 hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi ;
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut ;

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>19</sup>

#### **b. Teori Penegakan hukum**

Menurut Sudikno Mertokusumo hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar haruslah ditegakkan. Dalam menegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu ; Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan Keadilan (*Gerechtigkeit*).<sup>20</sup>

Satjipto Raharjo mengemukakan bahwa penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.

Dalam hal ini yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum tidak lain

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia. Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya. Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, 2001, hlm. 12.

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum: suatu pengantar*, Yogyakarta; Universitas Atmajaya, 2010, hlm 207.



pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.<sup>21</sup> Sementara dalam kesempatan lain, Satjipto Raharjo menegaskan bahwa <sup>22</sup>:

“ Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan hukum secara konkrit. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata”.

Dengan demikian, nilai dan norma atau kaidah itu menjadi unsur esensial dalam penegakan hukum. Oleh karena hukum itu sendiri merupakan sistem norma atau kaidah, maka semua kegiatan dari sistem hukum atau norma disebut menjadi faktor yang menentukan dalam penegakan hukumnya. Lawrence Friedman mengatakan bahwa ada tiga komponen dalam sistem hukum (*element of legal system*) tersebut, yakni : struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Pemikiran Friedman tentang elemen dari sistem hukum tersebut mengilhami pandangan Soerjono Soekanto tentang faktor-faktor yang diperhatikan yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah :

- a) Faktor Hukumnya sendiri, yang dalam tulisannya dibatasi pada undang-undang saja;
- b) Faktor Penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;

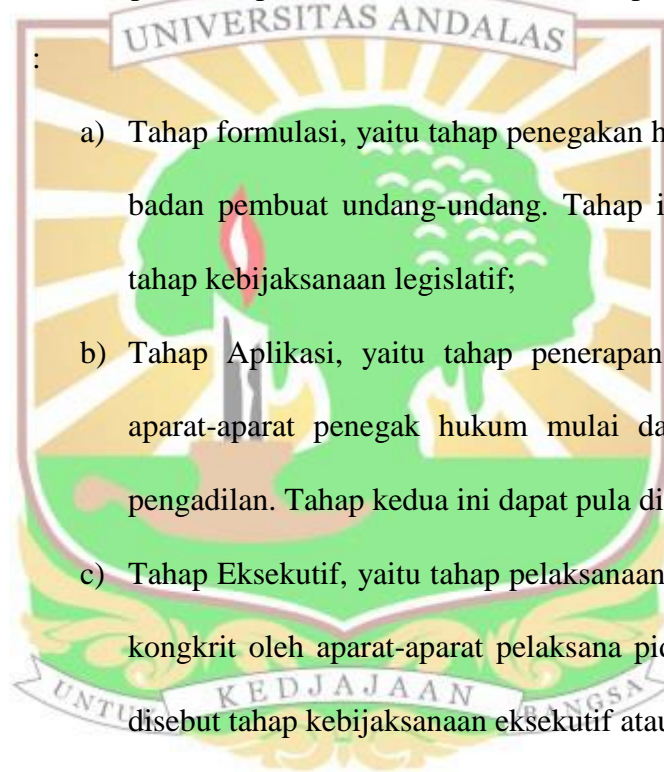
---

<sup>21</sup> Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung ; CV. Sinar Baru, 1983, hlm, 24.

<sup>22</sup> Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, Cet. Kedua, Yogyakarta; PT. Genta Publishing, 2009, hlm vii.

- c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Muladi menegaskan proses penegakan hukum, khususnya penegakan hukum pidana dapat dilakukan melalui beberapa tahap sebagai berikut



- a) Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum in abstrato oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini dapat pula disebut tahap kebijaksanaan legislatif;
- b) Tahap Aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap yudikatif;
- c) Tahap Eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara kongkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijaksanaan eksekutif atau adminitratif.<sup>23</sup>

### c. Teori Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata

---

<sup>23</sup> Aria Zurnetti, *Kedudukan hukum Pidana Adat Dalam Penegakan Hukum dan Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas, 2017, Padang, hlm 7.

uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya 1 (satu) tahun mendatang.<sup>24</sup>

Menurut Geodhart, keuangan negara adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang membeikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur –unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi ;

a) Periodik;

b) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;

c) Pelaksanaan anggaran mencakup 2 (dua) wewenang, yaitu :

Wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan.

d) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang<sup>25</sup>

Menurut Glenn A. Welsch, Budget adalah bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* di dalam periode itu.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut John F. due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*) adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang

---

<sup>24</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Grasindo, 2014, hlm 1.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 2.

pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur-unsur definisi John F. due adalah :

- a) Biasanya anggaran belanja memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang lalu;
- b) Jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- c) Jumlah taksiran-taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
- d) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.<sup>26</sup>

Keuangan negara menurut Otto Ekstein adalah Anggaran negara adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun. Sedangkan menurut Van der Kemp adalah Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.<sup>27</sup>

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmaja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Sehingga apa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah yang berasal dari APBN.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Arifin P. Soeria Atmaja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Gramedia, 1986, hlm 49.

Arifin P. Soeria Atmaja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, keuangan unit-unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.<sup>29</sup>

Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Muchan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Mucsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara, sebagai anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.<sup>30</sup>

## 2. Kerangka Konsepsional

### a. Kedudukan hukum

Kedudukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti tempat atau letak dan juga berarti tingkatan atau martabat, keadaan yang sebenarnya atau status (keadaan, atau tindakan orang, badan, atau negara).<sup>31</sup> Jadi Kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dimaksudkan

---

<sup>29</sup> Ibid.

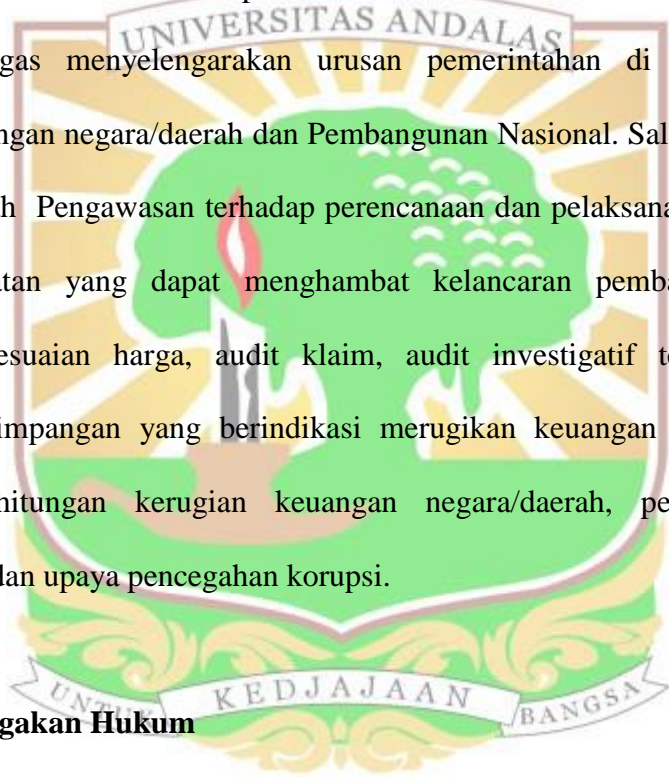
<sup>30</sup> W. Riawan Tjandra, *Loc. Cit.*

<sup>31</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op. Cit.*, hlm 278.

disini adalah menunjuk kepada status atau tempat diaturnya kewenangan BPKP dalam peraturan perundang-undangan.

**b. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan selanjutnya disingkat dengan (BPKP), merupakan aparat pengawasan intern Pemerintah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014. BPKP bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan Pembangunan Nasional. Salah satu Fungsi BPKP adalah Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi.



**c. Penegakan Hukum**

Menurut Lawrence M Friedman, ada tiga unsur yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu<sup>32</sup> :

- 1) Substansi, yang mencakup aturan-aturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk peraturan-peraturan perundang-undangan.
- 2) Struktur, mencakup instansi penegak hukum.

---

<sup>32</sup> Aria Zurnetti, *Op.Cit*, hlm.10.

3) Kultur Hukum, yang mencakup opini-opini, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak baik dari penegak hukum maupun dari warga biasa.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum sebagai berikut<sup>33</sup> :

- 1) Faktor kaidah hukum/peraturan hukum itu sendiri;
- 2) Faktor Penugas/Penegak hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas;
- 4) Faktor masyarakat;
- 5) Faktor Budaya.

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai-nilai ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan hukum secara kongkrit. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai seperti nilai moral, keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata.<sup>34</sup> Penegakan hukum pidana adalah penegakan hukum pidana yang dilakukan dalam tiga tahapan, yaitu formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi. Tahap aplikasi adalah tahap penerapan hukum pidana oleh penegakan hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap ini juga disebut tahap yudikatif yang pada prinsipnya berlangsung dalam sistem peradilan pidana. Jadi penegakan hukum pidana yang dimaksud dalam lingkup penulisan ini adalah tahap aplikatif dengan melakukan kajian terhadap putusan hakim.

#### **d. Keuangan Negara**

---

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, 1980, hlm 9.

<sup>34</sup> Satjipto Raharjo, *Loc. Cit.*

Menurut Geodhart, keuangan negara adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang membeikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur –unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi ;

- e) Periodik;
- f) Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- g) Pelaksanaan anggaran mencakup 2 (dua) wewenang, yaitu :

Wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan.

- h) Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang<sup>35</sup>

Menurut Glenn A. Welsch, Budget adalah bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* di dalam periode itu.

Selanjutnya menurut John F. Due, Budget adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data tentang pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur-unsur definisi John F.due adalah :

---

<sup>35</sup> W. Riawan Tjandra, *Loc.Cit*, hlm, 1.



- a) Biasanya anggaran belanja memuat data-data keuangan mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang lalu;
- b) Jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- c) Jumlah taksiran-taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
- d) Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.<sup>36</sup>

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut John F. due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*).

Keuangan negara menurut Otto Ekstein adalah Anggaran negara adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun. Sedangkan menurut Van der Kemp adalah Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang. Demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.<sup>37</sup>

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmaja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Sehingga apa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah yang berasal dari APBN.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm, 2.

<sup>37</sup> *Ibid*.

<sup>38</sup> Arifin P. Soeria Atmaja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Gramedia, 1986, hlm 49.

Arifin P. Soeria Atmaja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, keuangan unit-unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Muchan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Mucsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara, sebagai anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.<sup>39</sup>

#### e. Kerugian Negara/Daerah

Kerugian Negara/Daerah adalah berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai.<sup>40</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Pendekatan dan sifat Penelitian

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (22) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini menggunakan penelitian hukum yang bersifat yuridis Normatif yaitu penelitian dengan melakukan pendekatan terhadap Peraturan Perundang-undangan (*Statute approach*) dan pendekatan kasus (*Case approach*).<sup>41</sup> Dilihat dari rumusan masalah yang digambarkan sebelumnya, maka penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*Statute approach*) dan pendekatan kasus (*Case approach*). Suatu Penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus tema sentral suatu penelitian.<sup>42</sup>

Sifat dari Penelitian tesis ini adalah deskriptif analisis, sebab penelitian ingin mengungkapkan atau menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.

## 2. Teknik pengumpulan data

Bahwa teknik yang dipergunakan dalam penelitian ini, antara lain :

a. Studi Kepustakaan dalam hal ini mencakup yaitu:

1. Bahan hukum primer berupa bahan hukum utama yang terdiri dari aturan hukum mulai dari UUD 1945, peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan serta Putusan Pengadilan.
2. Bahan hukum sekunder yakni bahan hukum yang tidak mengikat namun menjelaskan mengenai bahan hukum primer seperti jurnal hukum, hasil penelitian dan dokumentasi yang dimiliki instansi, lembaga atau pakar hukum.

---

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2009, hal 26.

<sup>42</sup> Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2010, hal 93.

3. Bahan hukum tersier yakni, yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum yang membantu menterjemahkan istilah hukum yang ada.

b. Wawancara

Guna mengetahui lebih dalam terkait kasus yang dibahas dalam permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, Penulis melakukan wawancara dengan salah satu Jaksa pada Kejaksaan Negeri Pesisir Selatan yang menanganikan kasus tersebut, dimana wawancara ini dilakukan hanya sebagai penguat analisis.

### 3. Pengolahan dan analisis data.

Bahan hukum dalam penelitian studi kepustakaan dan dokumen-dokumen yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dilakukan analisa secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan *data deskriptif analisis*, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>43</sup> Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir *deduktif-induktif* dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara *deskriptif*, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, , 2007, hlm 12.

dengan permasalahan yang diteliti dalam penulisan tesis ini. Dari hasilnya kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis ini.



**PENGERTIAN KORUPSI, BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN  
PEMBANGUNAN (BPKP), ASAS-ASAS KEUANGAN NEGARA, DAN KERUGIAN  
KEUANGAN NEGARA**

**A. Pengertian Korupsi dan Jenis-jenisnya.**

**1. Pengertian Korupsi**

Istilah Korupsi Menurut Fockema Andreae, kata korupsi berasal dari bahasa latin *Corruptio* atau *corruptus*. Selanjutnya disebutkan bahwa *Corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere*, suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa, seperti Inggris, yaitu *corruption*, *corrupt*;

Prancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie (korruptie)*. Dari bahasa belanda inilah kata itu turun ke bahasa Indonesia, yaitu : “korupsi”.<sup>44</sup>

Arti Harfiah dari kata korupsi ialah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah. Sebagai pengertian yang buruk, busuk, rusak, kejahatan moral, kelakuan yang menyimpang, penyuapan, hal ini dapat dijumpai dalam Kramers’ Woordenbook oleh F. Prick van Wely yang menyebutkan bahwa “ *corruption..... bedorvenheid verdorvenheid, verdorvenheid, verbastering; verknoing of verminking; omkoping*.”<sup>45</sup>

Dalam *The Lexicon Webster Dictionary 1978: Corruption (L.Corruptio (n-))* *The act of corrupting , or the state of being corrupt; putrefactive decomposition, putrid matter; moral perversion; depravity, perversion, of integrity; corrupt or dishonest proceedings, bribery; perversion from a state of purity; debasement, as of a language; a debased from a word.*<sup>46</sup>

Dalam *Black’s Law Dictionary*, korupsi merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana dan International*, Jakarta, PT. Raja Grafindo, 2005, hal 4.

<sup>45</sup> Adam Chazawi, *Loc.Cit*, hal 2.

<sup>46</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi Dalam Perspektif Hukum Adminitrasi Negara (HAN)*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hal 3.

<sup>47</sup> Arya Maheka, *Mengenal dan Memberantas Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi RI*, Jakarta, Tanpa Tahun , hal 4.

Istilah Korupsi yang telah diterima dalam perbendaharaan kata bahasa Indonesia, disimpulkan oleh Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia bahwa korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.

Lubis dan Scott dalam pandangannya tentang korupsi disebutkan bahwa dalam arti hukum, korupsi adalah tingkah laku yang menguntungkan kepentingan diri sendiri dengan merugikan orang lain, oleh para pejabat pemerintah yang langsung melanggar batas-batas hukum atas tingkah laku tersebut, sedangkan menurut norma-norma pemerintah dapat dianggap korupsi apabila hukum dilanggar atau tidak dalam bisnis tindakan tersebut adalah tercela.<sup>48</sup>

Korupsi dapat diartikan memungut uang bagi layanan yang sudah seharusnya diberikan atau menggunakan wewenang untuk mencapai tujuan yang tidak sah. Korupsi adalah tidak melaksanakan tugas karena lalai atau sengaja.<sup>49</sup>

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mendefinisikan korupsi sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum dan masyarakat luas demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu.<sup>50</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 mengartikan korupsi yaitu :

---

<sup>48</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *Op.Cit.*, hal 6.

<sup>49</sup> Masri Maris, *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2005, hal 3

<sup>50</sup> Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Depok, Pena Mukti Media, 2008, hal 2.

1. Setiap orang yang secara sengaja melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara;
2. Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pengertian Korupsi tersebut, tidak bisa dilepaskan dari apa yang disebut dengan Kolusi, dan Nepotisme. Korupsi, kolusi dan Nepotisme (KKN) hanya mempunyai batasan yang tipis, dan tindakan tersebut berkaitan dengan dan termasuk dalam unsur perbuatan korupsi.

Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 1 Ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mendefinisikan pengertian Korupsi, Kolusi dan Nepotisme adalah:

1. Korupsi adalah Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tindak pidana korupsi.
2. Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan/atau negara.
3. Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

## **2. Jenis-jenis Tindak Pidana Korupsi**



Definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 (tiga belas) buah Pasal dalam Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang- Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan Pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan kedalam 30 (tiga puluh) bentuk/jenis tindak Pidana Korupsi. Pasal-Pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai mengenai perbuatan yang bisa dikenakan pidana penjara karena korupsi.

Ketigapuluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi tersebut perinciannya pada dasarnya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

- 1) Kerugian keuangan negara, sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 dan Pasal 3;
- 2) Suap menyuap, sebagaimana terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a, b, Pasal 13, Pasal 5 ayat (2), Pasal 12 huruf a, b, Pasal 11, Pasal 6 ayat (1) huruf a, b, Pasal 6 ayat (2), Pasal 12 huruf c, dan d;
- 3) Penggelapan dalam Jabatan, sebagaimana terdapat dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 huruf a, b dan c;
- 4) Pemerasan, sebagaimana terdapat dalam Pasal 12 huruf e, g, f;
- 5) Perbuatan curang, sebagaimana terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, b, c, d, Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 12 huruf f;
- 6) Benturan kepentingan dalam pengadaan, sebagaimana terdapat dalam Pasal 12 huruf i;
- 7) Gratifikasi, sebagaimana terdapat dalam Pasal 12 B jo pasal 12 C.<sup>51</sup>

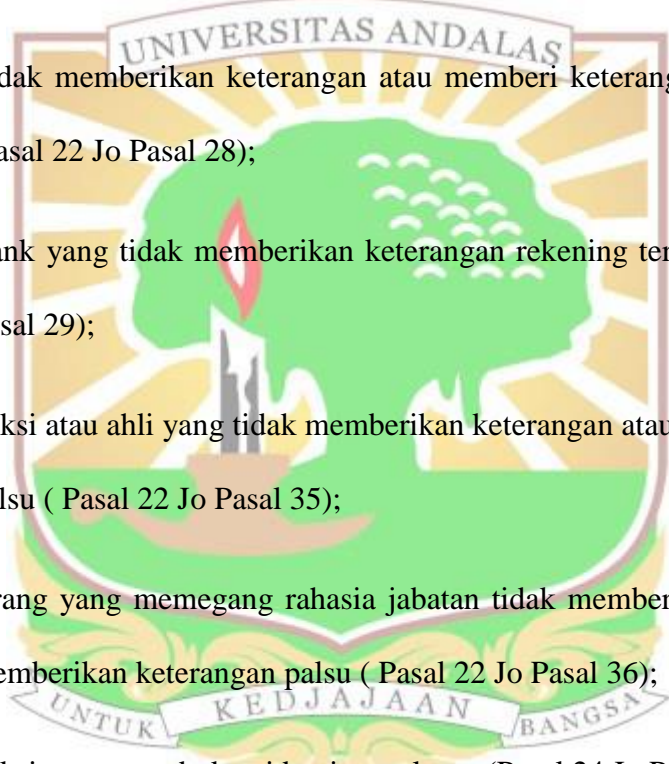
---

<sup>51</sup> KPK, *Buku Saku Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, KPK, 2006, hal, 19-21.

Selain definisi tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan di atas masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Jenis tindak pidana lain itu tertuang pada Pasal 21, 22, 23, dan pasal 24 Bab III Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang- Undang nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Jenis tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi terdiri atas:

- 1) Merintang proses pemeriksaan perkara korupsi (Pasal 21);
- 2) Tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar (pasal 22 Jo Pasal 28);
- 3) Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka ( Pasal 22 Jo Pasal 29);
- 4) Saksi atau ahli yang tidak memberikan keterangan atau memberi keterangan palsu ( Pasal 22 Jo Pasal 35);
- 5) Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu ( Pasal 22 Jo Pasal 36);
- 6) Saksi yang membukakan identitas pelapor (Pasal 24 Jo Pasal 31).<sup>52</sup>



## **B. Subjek hukum Tindak Pidana Korupsi**

Subjek hukum tindak pidana dalam hukum pidana korupsi Indonesia pada dasarnya adalah orang pribadi sama seperti hukum pidana umum. Namun ditetapkan

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 21.

pula suatu badan yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana korupsi sebagaimana dimuat dalam Pasal 20 Jo Pasal 1 dan 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

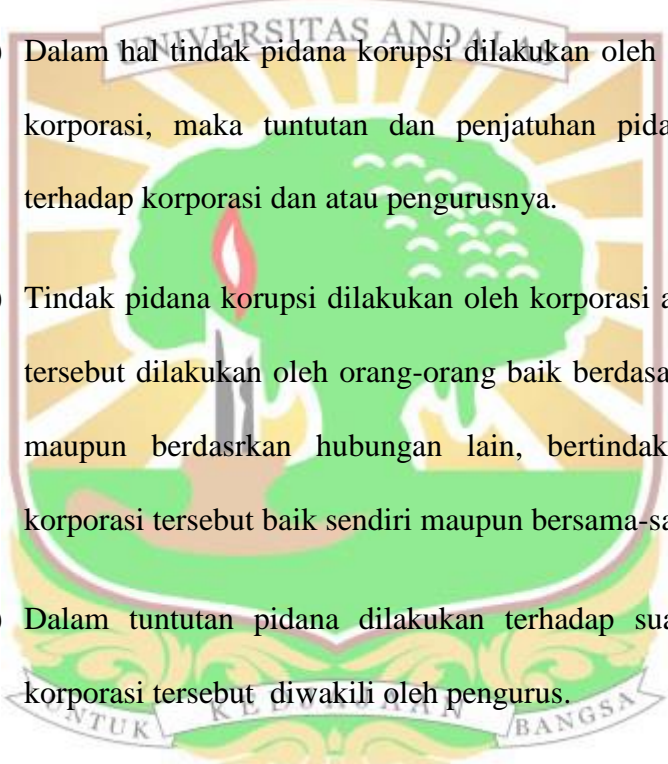
Sistem pertanggungjawaban pribadi sangat sesuai dengan kodrat manusia, sebab hanya manusia yang berfikir dan berakal. Dari kemampuan berfikir dan akal serta perasaan seseorang menetapkan kehendak untuk berbuat yang kemudian diwujudkan. Apabila wujud perbuatan itu berupa perbuatan yang bersifat tercela atau bertentangan dengan hukum, maka orang itulah yang dipersalahkan dan bertanggungjawab atas perbuatannya. Kemampuan pikir dan kemampuan menggunakan akal dalam menetapkan kehendak untuk berbuat hanya dimiliki oleh orang dan dijadikan dasar untuk menetapkan orang sebagai subjek hukum tindak pidana.

Dalam hukum pidana korupsi yang bersumber pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, subjek hukum orang ini ditentukan dua cara :

1. Cara pertama disebutkan sebagai subjek hukum orang pada umumnya, artinya tidak ditentukan kualitas pribadinya. Kata permulaan dalam kalimat rumusan tindak pidana yang menggambarkan atau menyebutkan subjek hukum tindak pidana orang pada umumnya, yang *in casu* tindak pidana korupsi disebutkan dengan perkataan “setiap orang” (misalnya Pasal 2, 3, 21, 22), tetapi juga subjek hukum tindak pidana yang juga diletakkan ditengah rumusan (misalnya Pasal 5,6);
2. Sedangkan cara kedua menyebutkan kualitas pribadi dari subjek hukum orang tersebut, yang *in casu* ada banyak kualitas pembuatnya seperti : Pegawai negeri, atau penyelenggara negara ( Pasal 8, 9, 10, 11, 12 huruf a, b, e, f, g, h, i);

pemborong ahli bangunan (Pasal 7 ayat (1) huruf a); hakim (Pasal 12 huruf c); advokat (Pasal 12 huruf d); saksi (Pasal 24), bahkan tersangka bisa juga menjadi subjek hukum (Pasal 22 Jo Pasal 28).<sup>53</sup>

Pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana korupsi terdapat dalam Pasal 20 Undang –undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang- undang Nomor 20 Tahun 2001 Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dirumuskan sebagai berikut :

- 
- 1) Dalam hal tindak pidana korupsi dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dilakukan terhadap korporasi dan atau pengurusnya.
  - 2) Tindak pidana korupsi dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun berdasarkan hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
  - 3) Dalam tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.
  - 4) Pengurus yang mewakili korporasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diwakili oleh orang lain.
  - 5) Hakim dapat memerintahkan supaya pengurus korporasi menghadap sendiri di pengadilan dan dapat pula memerintahkan supaya pengurus tersebut dibawa ke sidang pengadilan.

---

<sup>53</sup> Adam Chazawi, *Op. Cit*, hlm 317.

- 6) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat panggilan tersebut disampaikan kepada penurus ditempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor.
- 7) Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya pidana denda dengan ketentuan maksimum pidana ditambah 1/3 (satu per tiga).

Bahwa dalam beberapa peraturan perundang-undangan lain juga menarik badan atau korporasi ke dalam pertanggungjawaban pidana. sebagai contoh: Pasal 6 dan 7 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Pasal 52 ayat (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Dalam perkembangan hukum pidana Indonesia ada 3 (tiga) sistem pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana yaitu :

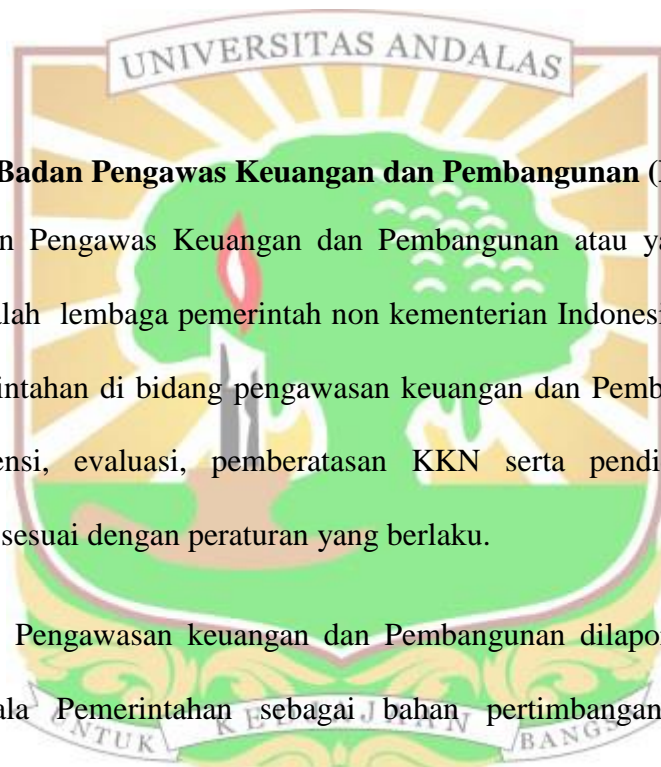
1. Pengurus korporasi sebagai pembuat, dan penguruslah yang bertanggung jawab;
2. Korporasi sebagai pembuat, maka penguruslah yang bertanggungjawab;
3. Korporasi sebagai pembuat dan juga yang bertanggungjawab.<sup>54</sup>

Selanjutnya menurut Marjono Reksodiputro, pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana adalah :

---

<sup>54</sup> Muladi dan Dwidja Prayitno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta, PT. Kencana Prenada Media Group, hlm 9.

1. Pengurus korporasi sebagai pembuat, dan penguruslah yang bertanggung jawab;
2. Korporasi sebagai pembuat, maka penguruslah yang bertanggungjawab;
3. Korporasi sebagai pembuat dan juga yang bertanggungjawab.<sup>55</sup>



### C. Pengertian Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atau yang disingkat dengan (BPKP) adalah lembaga pemerintah non kementerian Indonesia yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan Pembangunan yang berupa audit, asistensi, evaluasi, pemberantasan KKN serta pendidikan dan pelatihan pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Hasil Pengawasan keuangan dan Pembangunan dilaporkan kepada presiden selaku kepala Pemerintahan sebagai bahan pertimbangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan dalam menjalankan pemerintahan dan memenuhi kewajiban akuntabilitasnya. Hasil Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga diperlukan oleh para penyelenggara pemerintahan lainnya termasuk pemerintah propinsi dan Kabupaten kota dalam pencapaian dan peningkatan kinerja yang dipimpinnya.

---

<sup>55</sup> Adam Chazawi, *Op.Cit*, hal, 320.

Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak era kemerdekaan. Dengan *besluit* Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jabatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas menguasai pengelolaan perusahaan negara berada di bawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan. Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Intruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung dibawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jabatan dan instansi dibawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djenderal Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jenderal dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN.

Dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983, DJPKN ditrasformasikan menjadi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi objek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan objektif.<sup>56</sup>

Pada tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen kemudian diubah dengan Peraturan Presiden nomor 64 Tahun 2005 dan terakhir diubah dengan Peraturan Nomor 192 Tahun 2014. Dalam Pasal 2 disebutkan, BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/ daerah dan pembangunan nasional.

Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, konsultasi, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti

---

<sup>56</sup> [Http://www.bpkp.go.id/konten/4/sejarah-singkat-bpkp](http://www.bpkp.go.id/konten/4/sejarah-singkat-bpkp), diakses tanggal 12 Maret 2019.



BPKP. Sedangkan audit Investigasi dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP didukung oleh Peraturan Presiden non Undang-undang, yaitu :

1. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

#### **D. Pengertian Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya.**

##### **1. Pengertian Keuangan Negara**

Menurut Arifin P Soeria Atmadja, 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. Keuangan Negara yang meliputi APBN, APBD, dan BUMN serta BUMD, tidaklah tepat apabila menggunakan istilah Keuangan Publik.<sup>57</sup>

Pengertian Keuangan Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah :

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat

---

<sup>57</sup> Adrian Sutendi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Sinar Grafika, 2012, hal 11

dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”<sup>58</sup>

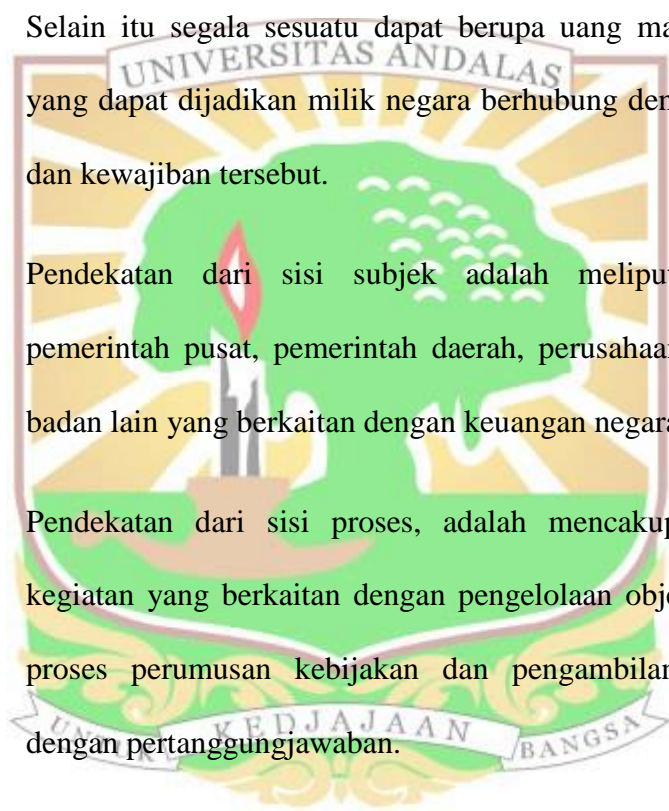
Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan, yaitu :<sup>59</sup>

1. Pendekatan dari sisi objek, adalah meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2. Pendekatan dari sisi subjek adalah meliputi negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.
3. Pendekatan dari sisi proses, adalah mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

4. Pendekatan dari sisi tujuan, adalah meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.



---

<sup>58</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>59</sup> Adrian Sutendi, *Op.Cit*, hal 11.

Pengertian keuangan negara tidak hanya berbentuk uang tetapi segala bentuk dalam wujud apapun yang dapat diukur dengan uang. Dengan merujuk kepada rincian pasal dan pengertian batasan kerugian, serta keuangan negara diatas, dapat dirumuskan arti kerugian keuangan negara sebagai berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang atau kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan dan kedudukannya. Selain itu diartikan juga sebagai kelalaian seseorang dan atau sesuatu yang disebabkan oleh keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).<sup>60</sup>

Berdasarkan penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 alinea ke 4 menjelaskan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara baik tingkat pusat maupun di daerah;
- b) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Negara, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal 1-3

<sup>61</sup> Pejelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pencapaian tujuan negara selalu dikaitkan dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh UUD 1945.<sup>62</sup>

## 2. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara meliputi :

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan, dan mengedarkan uang, dan 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 berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

---

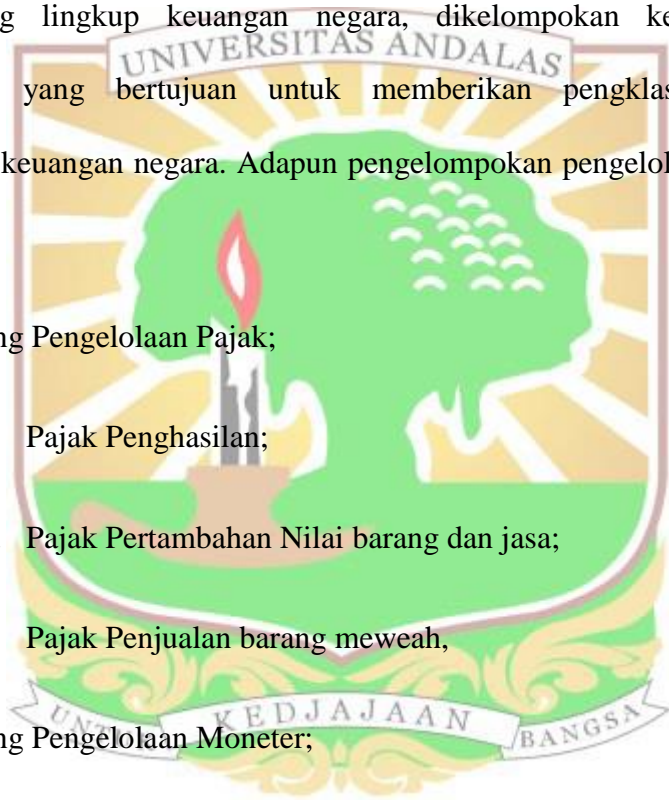
<sup>62</sup> Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hal 3

dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

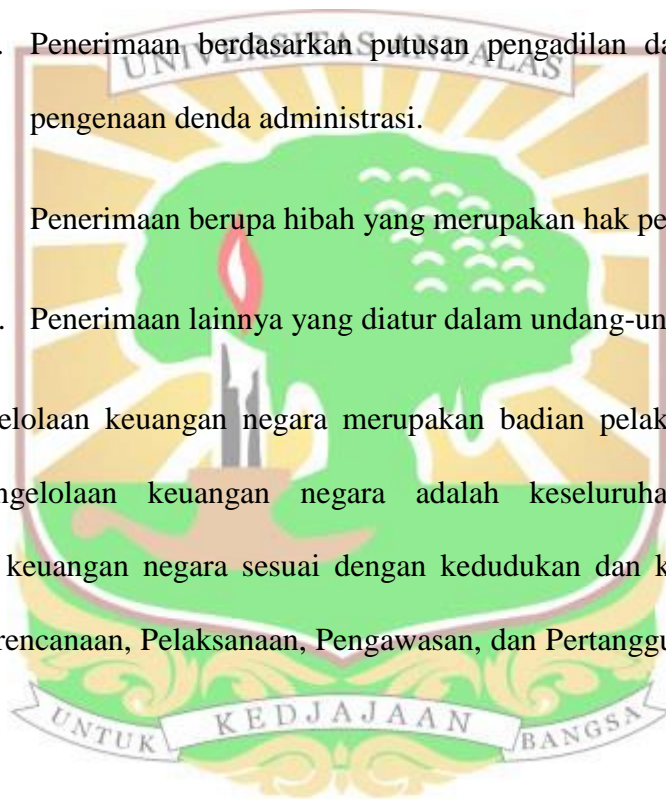
Ruang lingkup keuangan negara, dikelompokkan kedalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberikan pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan negara. Adapun pengelompokan pengelolaan keuangan negara adalah :

1. Bidang Pengelolaan Pajak;
  - a. Pajak Penghasilan;
  - b. Pajak Pertambahan Nilai barang dan jasa;
  - c. Pajak Penjualan barang mewah,
2. Bidang Pengelolaan Moneter;
  - a. Bea masuk;
  - b. Cukai gula;
  - c. Cukai Tembakau.
3. Bidang Pengelolaan Keuangan Negara yang dipisahkan;
4. Bidang Pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;



- a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
- b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negarayang dipisahkan;
- d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah;
- e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi.
- f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah;
- g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Pengelolaan keuangan negara merupakan badian pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi; Perencanaan, Pelaksanaan, Pengawasan, dan Pertanggungjawaban keuangan negara.<sup>63</sup>



## E. Asas-asas Keuangan Negara

Asas-asas Pengelolaan keuangan Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah:

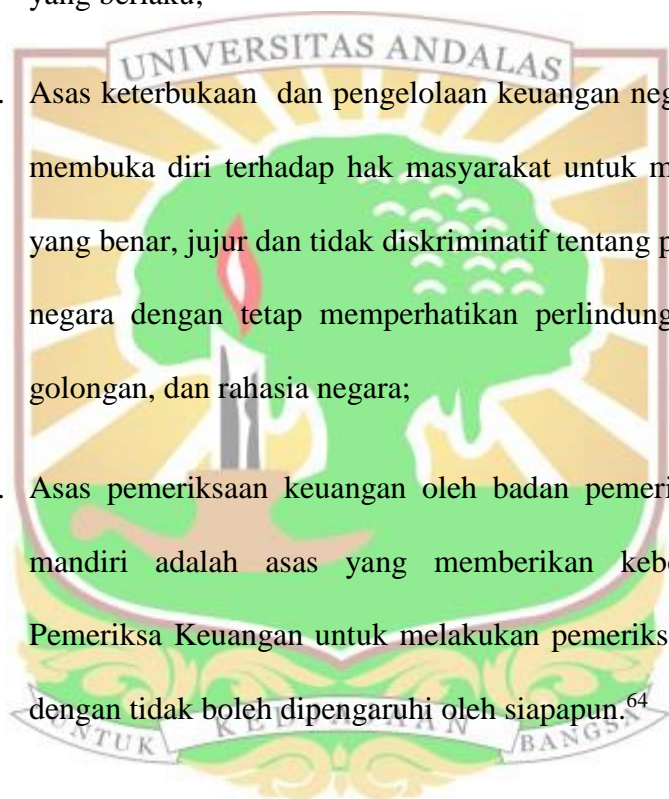
1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm 21.

kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

2. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelolaan keuangan negara;
3. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas asa pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.<sup>64</sup>



#### **F. Kerugian keuangan Negara.**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kata rugi, kerugian dan merugikan adalah sebagai berikut, yakni kata “rugi” (1) adalah kurang dari harga beli atau modalnya, (2) kurang dari modal, (3) “rugi” adalah tidak mendapat faedah (manfaat), tidak beroleh sesuatu yang berguna, “kerugian” adalah menanggung atau

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm 23.

menderita rugi, sedangkan kata “merugi” adalah mendatangkan rugi kepada ...., sengaja menjual lebih rendah dari harga pokok.

Menurut Djoko Sumaryanto bukanlah kerugian negara dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan melawan hukum. Dalam kaitan ini faktor-faktor lain yang menyebabkan kerugian adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, memperkaya diri sendiri, atau korporasi. Sebenarnya pengelolaan keuangan negara merupakan identitasnya pada saat diserahi tugas untuk mengurus keuangan negara sehingga mengalami kerugian.<sup>65</sup>

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memberikan pengertian kerugian keuangan Negara adalah :

“Kerugian keuangan Negara adalah berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja atau lalai.”

Di dunia peradilan, arti kerugian negara yaitu berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa diimbangi prestasi yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum. Akibat yang ditimbulkan dari kejahatan korupsi ini dapat menghambat pembangunan nasional, merugikan keuangan negara serta perekonomian negara. Kerugian keuangan negara bersumber dari berkurangnya keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana (seperti korupsi) dan/atau mal administrasi. Kerugian keuangan negara pada dasarnya kerugian yang berkaitan dengan kekayaan negara baik yang dipisahkan maupun tidak ( APBN/APBD, ABUMN/ABUMD, dan lain-lain) termasuk keuntungan suatu badan atau badan hukum yang mempergunakan

---

<sup>65</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi; Suatu Pendekatan hukum Progresif*, Semarang, Thafa Media, 2014, hlm 110



modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat untuk kepentingan sosial, kemanusiaan, dan lain-lain.

Kerugian keuangan negara dapat terjadi pada dua tahap, yaitu tahap dana masuk pada kas negara dan pada dana akan keluar dari kas negara. Pada dana yang akan masuk ke kas negara, kerugian bisa terjadi melalui konspirasi pajak, konspirasi denda, konspirasi pengembalian kerugian keuangan negara dan penyeludupan, sedangkan pada tahap dana akan keluar dari kas negara kerugian terjadi akibat *mark up*, korupsi, pelaksanaan kegiatan yang tidak sesuai dengan program, dan lain-lain. Perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan perekonomian negara ialah pelanggaran-pelanggaran pidana terhadap peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam bidang kewenangannya.<sup>66</sup>

Dalam perspektif Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, kerugian negara adalah sesuatu yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau tindakan penyalahgunaan wewenang yang ada pada seseorang karena jabatan dan kedudukannya. Korupsi yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 sebagaimana tercantum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

---

<sup>66</sup> A. Djoko Sumaryanto, *Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi dalam rangka Pengembalian kerugian keuangan Negara*, Jakarta, PT. Prestasi Pustaka Publisher, 2009, hal 26-27.

### **BAB III**

## **PENGATURAN KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) TERKAIT AUDIT PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

### **A. Tugas dan Wewenang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Pengaturan tugas dan kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 yang sebelumnya diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 mengatakan bahwa Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
- b. Pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan

nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;

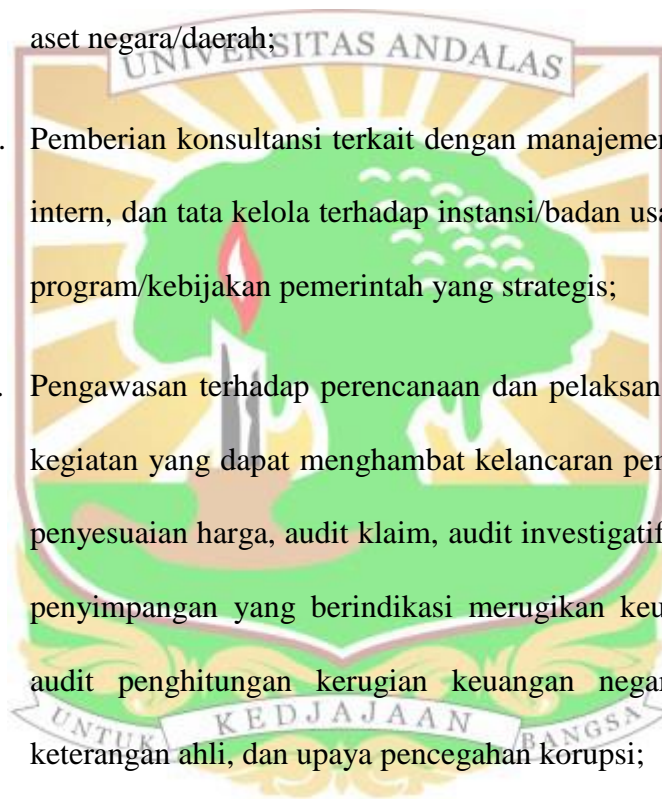
c. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;

d. Pemberian konsultansi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/kebijakan pemerintah yang strategis;

e. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;

f. Pengordinasikan dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;

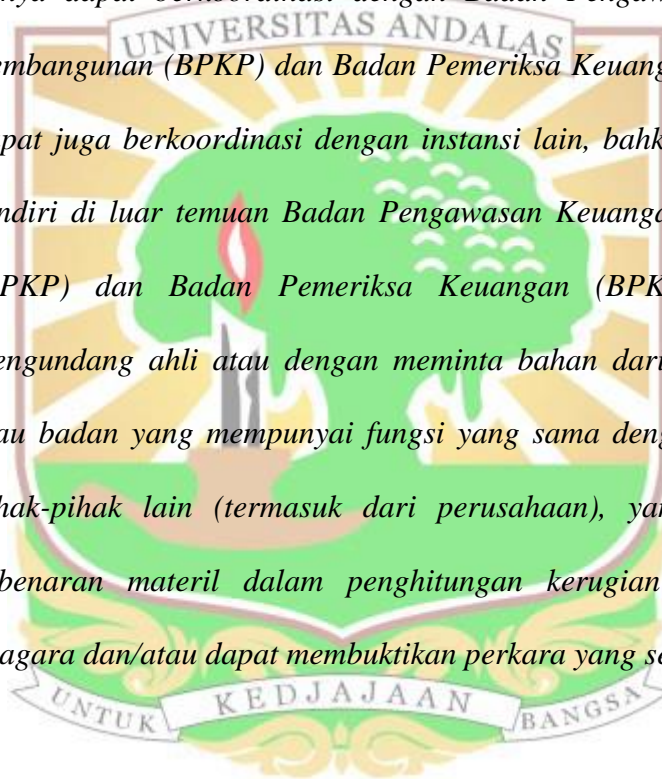
g. Pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;



- h. Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggarakan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-dana lain yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
- i. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan auditor;
- k. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. Pelaksanaan Pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n. Pembinaan dan Pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Dalam melakukan Audit Investigasi, Mahkamah Konsitusi (MK) mengakui kewenangan BPKP melalui Putusan Nomor : 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 yang menguatkan kewenangan BPKP untuk melakukan

audit Investigasi berdasarkan Pasal 52 Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 103 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan audit berdasarkan peraturan sebagaimana yang termuat dalam pertimbangan putusan yang berbunyi *“Menurut Mahkamah, dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukan hanya dapat berkoordinasi dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukan kebenaran materil dalam penghitungan kerugian kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya”*.



**B. Kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terkait Audit Penghitungan kerugian keuangan Negara dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi**

Sesuai pasal 49 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2008, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah merupakan salah satu aparat pengawasan intern pemerintah. Disamping itu berdasarkan Pasal 48 ayat (2) Jo Pasal 50 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tahun 2008, BPKP dalam

melaksanakan Fungsi Pengawasannya dilakukan melalui kegiatan audit, dimana audit ini terdiri atas ; audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Dalam audit dengan tujuan tertentu salah satunya adalah audit investigasi.<sup>67</sup>

Dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)“ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang Pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan Nasional”. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, adalah satu fungsi BPKP adalah menyelenggarakan fungsi pengawasan atau audit penghitungan kerugian keuangan negara, hal ini ditegaskan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 huruf e Perpres tentang BPKP yang berbunyi” Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigasi terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi.

Bahwa untuk melaksanakan fungsi pengawasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 huruf e tersebut, sesuai Pasal 27 Perpres Nomor 192 Tahun 2014 dilakukan melalui Deputi Bidang Investigasi BPKP yang berbunyi “ Deputi Bidang Investigasi melaksanakan tugas membantu Kepada di bidang pelaksanaan pengawasan kelancaran pembangunan termasuk program lintas sektoral, pencegahan korupsi, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan

---

<sup>67</sup> Penjelasan Pasal 50 ayat (3) PP nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

yang berindikasi merugikan keuangan negara, audit penghitungan kerugian keuangan negara dan pemberian keterangan ahli.

Dengan demikian diaturnya BPKP dalam peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 huruf e diatas, maka BPKP termasuk lembaga yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, khususnya BPKP juga berwenang penilaian kerugian keuangan negara dalam upaya pemberantasan korupsi dikarenakan BPKP juga berwenang melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus yang berindikasi merugikan keuangan negara (korupsi). Bila dihubungkan dengan teori kewenangan, bahwa sumber kewenangan yang dimiliki oleh BPKP adalah termasuk wewenang yang bersifat delegatif, artinya wewenang yang diperoleh atau bersumber dari pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu lembaga atau organ negara yakni presiden, kepada lembaga atau organ negara lainnya dibawahnya (BPKP), dikarenakan landasan pembentukan BPKP ini adalah berdasarkan Keputusan Presiden. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 yang menyatakan “ BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

Dalam Intruksi Presiden Republik Indonesia (RI) Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dengan menugaskan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara/daerah serta efisiensi dan efektifitas anggaran pengeluaran negara/daerah, meliputi :

- a. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan penerimaan pajak, bea dan cukai;
- b. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Instansi Pemerintah, badan Hukum lain, dan wajib Bayar;
- c. Audit dan evaluasi terhadap pengelolaan Pendapatan Asli daerah;
- d. Audit dan evaluasi terhadap pemanfaatan aset negara/daerah;
- e. Audit dan evaluasi terhadap program/kegiatan strategis di bidang ketahanan energi, ketahanan pangan, infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan ;
- f. Audit dan evaluasi terhadap pembiayaan pembangunan nasional/derah;
- g. Evaluasi terhadap penerapan sistem pengendalian intern dan sistem pengendalian kecurangan yang dapat dicegah, mendeteksi, dan menangkali korupsi;
- h. Audit investigatif terhadap penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah untuk memberikan dampak pencegahan yang efektif;
- i. Audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara/daerah dan pemberian keterangan ahli sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal penegakan hukum khususnya pemberantasan korupsi, BPKP dalam melakukan audit investigasi terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan



negara/daerah (represif), bukanlah pendelegasian dari Presiden yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan mandat yang berasal dari aparat penegak hukum (seperti; Kepolisian, Kejaksaan dan KPK). Dengan demikian BPKP baru dapat melakukan audit investigasi terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah maupun audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, bila ada permintaan dari aparat penegak hukum. Tanpa adanya permintaan dari Penegak hukum BPKP tidak bisa melakukan audit investigasi maupun audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah terhadap perkara korupsi yang sudah ditangani oleh penegak hukum. Hal ini juga bermakna bahwa audit investigasi atau audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah yang dilakukan oleh BPKP atas permintaan penegak hukum bukan hanya dapat dilakukan terhadap lembaga pemerintahan (eksekutif), akan tetapi juga dapat dilakukan terhadap lembaga lain, asalkan ada permintaan dari penegak hukum.

Mengenai pembuktian unsur merugikan keuangan negara, aparat penegak hukum memang bekerjasama dengan instansi terkait yaitu BPK atau BPKP yang membantu penyidik menghitung kerugian keuangan negara. Dalam perkembangan hasil audit BPKP akhir-akhir ini, terlihat secara fakta hasil Audit BPKP ini mengarah pada audit adakalanya “melawan Hukum” yang bukan merupakan “zona wewenangnya”. Kewenangan BPKP dalam melakukan audit adalah dalam “zona Accounting” sehingga tidak perlu jauh sampai mencari adanya melawan hukum atau tidak, karena itu merupakan kewenangan penyidik dan Penuntut Umum dalam hal unsur kerugian keuangan Negara.

Terkait kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan audit Investigasi telah dikuatkan berdasarkan Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor :31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012 dalam pertimbangan putusannya atas Uji Materil (*Judicial review*) yang diajukan mantan Dirut PLN Eddie Widiono Suwondho terkait Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang berbunyi *“Menurut Mahkamah, dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bukan hanya dapat berkoordinasi dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu. Bahkan, dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukan kebenaran materil dalam penghitungan kerugian kerugian keuangan neagara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya”*.

Dalam hal audit yang dilakukan oleh BPK, kewenangan yang dimiliki oleh BPK diatur dalam ketentuan dalam Undang-undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 23 ayat (1) mengatakan” untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

Dari Pasal diatas, dapat diketahui bahwa sumber kewenangan BPK memeriksa pengelolaan keuangan dan tanggungjawab keuangan negara adalah berdasarkan atribusi, yakni suatu kewenangan yang dimiliki berdasarkan perintah/amanah Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Selanjutnya, dasar hukum kewenangan BPK mengenai penilaian kerugian keuangan negara secara khusus terdapat dalam Pasal 10 Ayat (1) dan (2) Undang-undang BPK, yang berbunyi:

#### Pasal 10

- 1) BPK menilai dan/ atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMD/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara;
- 2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan keputusan BPK.

Berdasarkan pasal tersebut diatas, dapat dipahami bahwa BPK berwenang menilai/menetapkan kerugian keuangan negara oleh badan/pejabat negara akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dalam kaitannya dengan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh BPK. Maka, BPK selaku pengawas/pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara juga berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam adanya dugaan tindak pidana korupsi. Hal ini ditegaskan dengan lingkup pemeriksaan BPK yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (3) Undang-undang BPK yang berbunyi ; “Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”.

Dalam Undang-undang BPK tidak mengatur secara eksplisit mengenai definisi pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini, namun dalam Pasal 4 ayat (2), ayat

(3) dan ayat (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN) mengatur ketentuan tentang lingkup pemeriksaan BPK tersebut.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN) menjelaskan tentang pemeriksaan dengan tujuan tertentu yaitu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain dibidang keuangan, pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Mengenai pemeriksaan investigatif, pada Pasal 13 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN) mengatur ketentuan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Pemeriksa sebagaimana dimaksud berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN) adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dengan diaturnya tugas maupun kewenangan BPK dalam Undang-undang Dasar (UUD) tahun 1945, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN), maka BPK termasuk lembaga yang berwenang melakukan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, karena BPK berwenang melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan investigatif) guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara dalam kasus tindak pidana korupsi.

Dari sumber kewenangan BPK diatas, dapat diketahui bahwa BPK mempunyai kedudukan tidak diatas maupun dibawah cabang kekuasaan eksekutif (pemerintah), legislatif dan yudikatif melainkan berada di luar ketiga cabang kekuasaan tersebut yang sederajat dan bersifat independen sehingga membuktikan bahwa BPK merupakan pengawas tertinggi (*external auditor*) dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sedangkan BPKP mempunyai kedudukan di bawah cabang kekuasaan eksekutif (presiden) yang mana dipandang sebagai pengawas internal (*internal auditor*) sehingga sering dianggap tidak independen karena yang diawasinya berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan BPKP, yakni sama-sama dalam lingkungan eksekutif.

Hakim dalam memberikan putusan dalam kerugian keuangan negara tidak diharuskan menggunakan audit BPK semata, walaupun Mahkamah Agung (MA) telah menerbitkan Surat Edaran (MA) Nomor 4 Tahun 2016 yang berbunyi “

“ Rumusan Hukum Kamar Pidana nomor 6, Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksana keuangan (BPK) yang memilki kewenangan konstitusional, sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara, namum tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu, hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara”.

Surat Edaran Mahkamah Agung (MA) tersebut dikeluarkan karena polemik lembaga yang berwenang dalam menentukan kerugian negara. Jelaslah bahwa yang berhak men-*declare* nilai kerugian hanyalah BPK, Lembaga lain yakni BPKP/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap dapat mengaudit pengelolaan keuangan negara.

### **C. Mekanisme Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Dalam hal melakukan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara disamping berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mengeluarkan Peraturan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pedoman Pengelolaan Kegiatan Bidang Investigasi yang mengatur Pedoman Teknis Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara. Dalam Peraturan BPKP tersebut menjelaskan antara lain:

- a. Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) adalah audit dengan tujuan tertentu yang dimaksudkan untuk menyatakan pendapat mengenai nilai kerugian keuangan negara yang timbul dari suatu kasus penyimpangan dari hasil penyidikan dan digunakan untuk mendukung tindakan litigasi;
- b. Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara berupa pendapat keahlian profesional auditor BPKP tentang jumlah kerugian keuangan negara yang dituangkan dalam Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHAPKKN);
- c. Sebagai hasil Pendapat ahli, Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHAPKKN) ditandatangani oleh Tim Audit dan Pimpinan Unit Kerja sebagai ahli;
- d. Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHAPKKN) disampaikan kepada pimpinan Instansi Penyidik yang meminta, dilakukan

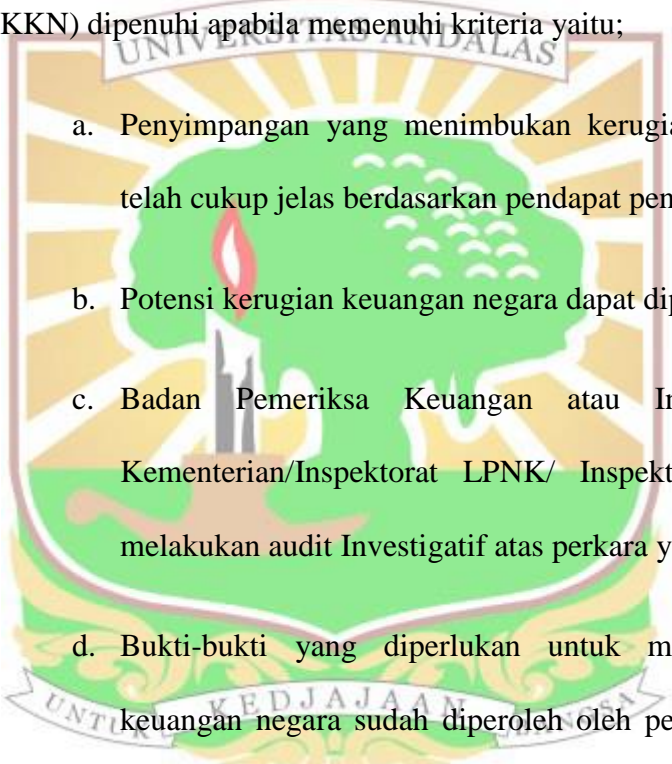
dengan surat pengantar (SP) berkode Sangat Rahasia (SR) yang ditandatangani oleh unit kerja.

Penghitungan kerugian Keuangan Negara oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dilakukan dengan ketentuan yaitu:

1. Adanya Permintaan dari Instansi penyidik (Kejaksaan, Kepolisian, dan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) kepada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN) yang disampaikan secara tertulis kepada Kepala BPKP atau Perwakilan BPKP.
2. Kepala BPKP/Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi mendisposisikan permintaan Instansi Penyidik kepada Direktorat Investigasi.
3. Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN) dilaksanakan, apabila instansi penyidik telah memproses kasusnya pada tingkat penyidikan.
4. Adanya ekspose oleh Instansi penyidik di Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dipimpin oleh Pimpinan Unit Kerja/Koordinator Pengawasan Bidang Investigasi/Kepala Sub Direktorat Investigasi/Pengendali Teknis yang ditunjuk oleh Kepala Unit Kerja atau Koordinator Pengawasan Bidang Investigasi/Kepala Sub Direktorat dan dihadiri oleh lebih dari 3 (tiga) PFA bidang Investigasi. Ekspose dapat menghasilkan bahwa permintaan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN) dipenuhi, belum dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi. Bahwa sebelum dilakukan ekspose dilakukan pengecekan

terlebih dahulu oleh BPKP apakah kasus yang diminta oleh instansi penyidik pernah dilakukan audit/reviu/monev dan pendampingan oleh unit kerja lain di BPKP. Jika sebelumnya pernah dilakukan penugasan dilakukan evaluasi resiko independensi lembaga BPKP dimana bila risiko independensi lembaga BPKP terganggu secara signifikan, maka permintaan penugasan tersebut ditolak.

5. Permintaan Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN) dipenuhi apabila memenuhi kriteria yaitu;

- 
- a. Penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan negara telah cukup jelas berdasarkan pendapat penyidik;
  - b. Potensi kerugian keuangan negara dapat diperkirakan;
  - c. Badan Pemeriksa Keuangan atau Inspektorat Jenderal Kementerian/Inspektorat LPNK/ Inspektorat Pemda belum melakukan audit Investigatif atas perkara yang sama.
  - d. Bukti-bukti yang diperlukan untuk menghitung kerugian keuangan negara sudah diperoleh oleh penyidik secara relatif relevan, kompeten dan cukup. Seperti ; Dokumen-dikumen yang berkaitan dengan program/kegiata, BAP saksi-saksi/tersangka yang dibuat penyidik.

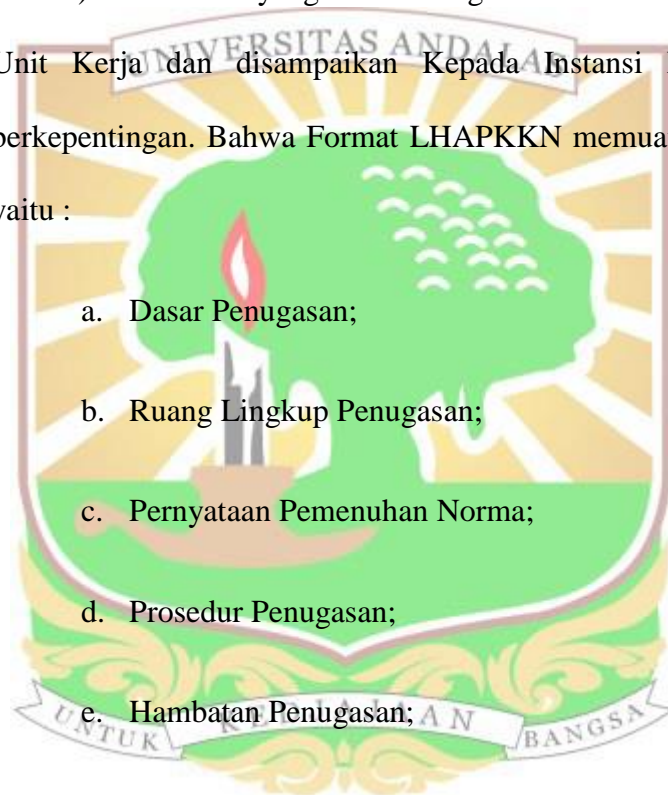
Kesepakatan Ekspose dituangkan dalam Risalah Hasil Ekspose (RHE) awal, dengan melampirkan fakta dan proses kejadian (5W+2H). Dan selanjutnya RHE awal disampaikan kepada



atasan langsung masing-masing aparat penegak hukum/Pengadilan/Unit Kerja.

6. Surat Tugas Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (Audit PKKN) disampaikan kepada Instansi Penyidik dan ditembuskan ke Deputi Kepala BPKP Bidang Investigasi.

7. Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHA PKKN) diterbitkan yang ditandatangani oleh Tim Audit dan Pimpinan Unit Kerja dan disampaikan kepada Instansi Penyidik/Pihak yang berkepentingan. Bahwa Format LHAPKKN memuat pokok-pokok uraian yaitu :



a. Dasar Penugasan;

b. Ruang Lingkup Penugasan;

c. Pernyataan Pemenuhan Norma;

d. Prosedur Penugasan;

e. Hambatan Penugasan;

f. Pengungkapan Fakta dan Proses Kejadian Data dan bukti-bukti yang diperoleh;

g. Metode Penghitungan Kerugian Keuangan Negara;

h. Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara;

i. Lampiran-lampiran yang diperlukan.

Sebagai Tindak Lanjut dari Laporan Hasil Audit PKKN, Pimpinan Unit Kerja menugaskan auditor yang berkompeten untuk memberikan keterangan ahli kepada penyidik dan di persidangan.

Audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menggunakan pendekatan Risk ManagementBased Audit (RMBA) yaitu audit dengan pendekatan risiko dan proses. Pendekatan ini sangat berguna pada laporan keuangan yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip akuntansi yang berlaku seperti Badan usaha Milik Negara (BUMN)/Daerah, Proyek Pinjaman Luar Negeri, dan Instansi Pemerintah.

Sesuai dengan fungsi dan metode audit, hasil audit BPKP mengedepankan kerugian negara berdasarkan resiko dan proses korupsi yang terjadi. Terkait waktu dalam menghasilkan laporan, BPKP terbilang lebih efisien dalam menghadirkan hasil audit dibandingkan BPK, baik karena kantor BPKP yang tersebar di berbagai kabupaten/kota maupun jumlah auditor yang lebih banyak. Sehingga ini menjadi pertimbangan bagi penyidik Kepolisian/kejaksaan umumnya dalam penyiapan alat bukti persidangan tipikor meminta laporan penghitungan kerugian keuangan negara dari BPKP.<sup>68</sup>

Laporan perhitungan kerugian negara merupakan alat bukti surat karena laporan hasil Perhitungan kerugian negara tersebut dibuat oleh auditor yang memiliki keahlian khusus di bidang keuangan dimana dari hasil perhitungan kerugian negara tersebut Hakim dapat berpedoman mengenai jumlah kerugian keuangan negara.

---

<sup>68</sup> <http://www.bpkp.go.id/dan/konten/311/Risk-Management-Based-Audit.bkp>. diakses 30 juni 2019.

Hasil perhitungan kerugian negara dapat dijadikan alat bukti surat dalam persidangan disamping alat-alat bukti lain sebagaimana diatur dalam Pasal 184 ayat (1) dan Pasal 187 KUHAP;

#### Pasal 184 KUHAP

(1) Alat bukti yang sah ialah:

- a. Keterangan ahli;
- b. Keterangan ahli;
- c. Surat;
- d. Petunjuk;
- e. Keterangan terdakwa.

Pasal 187

Surat sebagaimana tersebut pada pasal 184 ayat (1) huruf c, dibuat atas sumpah jabatan atau dikuatkan dengan sumpah adalah:

- a. Berita acara dan surat lain dalam bentuk resmi yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang atau yang dibuat dihadapannya, yang memuat keterangan tentang kejadian atau keadaan yang didengar, dilihat atau yang dialaminya sendiri, disertai dengan alasan yang jelas dan tegas tentang keterangan itu.
- b. Surat yang dibuat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan atau surat yang dibuat oleh pejabat mengenai hal yang termasuk dalam tata laksana yang menjadi tanggungjawabnya dan diperuntukan bagi pembuktian sesuatu hal atau sesuatu keadaan.

- c. Surat keterangan dari seorang ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai suatu hal atau sesuatu keadaan yang diminta secara resmi kepadanya.
- d. Surat lain yang hanya dapat berlaku jika ada hubungannya dengan isi dari alat pembuktian yang lain.



## BAB IV

### KEDUDUKAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) DALAM PENGHITUNGAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

(Analisis pada Putusan Nomor : 31/Pid.Sus/TPK/PN.Pdg)

#### A. KASUS POSISI

Pada tahun 2012 Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan melakukan Kegiatan Pekerjaan Pengadaan Alat-alat Kedokteran untuk Puskesmas Tahun Anggaran 2012 yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kesehatan TA. 2012 sebagaimana tertuang dalam DPA SKPD Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan TA. 2012 Nomor: 1.02.102.01.25.06.52 tanggal 12 Januari 2012 dengan PAGU Anggaran sebesar Rp 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah). Untuk melaksanakan kegiatan ini bagi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pengelolaan dan penggunaan Dana Alokasi Khusus tersebut, Menteri Kesehatan RI menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor: 2494/MENKES/ PER/XII/2011 tentang Petunjuk Teknis (juknis) Penggunaan Dana Alokasi Khusus bidang Kesehatan RI. Dalam Juknis tersebut ditetapkan standar peralatan dan logistik Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) yaitu peralatan dan logistik minimal yang harus ada di Pos Kesehatan Desa (Poskesdes) yaitu sebanyak 76 item dan khusus di Provinsi Sumatera Barat istilah Pos Kesehatan Desa (poskesdes) diganti dengan istilah Pos Kesehatan Nagari (Poskeri). Untuk Melaksanakan kegiatan ini ditunjuklah saksi Abdul Kani, SKM, MPH Pgl. Kani (Kabid Pelayanan Kesehatan Sarana dan Prasarana pada Dinas Kesehatan Kab. Pesisir Selatan) sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) merangkap sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan SK Bupati Nomor : 900/319/ Kpts/BPT-PS/2012 tanggal 23 Agustus 2012 dan Kontraktor/ Penyedia Barang Pengadaan Alat-alat Kedokteran Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir

selatan Tahun Anggaran 2012 adalah Vera Aldilla Roza, SH Binti Asril Idrus, SH Direktris CV. Nassya berdasarkan Surat Perjanjian/Kontrak Nomor : 21/Kontrak/DAK/DK-PS/IX/2012 tanggal 10 September 2012 dengan Nilai Kontrak sebesar Rp1.340.148.000,00,- (satu milyar tiga ratus empat puluh juta seratus empat puluh delapan ribu rupiah). Bahwa setelah penandatanganan kontrak dilakukanlah pembayaran uang muka kepada Vera Aldilla Roza, SH sebesar 30% dari Nilai Kontrak sebesar Rp. 402.044.400.00,- (empat ratus dua juta empat empat puluh empat ribu empat ratus rupiah). Selanjutnya dilakukan pembayaran 100% melalui Rekening Bank Nagari Cabang Payakumbuh atas nama Vera Aldilla Roza, SH sebesar Rp. 938.103.600,- (sembilan ratus tiga puluh delapan juta seratus tiga ribu enam ratus rupiah). Adapun kegiatan yang harus dilaksanakan oleh Vera Aldilla Roza, SH sebagaimana yang telah ditetapkan dalam kontrak Nomor : 21/Kontrak/ DAK/DK-PS/IX/2012 tanggal 10 September 2012 adalah :

No.	Nama Barang	Jumlah	Jenis/Type	Merk/Negara Asal
1	2	3	4	6
1.	Bidan kit eksklusif	17	Backpack.	Trimed/Indonesia.
2.	Wight baby scale	17	Blesindo/Acs- 20 BYE.	Channelmed/ RRC
3.	Timbangan dewasa + tinggi badan.	17	Blesindo/ZT- 120.	Channelmed/ RRC.
4.	Thermometer digital bisa untuk bayi.	17	10s ultrafast/ thermometer.	Terralion/ France.
5.	Obgyn bed.	25	Poly/031B.	Poly medical/ Indonesia.
6.	Medical oxygen therapy complete set (1M3) trolle oksigen 1M3	17	Poly/1m3.	Poly medical/ Indonesia.
7.	Standar infus.	17	Poly/037.	Poly medical/ Indonesia.

8.	Standar waskom 4 kaki.	17	Poly/ 014 double	Poly medical/ Indonesia.
9.	Meja resusitasi bayi.	22	Poly/ 026 PC.	Poly medical/ Indonesia.
10.	Lampu tindakan hlogen.	17	Poly/041 HG.	Poly medical/ Indonesia.
11.	IV cateter No. 18 G.	85	SR+OX/18G	Terumo/ Japan
12.	Dressing drum 150x150mm	17	0621/150mm	Magnate/ Thailand.
13.	Pispot bertangkai.	17	01606/Bedpan	Magnate/ Thailand.
14.	Baju pasien lengan pendek.	19	M15015.	M-clo/Indone sia.
15.	Apron plastik.	17	M1203	M-clo/Indone sia.

Bahwa dalam pelaksanaannya Vera Aldilla Roza, SH tidak melaksanakan kewajibannya yaitu tidak menyerahkan barang berupa yaitu; 1 (satu) unit obgyn bed dan 1 unit resusitasi bayi. Bahwa dalam pelaksanaannya juga Vera Aldilla Roza, SH mengambil keuntungan tidak wajar dimana berdasarkan Penjelasan Pasal 66 ayat (8) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menyatakan bahwa keuntungan dan biaya overhead yang wajar untuk pekerjaan kontruksi maksimal 15% (lima belas persen). Akan tetapi berdasarkan Faktur pembelian barang barang pengadaan alat-alat kedokteran yang dibeli dari CV. Nassya hanya sebesar Rp.815.487.811,00,- (delapan ratus lima belas juta delapan ratus sebelas ribu rupiah) termasuk PPn. Harga nilai kontrak CV. Nassya sebesar Rp.1.340.148.000,00,- dikurangi Rp. 815.487.811,00,- = Rp. 524.660.189,00,- adalah sebesar 29,15% (dua puluh sembilan koma lima belas persen) hal ini merupakan keuntungan yang tidak wajar dan lebih besar dari ketentuan Perpres Nomor 54 Tahun

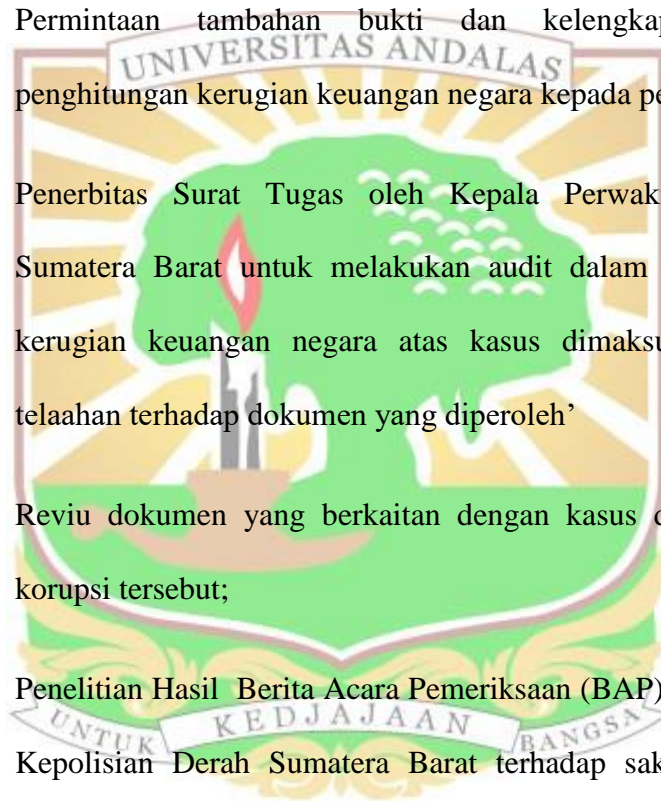
2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dimaksud yakni 29,15 % dikurangi 15% = 14,15% (empat belas koma lima belas persen) ini adalah kelebihan keuntungan yang tidak wajar. Berdasarkan Surat Laporan Hasil Audit dari BPKP Perwakilan provinsi Sumatera Barat Nomor : SR-866/PW03/5/2015 tanggal 20 April 2015 perihal Laporan Hasil Audit Dalam Rangka Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (PKKN) atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Alat-alat Kedokteran untuk Puskesmas di Lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan TA. 2012 terdapat Kerugian Keuangan Negara sebesar Rp. 379.068.182,- (Tiga ratus tujuh puluh sembilan juta enam puluh delapan ribu seratus delapan puluh dua rupiah).

## **B. ANALISIS PUTUSAN**

Bahwa kasus Pengadaan Alat-alat Kedokteran untuk Puskesmas di Lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan TA. 2012 dengan tersangka Vera Aldilla Roza, ST dilakukan berdasarkan penyidikan oleh Polisi Daerah Sumatera Barat Cq Subdit III/Tipidkor Ditreskrimsus pada tahun 2014. Dalam pembuktian unsur Kerugian Keuangan negara, penyidik Subdit III/Tipidkor Ditreskrimsus Polda Sumbar berdasarkan Surat Kepala Kepolisian Polda Sumbar Nomor :R/344/VIII/2014/Ditreskrimsus tanggal 5 Agustus 2014 melakukan permintaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara ke Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat. Selanjutnya atas permintaan Penyidik Kepolisian Daerah Sumatera Barat, sesuai dengan mekanisme Penghitungan kerugian keuangan negara dilakukanlah prosedur sebagai berikut :



1. Permintaan Audit Penghitungan kerugian keuangan negara atas pengadaan alat-alat kedokteran untuk Puskesmas di Lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan tahun Anggaran 2012;
2. Ekspose Penyidik Kepolisian Daerah Sumatera Barat yang dilaksanakan tanggal 15 Agustus 2014;
3. Evaluasi atas bukti yang telah diperoleh oleh Penyidik;
4. Permintaan tambahan bukti dan kelengkapan dokumen lain penghitungan kerugian keuangan negara kepada penyidik;
5. Penerbitas Surat Tugas oleh Kepala Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat untuk melakukan audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara atas kasus dimaksud setelah dilakukan telaahan terhadap dokumen yang diperoleh’
6. Reviu dokumen yang berkaitan dengan kasus dugaan tindak pidana korupsi tersebut;
7. Penelitian Hasil Berita Acara Pemeriksaan (BAP) yang dibuat penyidik Kepolisian Daerah Sumatera Barat terhadap saksi-saksi yang terkait dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi tersebut;
8. Identifikasi dan analisa Penyimpangan yang terjadi dalam kasus dugaan Tindak Pidana Korupsi yang berhubungan dengan Penghitungan kerugian keuangan negara;
9. Penghitungan kerugian keuangan negara yang terjadi;



10. Ekspose Hasil Audit dalam rangka penghitungan kerugian keuangan negara kepada Penyidik Kepolisian Daerah Sumatera Barat pada tanggal April 2015.

Menurut Theodurus M. Tuanokota merumuskan setidaknya ada 5 (lima) metode Penghitungan kerugian keuangan negara yaitu ;

1. Kerugian Keseluruhan (total loss) dengan beberapa penyesuaian;
2. Selisih antara harga kontrak dengan harga pokok pembelian atau harga pokok produksi;
3. Selisih antara kontrak dengan harga atau nilai pembanding tertentu;
4. Penerimaan yang menjadi hak negara tapi tidak disetorkan ke kas negara;
5. Pengeluaran yang tidak sesuai dengan anggaran, digunakan untuk kepentingan pribadi atau pihak-pihak tertentu.

Selanjutnya menurut Theodurus M. Tuanokota, Kerugian keuangan negara dapat dipetakan dalam Pohon Kerugian keuangan negara atau yang disebut *R.E.A.L Tree* yang berisikan cabang kerugian keuangan negara berkenaan dengan *Receipt* (Penerimaan), *Expenditure* (Pengeluaran), *Asset* (Aset/Kekayaan), dan *Liability* (Kewajiban).

Metode yang digunakan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Penghitungan Kerugian Keuangan Negara terhadap kasus ini adalah :

1. Menghitung Pembayaran yang diterima oleh CV. Nassya yaitu realisasi Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) untuk pembayaran kepada CV. Nassya dikurangi PPN dan PPh;
2. Menghitung realisasi Pembelian barang yang dilakukan oleh CV. Nassya berdasarkan faktur penjualan/invoice/surat pesanan;
3. Menghitung nilai kekurangan 2 item barang yaitu obgyn bed dan meja resusitasi bayi yang masing-masing kurang 1 (satu) dibandingkan kontrak;
4. Menghitung jumlah kerugian keuangan negara dengan mengurangi jumlah pembayaran yang diterima CV. Nassya dengan nilai realisasi pembelian barang yang dilakukan CV. Nassya kemudian menambahkan hasilnya dengan nilai kekurangan pengadaan 2 (dua) item barang.

Sesuai dengan surat Nomor : SR-866/PW/03/05/2015 tanggal 20 April 2015, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sumatera mengirimkan Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHAPKKN) kepada Kepolisian Daerah Provinsi Sumatera Barat yang merupakan tindak lanjut atas surat Kepala Kepolisian Sumatera Barat Nomor : R/344/VIII/2014Ditreskrimsus tanggal 5 Agustus 2014 atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Alat-alat Kedokteran untuk Puskesmas di Lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan TA. 2012 dengan nilai Kerugian Keuangan Negara sebesar Rp. 379.068.182,- (Tiga ratus tujuh puluh sembilan juta enam puluh delapan ribu seratus delapan puluh dua rupiah).

Berdasarkan atas dasar Laporan Hasil Audit Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHAPKKN) dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sumatera Barat, Jaksa Penuntut Umum pada Kejaksaan Negeri Pesisir Selatan melimpahkan penanganan perkara atas Vera Aldilla Roza, ST tersebut untuk dilakukan penuntutan pada Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Padang dengan dakwaan yakni; Primair , melanggar Pasal 2 Ayat (1) Jo Pasal 18 ayat (1) huruf a atau b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah diubah dan ditambah menjadi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP dan Subsidiar melanggar Pasal 3 Jo Pasal 18 ayat (1) huruf a atau b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi telah diubah dan ditambah menjadi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP.



Dalam proses persidangan terkait pembuktian unsur kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, berdasarkan wawancara dengan Jaksa Penuntut umum pada Kejaksaan Negeri Pesisir Selatan yakni Vananda Putra, SH<sup>69</sup> berdasarkan keterangan Ahli Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) perwakilan propinsi Sumatera Barat yang diajukan penuntut umum Kejaksaan Pesisir selatan dan adanya Laporan Hasil Audit Penghitungan kerugian negara dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) perwakilan propinsi Sumatera Barat Nomor

---

<sup>69</sup> Wawancara dengan Vananda Putra, SH Jaksa Penuntut Umum dalam Kasus Pengadaan Alat-alat Kesehatan Kab. Pesisir selatan tanggal 12 Februari 2019.

:SR-866/PW03//5/2015 tanggal 20 April 2015 atas Dugaan Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Alat-alat Kesehatan untuk Puskesmas di Lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan Tahun Anggaran 2012. kerugian negara yang ditimbulkan akibat perbuatan terdakwa Vera Aldilla Roza, ST, tersebut sejumlah Rp. 379.068.182,- ( tiga ratus tujuh puluh sembilan juta enam puluh delapan ribu seratus delapan puluh dua rupiah).

Lebih lanjut Jaksa Vananda Putra, SH selaku Jaksa Penuntut Umum Pada Kejaksaan Negeri Pesisir Selatan menerangkan bahwa setelah dilakukan pemeriksaan terhadap terdakwa Vera Aldilla Roza, ST kemudian Majelis Hakim memberikan kesempatan kepada terdakwa/Penasihat hukum terdakwa mengajukan saksi *a decharge* yakni Ahli Akutansi dan Audit yang berkantor di Kota Medan Propinsi Sumatera Utara. Dalam keterangan saksi ahli Sudirman yang dihadirkan terdakwa didepan persidangan menjelaskan bahwa Audit Penghitungan Kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak sah, karena BPKP tidak berwenang melakukan penghitungan kerugian negara dengan argumentasi yang mana lembaga yang berwenang melakukan Pengitungan kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena yang mempunyai payung hukum yang lebih tinggi yaitu Undang-undang (UUD) 1945 dan Pasal 10 Ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Pasal 4 ayat (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (PPTJKN). Disamping itu menurut ahli keuangan negara yang dihadirkan oleh terdakwa/Penasihat hukumnya mengatakan bahwa Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) hanya bisa menghitung kerugian keuangan negara apabila ada izin langsung dari presiden. Selanjutnya atas pendapat

ahli yang diajukan terdakwa tersebut, Jaksa Penuntut Umum dalam penjelasan repliknya sebaliknya mengatakan bahwa Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sumatera memiliki kewenangan untuk melakukan audit Penghitungan kerugian keuangan negara yang telah dilakukan oleh BPKP dengan pertimbangan bahwa kewenangan tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor :31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut, telah memperluas penafsiran lembaga/instansi yang berwenang dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara, yakni ;

1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
2. Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan (BPKP);
3. Instansi lain, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah;
4. Pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukan kebenaran materil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya.

Terkait pembuktian unsur kerugian keuangan negara dalam kasus ini, sebagaimana terdapat dalam putusan Majelis hakim dalam perkara terdakwa Vera Aldilla Roza, ST adalah;

## **Unsur Dapat merugikan keuangan Negara atau Perekonomian Negara.**

Menimbang, dua unsur objek tersebut, tidak disebutkan secara eksplisit (tegas), melainkan disebutkan secara implisit. Unsur Keuangan negara dan perekonomian negara merupakan objek TPK Pasal 2 ayat (1) termasuk juga unsur objek TPK Pasal 3. Konsepsi TPK di Indonesia terutama terletak pada penyerangan terhadap kepentingan hukum mengenai keuangan negara (kekayaan negara dalam arti yang seluas-luasnya) dan perekonomian negara tersebut.

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dijelaskan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan Kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan Negara berdasarkan Penjelasan atas Undang-Undang Ri Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena ;

- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik tingkat pusat maupun daerah;
- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan usaha milik Negara/Badan Usaha milik Daerah, yayasan Badan hukum dan Perusahaan Modal Negara atau Perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian Negara;

Menimbang, yang dimaksud dengan merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tidak dijelaskan dalam Penjelasan umum maupun Penjelasan Pasal 2. Namun BPK menggunakan empat kriteria adanya kerugian keuangan negara yaitu ;

1. Berkurangnya kekayaan negara dan atau bertambahnya kewajiban negara yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Tidak diterimanya sebagian atau seluruh pendapatan yang menguntungkan keuangan negara, yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Sebagian atau seluruh pengeluaran yang menjadi beban keuangan negara lebih besar atau seharusnya tidak menjadi beban keuangan negara, yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Setiap penambahan kewajiban negara yang diakibatkan oleh adanya komitmen yang menyimpang dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Semua bentuk kerugian negara tersebut haruslah disebabkan oleh perbuatan yang mengandung sifat melawan hukum pidana (*Wederrechtelijk*), bukan disebabkan oleh perbuatan yang mengandung sifat melawan hukum perdata atau hukum tata usaha negara.

Menimbang, yang dimaksud dengan Perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan



ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah baik tingkat pusat maupun daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh rakyat.

Menimbang, bahwa kegiatan pengadaan Alat-Alat kesehatan untuk Puskesmas Tahun 2012 di Kabupaten Pesisir Selatan bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Kesehatan sebagaimana tertuang dalam DPA SKPD Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir selatan Nomor : 1.02.102.01.25.06.52. tanggal 12 Januari 2012 dengan pagu anggaran sebesar Rp. 1.500.000.000,-( Satu Milyar Lima ratus juta rupiah);

Menimbang, sebagai acuan bagi terdakwa adalah aturan mengenai pengadaan barang dan jasa, Perpres Nomor 54 Tahun 2010;

Menimbang, bahwa HPS yang disusun oleh Abdul khani, Susilowati dan Karnaini adalah sebesar Rp. 1.499.000.000,- (Satu milyar empat ratus sembilan puluh sembilan juta rupiah) dan berdasarkan harga dan jenis-alat-alat kesehatan yang ditawarkan distributor tersebut tanpa membandingkan harga pasar setempat;

Menimbang, bahwa selanjutnya pada tanggal 10 September 2012 dilakukan penandatanganan kontrak pengadaan alat-alat kesehatan anatar saksi Abdul Khani, SKM, MPH selaku Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dengan terdakwa Vera Aldilla Roza, ST selaku Direktris CV. NASSYA senilai Rp. 1.340.148.000,- ( Satu Milyar Tiga ratus empat puluh juta seratus empat puluh delapan ribu rupiah) dengan mas waktu 100 (seratus) hari terhitung mulai tanggal 10 September 2012 s/d 18 Desember 2012;

Menimbang, bahwa berdasarkan Saksi Abdul Khani, Saksi Nelfaridawati, dikuatkan oleh surat bukti SP2D serta diakui oleh terdakwa Vera Aldilla Roza, ST selaku Direktris CV. NASSYA, berdasarkan dokumen pencairan dana yang ditandatangani oleh saksi Abdul Khani, saksi Susilowati Nazaro, ST (terdakwa dalam berkas terpisah) telah melakukan pencairan dana sesuai yang dinyatakan oleh saksi Nelfida, selaku Bendahara yang dibenarkan oleh saksi Abdul Khani serta diakui oleh terdakwa Vera Aldilla Roza, ST selaku rekanan sebagaimana tersebut;

Menimbang, bahwa tanggal 21 September 2012 terdakwa Vera Aldilla Roza, ST menerima uang muka sebesar Rp. 30 % dari Nilai Kontrak sebesar Rp. 402.044.400,00,-sesuai dengan SP2D Nomor : 03175/SP2D-LS/1.02.01/Sept/2012 tanggal 21 September 2012 sebesar Rp. 365.494.900,00,- dan SP2D Nomor : 03176/Sp2D-LS/1.02.01/Sept/2012 tanggal 21 September 2012 sebesar Rp. 36.549.491,00,-;

Menimbang, bahwa berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan Barang Nomor : 440/1149/DAK-BAPB/DK-PS/XII/2012 tanggal 12 Desember 2012 tersebut dilakukan pembayaran 100 % pada tanggal 26 Desember 2012 sebesar Rp. 938.103.600,00,- sesuai SP2D Nomor : 05350/SP2D-LS/1.02.01/Des/2012 tanggal 26 Desember 2012 dan SP2D Nomor : 05351/SP2D-LS/1.02.01/Des/2012 tanggal 26 Desember 2012;

Menimbang, Bahwa dari Surat Hasil Audit yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan Propinsi Sumatera Barat tanggal 20 April 2015, pembayaran yang diterima oleh CV. NASSYA dengan Direktrisnya Vera Aldilla Roza, ST yaitu Pembayaran uanga muka 402.044.400,- kemudian penerimaan 100 % yaitu Rp.

938.103.600,- berjumlah Rp. 1.340.148.000,- selanjutnya dikurangi PPH dan PPN sebesar Rp. 140.041.618,- sehingga menjadi Rp. 1.200.041.618,-;

Menimbang, bahwa sisa kelebihan harga antara nilai dalam kontrak dengan barang yang harga sesungguhnya setelah dikurangi keuntungan rekanan dan biaya operational yang dikeluarkan oleh terdakwa berdasarkan uraian unsur menguntungkan diatas adalah sebesar Rp. 158.567.718,00,- (seratus lima puluh delapan juta lima ratus enam puluh tujuh ribu tujuh ratus delapan belas rupiah);

Menimbang, bahwa berdasarkan keterangan saksi Nerfidawati, saksi Abdul Khani, saksi Susilowati serta saksi Karnaini bahwa terdakwa Vera Aldilla Roza, ST telah menerima uang pengadaan alat-alat kesehatan yang bersebumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Kesehatan Tahun Anggaran 2012 sebagaimana tertuang DPA SKPD Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir selatan Nomor : 1.02.102.01.25.06.52. dengan Pagu Anggaran sebesar Rp. 1.500.000.000,- ( satu milyar lima ratus juta rupiah);

Menimbang, bahwa dana yang ditranfer/ didapat oleh terdakwa Vera Aldilla Roza, ST menurut aturan adalah pengadaan alat kesehatan di Pos-pos Kesehatan Nagari Kabupaten Pesisir selatan, namun sebagian ternyata dinikmati oleh terdakwa sehingga program alat kesehatan tidak mencapai sasaran yang diharapkan;

Menimbang, bahwa berdasarkan uraian diatas, terbukti bahwa unsur kerugian negara telah terbukti secara sah dan meyakinkan.

Menimbang, bahwa dari uraian-uraian diatas, maka perbuatan terdakwa telah memenuhi unsur dakwaan subsidair yaitu melanggar Pasal 3 Juncto Pasal 18, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31

Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi juncto Pasal 55 Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Menimbang, bahwa dengan telah terbuktinya secara sah dan meyakinkan terdakwa bersalah melakukan tindak pidana dalam dakwaan subsidair diatas, maka jelas bahwa Majelis Hakim tidak sependapat dengan pembelaan/Pledoi yang diajukan oleh terdakwa dan Penasihat hukumnya sehingga nota pembelaan (pledoi) yang diajukan terdakwa atau penasihat hukumnya tersebut adalah tidak beralasan secara hukum dan haruslah dikesampingkan.

Menimbang, bahwa oleh karena terdakwa terbukti bersalah maka terdakwa haruslah dijatuhi pidana yang setimpal dengan kesalahannya.

Menimbang, bahwa selama pemeriksaan persidangan terdakwa sehat jasmanai dan rohani, maka perbuatan tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada terdakwa.

Menimbang, bahwa Pasal 3 juncto Pasal 18 ayat 91) huruf b Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dalam hal pemidanaan mengandung komulasi dua hukuman pokok, dimana kepada terdakwa disamping djatuhi pidana penjara juga dapat dijatuhi pidana denda dengan ketentuan apabila pidana denda tidak dibayar oleh terdakwa dapat diganti dengan pidana kurungan.

Memperhatikan, ketentuan Pasal 3 Jo Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak pidana Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP serta peraturan-peraturan lain yang bersangkutan;

## MENGADILI

1. Menyatakan terdakwa VERA ALDILLA ROZA, SH Binti ASRIL IDRUS, SH tersebut diatas, tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan dalam dakwaan primair;
2. Membebaskan terdakwa oleh karena itu dari dakwaan primair tersebut;
3. Menyatakan terdakwa VERA ALDILLA ROZA, SH Binti ASRIL IDRUS, SH tersebut diatas, terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama sebagaimana dalam dakwaan Subsidair;
4. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa VERA ALDILLA ROZA, SH Binti ASRIL IDRUS, SH dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan 6 (enam) bulan, dan denda sebesar Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 1 (satu) bulan;
5. Menghukum Terdakwa untuk membayar uang pengganti sebesar Rp. 158.567.718,- (seratus lima puluh delapan juta lima ratus enam puluh tujuh ribu tujuh ratus delapan belas rupiah) paling lama dalam waktu satu bulan sesudah putusan ini berkekuatan hukum tetap, jika tidak membayar maka harta bendanya disita dan dilelang oleh jaksa untuk menutupi uang pengganti tersebut dengan ketentuan apabila terpidana tidak mempunyai harta benda yang mencukupi maka dipidana dengan pidana penjara selama 2 (dua) bulan.
6. Menetapkan masa penangkapan dan masa Penahanan yang telah dijalani terdakwa dikurangkan seluruhnya dari pidana yang dijatuhkan
7. Menetapkan terdakwa tetap berada dalam tahanan

8. Menetapkan barang bukti nomor 1 s/d 44 terlampir dalam berkas perkara
9. Membebaskan kepada terdakwa membayar biaya perkara sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah)

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Kelas 1-A Padang pada tanggal 29 Desember 2016 oleh kami Yose Ana Roslinda, SH, MH selaku Hakim Ketua sidang, Mahyudin, SH, MH, serta Zaleka H.Gm SH, MH (Ad Hock) masing-masing sebagai Hakim Anggota, putusan tersebut diucapkan pada hari jumat tanggal 30 Desember 2016 dalam persidangan yang terbuka untuk umum oleh kami Majelis Hakim dengan dibantu Atramurni sebagai Panitera Pengganti dengan dihadiri oleh Yuharmen Yakub, SH sebagai Penuntut Umum Pada Kejaksaan Negeri Pesisir Selatan serta Penasihat Hukum terdakwa.

Berdasarkan pertimbangan terhadap pembuktian unsur kerugian keuangan negara diatas, dapat disimpulkan bahwa Laporan Hasil Audit Perhitungan Kerugian Keuangan negara oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dijadikan sebagai dasar pertimbangan oleh Majelis hakim dalam pembuktian kerugian keuangan negara dalam kasus Pengadaan alat-alat Kedokteran Pada Dinas Kesehatan dalam Putusannya, memang terkait dengan jumlah nilai kerugian keuangan negara Majelis hakim tidak sependapat karena berdasarkan fakta yang terungkap dipersidangan majelis hakim menilai bahwa jumlah kerugian keuangan negara adalah sebesar Rp. 158.567.718,- (seratus lima puluh delapan juta lima ratus enam puluh tujuh ribu tujuh ratus delapan belas rupiah), ini merupakan hal yang wajar karena penghitungan kerugian keuangan negara oleh instansi terkait tidaklah selalu mengikat bagi hakim dalam menetapkan nilai kerugian keuangan negara maupun besarnya uang pengganti. Disamping itu

sehubungan dengan Penasihat Hukum Terdakwa yang menyatakan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara oleh BPKP Perwakilan Sumatera Barat tidak sah karena tidak dilakukan oleh institusi yang berwenang disamping itu berdasarkan Surat Edaran (SEMA) Nomor 4 Tahun 20016 yang berwenang untuk menyatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terhadap hal ini Majelis Hakim tidak sependapat dan menyampingkan pendapat dari Penasihat Hukum terdakwa. Begitu juga halnya dengan keberadaan Surat Edaran (SEMA) Nomor 4 Tahun 20016, yang menyatakan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah hanya Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki kewenangan konstitusional, Majelis Hakim tidak mengambil Surat Edaran (SEMA) Nomor 4 Tahun 20016 sebagai pertimbangan hukum dalam putusnya.

