

Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK

BENI KURNIA ILLAHI DAN MUHAMMAD IKHSAN ALIA

Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Universitas Andalas

beniillahi@yahoo.co.id

ikhsan.alia@gmail.com

p-ISSN : 2477-118X

ABSTRAK

Setelah jatuhnya rezim otoritarian, Pemerintah Indonesia menghendaki adanya suatu praktik negara, dimana kekuasaan pemerintah dijalankan berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Sejalan dengan itu, konstitusi mengamanatkan pemerintah untuk menjaga keseimbangan keuangan negara sebagai salah satu upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang transparan dan bertanggungjawab. Implikasinya, penerimaan negara menjadi salah satu aspek kunci dari kedaulatan negara dan oleh karena itu harus diawasi secara ketat. Dalam rangka mengakomodasi mandat konstitusional tersebut. Pemerintah Indonesia membentuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) untuk menjadi garda terdepan dalam

mengawal jalannya keuangan negara dan menutup kemungkinan terjadinya korupsi dan penyalahgunaan. Dalam rangka memperkuat peran BPK sebagai Supreme Audit Institution, maka kerja sama yang efektif dan profesional harus dilakukan oleh BPK dengan melibatkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK-RI) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. Pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana formulasi kerja sama yang perlu diciptakan oleh BPK bersama KPK dan PPATK dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang baik. Lebih jauh, penelitian ini akan menawarkan desain alternatif yang dapat mengasimilasikan tiga institusi tersebut dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia. Penelitian ini akan dipertajam dengan beberapa metode pendekatan, antara lain pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan sejarah. Penulis berpendapat bahwa harus diciptakan suatu mekanisme kerja sama yang menempatkan laporan BPK sebagai basis pelaksanaan investigasi KPK. Selanjutnya, laporan hasil investigasi serta data intelejen PPATK terhadap transaksi mencurigakan yang melibatkan keuangan negara harus diposisikan sebagai kerangka acuan dalam memulai penyidikan KPK. Selanjutnya, BPK bersama KPK dan PPATK perlu menyusun kembali Memorandum of Understanding (MoU) perihal pemberantasan korupsi. Terakhir, independensi BPK secara organisasi, personal dan finansial perlu diperkuat untuk menunjang performa BPK dalam upaya penyelamatan keuangan negara.

Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan, Keuangan Negara, Pemberantasan Korupsi

ABSTRACT

Post-authoritarian Indonesia guaranteed the government powers are accelerated on behalf of Indonesian Constitution UUD 1945. Coherently, the Constitution obligated the government to maintain good state financial management in order to demonstrate appropriate responsible and transparent system. As the consequences, public

revenue and expenditure has been key aspects of state sovereignty, and somehow it has to be supervised firmly. In order to accomodates the Constitutional Mandate, Indonesian government established Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-RI) to be the leading sector in surveilling state financial and diminish corruption and fraud probability. By the purpose of strengthening BPK role as Supreme Audit Institution, effective and profesional cooperation has to be made by BPK with Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK-RI) and Pusat pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK-RI). The key puzzle to be adressed by this paper is how to formulate a collaboration between BPK, KPK, and PPATK in order to implement good and clean financial governance. Moreover, this research will design an alternative mechanism to assimilate three leading institutions in eradicating corruption and Fraud in Indonesia. This paper is a socio-legal research which assisted with three approaches that is Normative approach, Statute Approach, and Comparative Approach. The argument proposed here takes the second stance: such mechanism has to be made and establish BPK audit report as the basis of KPK investigation. Besides, PPATK preliminary investigation and intelligence information about suspicious transactions which involved state finance must be also considered as important measures and should immediately responded by KPK. Next, three leading sector have to make a Memorandum of Understanding (MoU) related to eradication of corruption and state finance manipulation. Finally, State has to make sure BPK independence whether organisational, personal, and financial to support it's purpose in recovering state finance.

Keywords: BPK, State Finance, Corruption Eradication Comission

PENDAHULUAN

Seringkali menjadi pertanyaan bagaimana mungkin pengelolaan keuangan negara yang transparan menghasilkan pertanggungjawaban yang akuntabel. Secara konsep hukum sesungguhnya lazim saja ketika politik hukum keuangan negara yang dibangun dijalankan secara responsif. Sangat disayangkan, politik hukum keuangan negara hari ini secara kontemporer mengalami pergeseran. Ketidaktransparanan pengelolaan keuangan negara, tumpang-tindih kewenangan antarlembaga pengawas, dan kegamangan penegak hukum dalam menindak perbuatan yang merugikan keuangan negara adalah bukti bahwa konsep hukum keuangan negara yang dikonstruksikan selama ini masih jauh dari kepastian dan kemanfaatan hukum (Ikhwan Fahrojih, 2016: ix).

Atas bukti dan pertimbangan tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan negara, baik pada tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara harus menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dan dipertanggungjawabkan dalam suatu sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sebab, pengaturan dalam sistem hukum keuangan negara yang baik dan wajar merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam rangka pelaksanaan dan pertumbuhan pembangunan. Karena salah satu perwujudan dari tata kelola pemerintahan yang baik itu pelaksanaan pembangunan yang tepat sasaran dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi impian dan cita-cita sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*), khususnya Indonesia.

Sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, kebijakan keuangan negara menjadi salah satu komponen yang sangat mendasar dan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai manifestasinya, penyelenggaraan pemerintahan secara rutin banyak berhubungan dengan keuangan, apalagi disertai dengan perencanaan pembangunan. Sumber keuangan tersebut di-

peroleh, baik dari dalam maupun luar negeri yang pada prinsipnya dikelola secara ketat oleh pemerintah. Hal ini secara konsepsional dan konstitusional termaktub dalam Pasal 23 UUD 1945. Secara *historical context*-nya, maka akan didapatkan pengaturan tentang keuangan negara yang telah dilakukan sejak zaman kolonial, era proklamasi kemerdekaan, sampai sekarang. Sebab, urgensi pengaturan hal keuangan negara telah disadari betul oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers and mothers*) sejak lama.

Dalam Pasal 23 UUD 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi, khususnya terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, hakikat *public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan (Adrian Sutedi, 2012 : 14). Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourm yang menyatakan, “*The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty* (Vincent J. Browne, 1998 : 11).”

Jika dilihat secara saksama politik hukum keuangan negara hari ini sudah sampai di titik nadir, berbagai paket aturan keuangan sudah disusun sedemikian rupa yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang baik dan bersih (*good and clean financial governance*), bahkan UU Keuangan Negara pun sudah masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) prioritas Tahun 2017. Namun, masih *trend* terjadi persoalan-persoalan hukum yang merugikan keuangan negara. Artinya, sistem yang ada belum mampu mengubah paradigma klasik, yaitu tidak transparannya pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara, banyaknya laporan keuangan pemerintah yang tidak wajar berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, pun juga terdapat sejumlah kegamangan dalam penegakan hukum, karena seringkali terjadi tumpang-tindih kekuasaan antarlembaga pemeriksa.

Persoalan yang menyangkut lembaga pemerintah yang tidak taat pada ketentuan-ketentuan pengelolaan keuangan negara mulai pada tataran undang-undang hingga peraturan yang bersifat teknis justru sangat mengkhawatirkan. Akibatnya terdapat temuan indikasi kerugian negara miliaran bahkan triliunan. Faktanya, dapat ditemukan setelah kemarin 4 Oktober 2016, BPK RI menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2016 di hadapan Presiden dan DPR serta seluruh jajaran kementerian/lembaga. IHPS tersebut merupakan ringkasan dari 696 LHP yang dikodifikasi oleh BPK yang terdiri dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan badan lainnya.

Dari ikhtisar BPK mendeskripsikan bahwa terdapat sejumlah problematika pengelolaan keuangan negara di Semester I Tahun 2016 antara lain, kerugian negara sebanyak 3.163 permasalahan senilai Rp. 1.920.000.000.000 (Satu Triliun Sembilan Ratus Dua Puluh Miliar Rupiah). Di samping itu, potensi kerugian negara sebanyak 421 permasalahan senilai Rp. 1.670.000.000.000 (Satu Triliun Enam Ratus Tujuh Puluh Miliar Rupiah), ditambah lagi dengan kekurangan penerimaan negara sebanyak 1.178 permasalahan senilai Rp. 27.030.000.000.000 (Dua Puluh Tujuh Triliun Tiga Puluh Milyar Rupiah). Selain itu, juga terdapat 3.145 permasalahan ketidakpatuhan yang tidak berdampak finansial, terdiri atas 2.985 penyimpangan administrasi dan 160 ketidakhematan, ketidakefisienan, dan ketidakefektifan senilai Rp. 14.060.000.000.000 (Empat Belas Triliun Enam Puluh Miliar Rupiah). Jika kita kalkulasikan total keseluruhan permasalahan yang sewaktu-waktu akan berdampak terhadap kerugian negara, yaitu sebesar Rp. 44.680.000.000.000 (Empat Puluh Empat Triliun Enam Ratus Delapan Puluh Milyar Rupiah) (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I, 2016).

Data ikhtisar BPK Tahun 2016 dimaksud, jika dikomparasikan dari sisi belanja Negara pada pagu APBN 2016 yang lalu, sebesar Rp. 2.095.007.000.000.000 (Dua Kuadriliun Sembilan Puluh Lima Triliun Tujuh Miliar Rupiah). Jika dirumuskan dalam persen-

tase maka nilainya adalah sebesar 2,1% dari nilai pagu anggaran berdampak kepada kerugian keuangan negara. Angka yang cukup fantastis ini, tentu memberikan peluang kepada segenap penguasa untuk melakukan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*) terhadap anggaran negara. Bayangkan, ada empat Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKLL) yang dikeluarkan opini “Tidak Memberikan Pendapat” (TMP)/*Disclaimer* karena banyaknya kelemahan dalam penyajian akun laporan keuangan sehingga menjadi tidak wajar seperti Kementerian Sosial, Komisi Nasional HAM, Kementerian Pemuda dan Olahraga, dan LPP TVRI.

Secara kelembagaan konstitusional, BPK memiliki peranan besar untuk memeriksa semua itu, hal tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Kedudukan BPK sesuai dengan mandat konstitusi sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara perlu dimantapkan, disertai dengan memperkuat peran dan kinerjanya. Kemandirian dan kebebasan dari ketergantungan kepada pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan BPK agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Dalam konteks memperkuat peran dan kinerja BPK di Indonesia agar dapat mewujudkan fungsinya secara efektif dan profesional, maka BPK perlu meningkatkan hubungan kerja sama yang harmonis dengan lembaga-lembaga negara lain yang berhubungan tentu saja dalam hal pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sebagaimana diketahui, bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara ini merupakan persoalan yang kompleks terjadi di negeri ini. Sebab, kegiatan pemeriksaan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi, setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan oleh organ pemerintahan. Dalam hal ini tentu berimplikasi kepada praktik-praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang terjadi selama ini, yang sudah banyak merugikan keuangan negara, karena terjadi indikasi penyimpangan antara pengelolaan dengan pertanggungjawaban keuangan negara yang menjadi temuan BPK.

Pola hubungan kerja sama dengan lembaga negara ini memang perlu ditingkatkan, karena di tengah mewabahnya persoalan korupsi di negara ini yang begitu pelik, diperlukan adanya berupa tindakan preventif maupun represif yang dilakukan oleh BPK dengan berkoordinasi secara intensif dengan lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tidak hanya itu, Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) juga turut menentukan kuadrat dalam rangka penyelamatan keuangan negara serta pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia.

Sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, Logemann mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara, yaitu: (1) pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud; (2) oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalan adalah bagaimana mekanisme pengisian-pengisian lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain; (3) apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara harus diberi tugas dan wewenang; (4) perlunya hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain (Jimly Asshiddiqie, 2005: 15).

BPK sebagai salah satu lembaga organ konstitusional (*constitutional organ*) memiliki tugas dan kewenangan untuk mengaudit keuangan negara di berbagai sektor pemerintahan, baik pusat maupun daerah dan BUMN sekalipun, tentunya kewenangan yang dimiliki oleh BPK terintegrasi dalam rangka membatu pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal ini sesungguhnya sejalan dengan hasil kongres *International Congress of Supreme Audit Institution* (IN-COSAI) ke XVI di Uruguay pada tahun 1998 yang membahas peranan lembaga audit dalam pencegahan dan pendeteksian *fraud* dan korupsi atau "*Supreme Audit Institutions and The Prevention and Detection of Fraud and Corruptions*".

Setidak-tidaknya, ada tiga peranan lembaga audit dalam pencegahan dan pendeteksian *fraud* dan korupsi, yaitu: (i) memperbaiki transparansi dan akuntabilitas secara menyeluruh; (ii) mendukung

suatu lingkungan yang membatasi timbulnya tindakan korupsi; dan (iii) mendorong suatu iklim tata kelola yang baik (Abdul Latif, 2001 : 311). Semua *Supreme Audit Institution* (SAI) sepakat, bahwa percepatan pengelolaan keuangan yang kuat, didasarkan pelaporan yang andal, cukup dan tepat waktu memcerminkan peranan dasar SAI. Peranan tersebut tercipta apabila didukung suatu kerangka kerja standar yang kuat. Kontribusi internal auditor dan komite audit juga akan membantu terciptanya pengelolaan keuangan negara yang baik. Hubungan mutualisme seperti itu harus diimplementasikan oleh BPK, KPK, dan PPATK dalam melindungi keuangan negara di Indonesia ini, demi terwujudnya negara yang bersih dan bebas dari korupsi.

Pada hakikatnya berbagai peran yang dilakukan oleh BPK untuk ikut memberantas korupsi dalam menjalankan fungsinya sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara yang diatur oleh konstitusi. Karena, peran BPK dalam melindungi keuangan negara demi kemashalatan bangsa dan negara sangatlah dibutuhkan, upaya pemberantasan korupsi yang dilaporkan melalui KPK, memberi dampak positif terhadap sirkulasi keuangan yang mengalir di Indonesia (Suhendar, 2015: 160). Eksistensi BPK sudah terlihat dengan terkuaknya kasus-kasus yang menyebabkan kerugian negara (Adrian Sutedi, 2012: 240). Setelah kemudian BPK menemukan hasil audit yang mencurigakan dan berdampak pada kerugian negara, BPK akan mencari akar permasalahan tersebut dengan dibantu KPK.

Dalam konteks pemberantasan korupsi tanggung jawab BPK sesungguhnya diwujudkan dari perspektif penindakan dan pencegahan korupsi yang dikaitkan dengan proses dan hasil pemeriksaan BPK. Pasal 14 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa, *“Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”* Kewajiban untuk segera melaporkan ditemukannya unsur-unsur pidana selama pemeriksaan kepada instansi berwenang merupakan suatu bentuk peranan BPK

untuk mempercepat proses penindakan tindak pidana korupsi, bahkan begitu hasil pemeriksaan BPK tersebut tidak dilaporkan atau diperlambat anggota dapat dipidana. Ini memperlihatkan ketentuan mengatur secara tegas peranan BPK dalam memberantas korupsi.

Dari penjelasan regulasi tersebut, secara holistik BPK memiliki peran yang kuat dan strategis dalam menindak kasus-kasus yang berbau korupsi. Oleh karena itu, hubungan kerja sama antara BPK, KPK, PPAK ini mesti dikedepankan. *Pertama*, hubungan kerja sama BPK dengan KPK pada dasarnya telah terbina semenjak KPK terbentuk. Hal ini diperkuat ketika disepakatinya *Memorandum of Understanding (MoU)* bersama pada September 2006 tentang kerja sama dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi antara BPK dan KPK. Kedua lembaga ini memiliki keterkaitan proses kerja, karena peranan BPK sebagai lembaga yang memberikan bukti awal KPK untuk melakukan proses hukum dalam pembuktian benar-tidaknya indikasi tindak pidana yang disampaikan BPK. Di sisi lain, BPK dan KPK juga berperan aktif program pencegahan korupsi sesuai dengan kewenangannya. Ruang lingkup yang dikembangkan kedua lembaga tersebut meliputi: (i) pertukaran informasi; (ii) bantuan personel; (iii) pendidikan dan pelatihan; (iv) pengkajian, dan (v) koordinasi. Pelaksanaan kerja sama ini tentunya tetap menjaga independensi sesuai ketentuan perundang-undangan. Dari hasil pemeriksaan temuan tersebut meskipun ini menjadi atmosfer yang luar biasa bagi BPK, urgensi BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, dalam hal ini Aparat Penegak Hukum. *Kedua*, di samping KPK sebagai lembaga anti-rasuah yang terus aktif dalam penanggulangan tindak pidana korupsi, hal ini juga harus menyambangi satu lembaga yang berperan aktif dalam menindak kasus yang berbau transaksi keuangan mencurigakan yang berwujud kepada Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) dan pendanaan terorisme, lembaga dimaksud yakni Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Sebab, keuntungan dalam sebuah tindak

pidana korupsi kerap kali digunakan oleh koruptor untuk kepentingan pribadi. Perbuatan ini dilakukan dengan modus operandi tindak pidana pencucian uang (*money laundering*) yang notabene juga akan merugikan keuangan negara.

Sebagaimana diketahui, entitas pengelola keuangan negara maupun nilai keuangan negara semakin bertambah. Transaksi keuangan negara semakin kompleks dan pengelolaannya banyak melibatkan institusi perbankan (Arief Amrullah, 2004: 52). Namun, UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 10 Tahun 1998 dinyatakan bahwa bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya (Hermansyah, 2011: 28). Regulasi tersebut membatasi wewenang BPK untuk menjangkau transaksi perbankan. Transaksi perbankan yang dimaksud ialah transaksi dari orang atau lembaga yang diaudit yang kemungkinan memiliki indikasi keuangan yang mencurigakan dan dalam pengelolaan keuangan negara. Tentunya kewenangan dimaksud merupakan ranah PPATK dalam hal mengetahui aliran dana terkait dengan transaksi keuangan yang mencurigakan dari hasil pemeriksaan. Ini sangat membantu fungsi BPK dalam mengaudit transaksi perbankan yang mencurigakan ini.

Walaupun BPK dan PPATK telah membangun kerja sama dengan menandatangani Nota Kesepahaman beberapa bulan yang lalu, terkait dengan transaksi keuangan perbankan yang mencurigakan, kerja sama ini sudah sepatutnya diperkuat dan diperkokoh dengan mensinergikan dan mensinkronisasikan fungsi masing-masing lembaga agar memiliki konsinyasi satu sama lain dalam mengantisipasi kerugian keuangan negara akibat korupsi dan pencucian uang. Pola hubungan kerja sama ini harus betul-betul diwujudkan dan direalisasikan, baik dalam bentuk regulasi maupun tindakan yang bisa menciptakan tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga tersebut, dengan mengamati dan melihat perkembangan hukum dan masyarakat yang ada (Soetandyo Wignjosoebroto, 2013: 7), sehingga akan mempermudah mencapai tujuan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi oleh ketiga lembaga tersebut.

Upaya pemberantasan korupsi di berbagai negara ini memang tidak mudah, karena semakin gencar langkah pemberantasan korupsi di-dendangkan, semakin keras pula upaya *corruptors fight back* yang dilakukan oleh pihak-pihak yang diuntungkan oleh kondisi negara yang koruptif (Shinta Agustina, Saldi Isra, Zainul Daulay, Dkk., 2015: 6). Karena itu, perlu dilakukan kajian mendalam dan komprehensif terkait pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara melalui kerja sama BPK dan KPK. Selain itu, juga perlu disusun sebuah mekanisme alternatif bagi penerapan pasal-pasal tersebut secara lebih mudah dan tepat guna mewujudkan pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara oleh organ pemerintahan secara Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) sekaligus memperkuat langkah pemberantasan tindak pidana korupsi di Tanah Air oleh ketiga lembaga dimaksud.

TINJAUAN TEORITIS

1. Teori Pertanggungjawaban

Beberapa teori pertanggungjawaban dapat dianalisis untuk menentukan kriteria sistem politik menurut konstitusi suatu negara. Teori pertanggungjawaban juga berkaitan dengan hubungan hukum antara negara dan masyarakat dalam hukum administrasi negara dan hukum pidana. Para ahli, baik dari luar maupun dalam negeri, telah mengemukakan tentang teori pertanggungjawaban, antara lain, *Pertama*, Herman Finer dalam buku yang “The Major of Governments of Modern Europe” berpandangan, bahwa ada dua teori pertanggungjawaban dalam menentukan kriteria apakah suatu negara menganut sistem politik diktator atau demokrasi (Herman Finer, 1962: 5). Apabila suatu negara menurut konstitusi, teori pertanggungjawaban yang dianut adalah teori “Pertanggungjawaban Moral” dimana standar perilaku politisi dan pejabat negara di-

tentukan secara internal atas dasar kesadaran dan penafsiran sendiri berperilaku sesuai dengan kode etik dan tanpa sanksi pemberhentian dari pejabat atas pelanggaran yang dilakukan, maka sistem politiknya disebut negara diktator.

Kedua, Mac Iver dalam bukunya “The Modern State” menyinggung teori pertanggungjawaban sebagai kriteria sistem pemerintahan yang dianut (Mac Iver, 1950: 109). Suatu negara seperti Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer, maka teori pertanggungjawabannya adalah “Pertanggungjawaban Kabinet” (*Cabinet Responsibility*), dimana kabinet (menteri-menteri) baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama di bawah Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen (I Dewa Gede Atmadja, 2012: 31). *Ketiga*, R. Kranenburg dan W.G. Vegting dalam bukunya yang berjudul “Inleiding in Het Nederland Administratief Recht”, menyatakan bahwa teori pertanggungjawaban dalam kaitan dengan hubungan hukum antara badan dan/atau pejabat administrasi dengan warga negara disebut “Teori Pertanggungjawaban Negara” atau “Teori Tanggung Gugat Pemerintah” (*Government Liability*). Tanggung gugat negara berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah dalam fungsi pelayanan publik (*Public Service*).

Menurut Hukum Administrasi Negara Perancis, ada dua jenis kesalahan aparat dalam pelayanan publik (*public service*), yaitu, kesalahan pribadi (*faute de personnelle*) dan kesalahan jabatan (*faute de service*). Kesalahan pribadi adalah apabila kesalahan itu karena tindakan Aparatur Sipil Negara (ASN) secara pribadi, sehingga pegawai itulah yang bertanggung gugat kepada pihak ketiga. Sementara kesalahan jabatan adalah apabila kesalahan dilakukan dalam melaksanakan jabatan, baik karena perintah undang-undang maupun perintah atasan. Menurut Tatiek Sri Djatmiati yang mengutip pendapat M.P. Jaim mengemukakan antara lain:

“Hukum Administrasi Negara di Perancis (*Droit Administrative*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan dan di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi

hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan publik. *Council d'Etat* (Dewan Negara) memberikan karakteristik sebagai *bulwark of civil liberties* (benteng kebebasan individu), dan juga sebagai *guardian of administrative morality* (penjaga moral pemerintah). Dalam kaitan dengan tanggung gugat negara (*government liability*) yang menekankan unsur kesalahan (*faute*) juga terlihat perlindungan tersebut. Apabila terdapat suatu "*faute de personelle*" (kesalahan pribadi), maka gugatan tidak dapat diajukan ke pengadilan administrasi. Sedangkan apabila terdapat unsur "*faute de service*" (kesalahan jabatan), maka gugatan diajukan ke Peradilan Administrasi dengan berpegang prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang antara lain meliputi:

1. *Violation de la loi* (melanggar undang-undang);
2. *Incompetence* (tidak berwenang);
3. *Detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).

Ketiga azas di atas, apabila dilanggar, maka pelanggarannya digolongkan sebagai tindakan melanggar azas *legalite* (keabsahan). Konsekuensinya, jika terjadi pelanggaran dalam membuat keputusan-keputusan pemerintah (Keputusan Tata Usaha Negara), maka dapat dibatalkan, karena termasuk kategori melanggar hukum atau bertentangan dengan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van bestuur van behorlijk*) (Eko Sugitario dan Tjonsro Tirtamulya, 2012:17).

1. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Artinya pembentukan itu tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.

Menurut “Bapak Ilmu Negara” George Jellinek, organ negara dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*Unmittelbare Organ*) dan alat-alat perlengkapan negara tidak langsung (*Mittelbare Organ*) (Ni'matul Huda, 2007: 90-91). Adapun ukuran langsung atau tidaknya alat perlengkapan negara ditentukan oleh langsung atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud konstitusi.

Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggara negara, yang di dalamnya memuat fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam konteks itu paling populer dan diadopsi berbagai negara adalah konsep *trias politica*. Doktrin yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquie ini, membagi kekuasaan negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif (Carl J. Friedrich, 1967: 178-220). Menurut Montesquie, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*Separation of Power*), baik mengenai tugas/fungsi maupun alat perlengkapan yang menyelenggarakannya (Jimly Asshiddiqie, 2007: 316).

Implementasi proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan, sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan. Menurut Budiman, sistem politik yang demokratis didasarkan pada perimbangan kekuatan politik yang nyata (Budiman, 2001: 39-40).

Sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, Logemann mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara, yaitu (Sri Soemantri Martasoegnwinjo, 2014: 22)

1. Pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud;
2. Oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud;
3. Apa yang menjadi tugas dan wewenangnya, karena untuk

mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang;

4. Bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.

PEMBAHASAN

1. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Kerja Sama BPK dan KPK

4. 1. Kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, Undang-Undang Keuangan Negara perlu menjabarkan dan mengimplementasikan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam konstitusi tersebut ke dalam azas-azas umum yang meliputi, baik azas-azas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, maupun azas-azas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang antara lain:

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;
4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Sebagai penerapan kaidah-kaidah di atas, yang salah satunya, yaitu pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan

mandiri, maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan diakomodasi oleh UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Tugas dan wewenang BPK sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari perihal Bab VIII A UUD 1945. Sebagai organ konstitusional jika dikaji secara holistik, UUD 1945 melegitimasi perubahan fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga pengelolaan keuangan negara (Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2012: 273). Perubahan demikian jelas menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar ke segala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Dari perspektif hukum keuangan publik, disorientasi fungsi pemeriksaan keuangan negara yang terlalu luas akan melemahkan rentang kendali (*spent of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan wewenang, dan menjadi tidak tanggap terhadap munculnya penyimpangan keuangan negara secara efektif. Dengan kata lain, disorientasi pemeriksaan keuangan negara yang dilegitimasi UUD 1945 hanya akan mendorong ketidakberdayagunaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggung jawab keuangan negara dibandingkan berkutat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan negara.

Dengan demikian, tepat menyusun naskah asli Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menempatkan BPK sebagai lembaga yang memer-

iksha tanggung jawab keuangan negara agar orientasi BPK tidak lepas dari pemeriksaan yang bersifat makro strategis. Penyusunan naskah asli UUD 1945 mempunyai pemahaman yang lebih strategis dan sangat memahami prinsip dasar efektivitas kinerja organisasi. Dengan fungsinya sebagai pemeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK menempatkan secara sejajar kedudukannya sebagai lembaga negara. Sebagai lembaga negara yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara, BPK merupakan lembaga yang langsung mengawasi dan memeriksa kebijakan keuangan negara (*fiscal policy audit*) yang dilakukan pemerintah. Fungsinya yang sangat strategis dan terhormat tersebut menempatkan BPK sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, termasuk pemerintah, untuk menjaga objektivitasnya.

5. 2. Peran BPK dan KPK dalam penyelamatan keuangan negara dan pemberantasan korupsi

Tindak pidana korupsi korupsi di Indonesia penyebarannya semakin masif di masyarakat dengan modus operandi yang semakin beragam dan teknik yang semakin canggih (R. Wiyono, 2005: 3). Dalam kondisi demikian terjadi kendala dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi, berbagai pendekatan telah dilakukan dalam rangka “pencegahan dan pemberantasan” termasuk pandangan bahwa legislasi tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini “telah ketinggalan zaman”, tidak bisa menjawab pergeseran modus kejahatan, termasuk adanya pengaruh dominan tuntutan implementasi *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) Tahun 2003 (Abdul Latif, 2014: 3).

Sesungguhnya gerakan pencegahan dan pemberantasan korupsi tindak pidana korupsi di Indonesia telah dilakukan dengan berbagai upaya, antara lain pengesahan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, kemudian direvisi untuk Pasal tertentu dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, setelah itu dalam kerangka memperkuat proses “pencegahan, penyidikan, dan penuntutan” dibentuk KPK RI, penetapan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, termasuk telah meratifi-

kasi UNCAC dengan UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* Tahun 2003 (Harold Ferry Makawimbang, 2015: 229).

Jika ditelisik pada fakta yuridis dalam rangka upaya penindakan kasus korupsi putusan pengadilan tindak pidana korupsi selama ini berorientasi pada pendekatan “*symptomatic*” dengan penegakan hukum atau “*penal sanction*” (*the principle of legality*) bukan pada pendekatan “*causatif*”, *the principle of justice* dan *the principle of humanity*. Namun, jika upaya penindakan masih terkesan minim, maka yang perlu diperkuat sesungguhnya adalah upaya pencegahannya (Lilik Mulyadi, 2007: 2). Dalam hal ini perlu dilakukan penguatan terhadap kerja sama antar lembaga pemberantas tindak pidana korupsi dengan lembaga pemeriksa keuangan. Dengan dasar itu, maka sistem regulasi tindak pidana korupsi di Indonesia perlu dievaluasi kembali sehingga lebih kontekstual dan menjawab tuntutan perkembangan, tetapi berpijak dari filosofi dan realitas kearifan nilai-nilai moral, etika, dan budaya yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data yang dirilis oleh *Anti Corruption Clearing House* (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), korupsi di Indonesia sudah menjamur di berbagai sektor instansi pemerintahan. Akan tetapi, satu hal yang patut diingat bahwa penindakan kasus korupsi pada kementerian/lembaga sangat krusial terjadi. Penanganan Tindak Pidana Korupsi berdasarkan instansi tersebut dapat dilihat pada diagram berikut ini:

INSTANSI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DPR dan DPRD	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	15
Kementerian/Lembaga	1	5	10	12	13	13	16	23	18	46	26	21	39
BUMN/BUMD	0	4	0	0	2	5	7	3	1	0	0	5	11
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	0
Pemerintah Provinsi	1	1	9	2	5	4	0	3	13	4	11	18	13
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	21
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	57	99

Sumber: *Anti-Corruption Clearing House* (ACCH), <http://acch.kpk.go.id/> berdasarkan instansi

**Tabulasi Data Penanganan Korupsi Berdasarkan Instansi Tahun
2004-2015 (per 30 November 2015)**

Instansi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Jumlah
DPR RI	0	0	0	0	7	10	7	2	6	2	2	3	39
Kementerian/ Lembaga	1	5	10	12	13	13	16	23	18	46	26	19	202
BUMN/BUMD	0	4	0	0	2	5	7	3	1	0	0	4	26
Komisi	0	9	4	2	2	0	2	1	0	0	0	0	20
Pemerintah Provinsi	1	1	9	2	5	4	0	3	13	4	11	14	67
Pemkab/Pemkot	0	0	4	8	18	5	8	7	10	18	19	10	107
Jumlah	2	19	27	24	47	37	40	39	48	70	58	50	461

Berdasarkan data di atas menjelaskan bahwa tahun 2015 penanganan tindak pidana korupsi lebih banyak ditemukan di lingkungan kementerian/lembaga sebanyak 19 perkara, Pemerintah Provinsi sebanyak 14 perkara, Pemkab/Pemkot sebanyak 10 perkara, dan DPR RI sebanyak tiga perkara. Persoalan ini harus diinisiasi secara serius oleh KPK sebagai lembaga yang berada di garda terdepan dalam memberantas korupsi. Akan tetapi, sesungguhnya KPK tidak akan bisa berjalan maksimal apabila tidak ada lembaga yang kemudian sebagai tameng dalam menyelamatkan keuangan negara. Lembaga dimaksud ada di tubuh BPK sebagai organ konstitusional dalam memeriksa segala pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. BPK sebagai institusi negara, harus memiliki peran dalam mempercepat pemberantasan tindak pidana korupsi. Jika diyakini adanya indikasi kerugian negara, BPK harus segera melaporkannya kepada Aparat Penegak Hukum (APH), khususnya KPK dalam hal menangani tindak pidana korupsi (RM Syah Arief Atmaja & Agung Nur Probohudono, 2015: 81).

Terkait dengan akuntabilitas dan transparansi sektor publik, sebagai otoritas pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Peran yang pertama adalah untuk meningkatkan kualitas pemeriksaannya. Pemeriksaan BPK terdiri dari dua kelompok besar. Kelompok pertama, adalah berupa pemeriksaan secara umum

(keuangan dan kinerja). Kelompok kedua, adalah pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang ditujukan untuk mendeteksi terjadinya tindak korupsi melalui pemeriksaan investigasi dan pemeriksaan khusus (*investigative and fraud audit*). Peran kedua yang dilakukan oleh BPK adalah untuk ikut mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Kewenangan atributif BPK melalui UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan pemeriksaan investigatif, penentuan kerugian negara, dan unsur pidana. Berdasarkan Pasal 13 dan 14 UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan bahwa pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana dan apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang, secara rinci ketiga unsur disebutkan sebagai berikut:

1. Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.
2. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
3. Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur bersama oleh BPK dan Pemerintah.

Peran ini dilakukan BPK melalui partisipasi aktif dalam perombakan sistem administrasi keuangan negara yang sangat tidak transparan dan tidak akuntabel. Proses tersebut dapat dilakukan BPK dengan mengkolaborasi kewenangannya bersama dengan KPK. Menurut UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 8 ayat (3) dan (4) serta Pasal (10) dan (11) berkaitan dengan unsur pidana dan “kerugian negara” dijelaskan bahwa:

1. Pasal 8 ayat (3) menjelaskan bahwa apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Dalam ayat (4) menjelaskan, laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 10 ayat (1) menjelaskan bahwa apabila BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh Bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Dalam ayat (2) menjelaskan bahwa penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
3. Pasal 11 (c) menjelaskan bahwa BPK dapat memberikan: keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Peran penting BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, seperti KPK. Aparat Penegak Hukum berperan dalam proses hukum atas tindak pidana korupsi, sedangkan BPK berperan dalam peningkatan transparansi serta akuntabilitas sektor publik dan usaha. Pada gilirannya hal ini memerlukan upaya terpadu perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum guna meningkatkan mutu kerja serta memadukan pekerjaan lembaga pemeriksa dan pengawas keuangan (seperti BPK, Itjen, Bawasda dan PPATK) dengan penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, KPK maupun Kekuasaan Kehakiman) dalam menentukan kerugian keuangan negara.

Penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan

tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, “Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya.

Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari penentuan kerugian keuangan negara dalam proses pengadilan tindak pidana korupsi didasari pada beberapa pemahaman. Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menjelaskan bahwa, “Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya. Berkaitan dengan penghitungan dan penentuan nilai kerugian keuangan negara dalam proses perkara tindak pidana korupsi yang menjadi dasar kerangka berpikir dapat dilihat dari 3 (tiga) pendekatan yaitu:

Pertama, penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh instansi yang berwenang dengan pendekatan pemeriksaan investigatif (sesuai penjelasan Pasal 32 UU Nomor 31 Tahun 1999 yang menjelaskan, “yang dimaksud dengan “*secara nyata telah ada kerugian keuangan negara*” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk”) sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 003/PUU-IV/2006. Tanggal 24 Juli 2006 pada diktum menimbang menyatakan, “.... *Kerugian keuangan negara terjadi atau tidak terjadi, haruslah dilakukan oleh para ahli dalam keuangan negara, perekonomian negara serta ahli analisis hubungan perbuatan seseorang dengan kerugian.*”

Kedua, penetapan jumlah kerugian keuangan negara dalam proses penyidikan melalui pemeriksaan investigatif di instansi yang berwenang sesuai kewenangan formal diberikan peraturan perundang-undangan, prosedur penghitungan secara independen, objektif, dan profesional, serta penyajian substansi permasalahan yang tepat. *Ketiga*, penentuan jumlah kerugian keuangan negara (yang pasti) dalam proses putusan persidangan tindak pidana korupsi oleh hakim dalam persidangan, berdasarkan bukti-bukti persidangan (jumlah kerugian keuangan negara hasil penghitungan instansi yang berwenang atau ahli kerugian keuangan negara dapat berubah, bertambah, berkurang atau bahkan hilang/dinyatakan tidak ada kerugian), jika bukti pengadilan secara nyata memperkuat kesimpulan tersebut. Pendekatan penghitungan kerugian keuangan negara sangat urgensi dilakukan melalui mekanisme “pemeriksaan pengelolaan keuangan negara”, karena “pemeriksaan” menurut terminologi UU Nomor 15 Tahun 2004 adalah “*Proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.*”

Dari rumusan tersebut yang paling penting dalam suatu proses pemeriksaan adalah kegiatannya dilakukan secara “independen, objektif, dan profesional”, karena instansi negara atau pemerintah dalam melakukan penghitungan kerugian keuangan negara jika tidak independen, bisa diintervensi, didikte bahkan diatur oleh kekuasaan lain yang lebih tinggi atau bisa dibeli dengan berbagai kepentingan, maka hasilnya tidak akan objektif dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) tidak memuat kebenaran yang hakiki.

Pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara perlu dilakukan dengan pendekatan pemeriksaan investigatif, karena dalam pemeriksaan investigatif harus selalu berpegang pada prinsip atau azas “*presumption of innocence*”, dan “*presumption of corruption*” atau “*presumption of guilt*”, serta wajib mempertahankan sifat “independensi” dan pendekatan “profesional” dalam melakukan

pemeriksaan, sehingga diharapkan hasil pemeriksaan investigatif benar-benar berdasarkan bukti-bukti valid yang diperoleh dari hasil pemeriksaan, disajikan secara “objektif” dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pemeriksaan investigatif merupakan pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang dilakukan dengan tujuan khusus di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, yaitu untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa, yang bersifat reaktif dan merupakan pemeriksaan “lanjutan” dari pemeriksaan sebelumnya, pemeriksaan yang lebih khusus dan mendalam, menuju pada pengungkapan penyimpangan.

Selanjutnya, Theodorus M. Tuanakotta menekankan esensi dari arah dan tujuan audit investigatif, “Audit Investigatif diarahkan kepada pembuktian ada atau tidaknya *fraud* (termasuk) korupsi dan perbuatan melawan hukum lainnya (seperti tindak pidana pencucian uang)”. Ini sangat membantu sekali dalam mendorong upaya pencegahan dan penindakan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK dan BPK di Indonesia. Terminologi seperti itu secara tegas memisahkan wilayah kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum positif (peraturan perundangan) pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh instansi pemeriksa, dan kesimpulan “kerugian keuangan negara” sebagai ranah hukum administrasi, dengan kewenangan pembuktian aspek perbuatan melawan hukum ranah pidana atau “unsur tindak pidana korupsi” yang pembuktiannya dilakukan oleh aparat penegak hukum seperti KPK dan hakim dalam peradilan tindak pidana korupsi. Dalam rangka meningkatkan penegakan hukum (*Law Enforcement*) di Indonesia saat ini, khususnya dalam menindak kasus korupsi, tentunya BPK dan KPK harus betul-betul bersinergi dalam menjalankan kewenangannya. Karena semua tahapan pemeriksaan investigatif tersebut harus dilakukan secara objektif, karena prinsip pemeriksaan investigatif hanya “memotret” bukti pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan pemerintah, “bukan menggambar atau mengarang”. Pengungkapan masalah harus dilakukan secara jujur (*Hon-*

estly), berimbang (*Fair trial*), sesuai kondisi bukti yang ditemukan (*Condition Sine Qua non*), sesuai azas kecermatan (*Zorgvuldigheids Beginsel*) dan prinsip kecakapan, kehati-hatian dan ketekunan (*Duties of skill, Care and Diligence*) serta penuh tanggung jawab (*with full sense of responsibility*) yang didasari pada Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) yang berlaku tanpa embel-embel politik dan kepentingan perseorangan.

Jika dikaitkan dengan teori hukum positif yang dikemukakan oleh John Austin yang berkaitan dengan konsep hukum. Ia menyatakannya dalam sebuah ungkapan *Apa yang menyenangkan Pangeran memiliki kekuatan hukum*. Artinya hukum adalah apa yang dikehendaki oleh penguasa politik. Dengan kata lain, sebuah peraturan memiliki kekuatan hukum apabila merupakan pengungkapan atau sesuai dengan keinginan penguasa yang berdaulat. Pada tata-tan terminologi modern, apapun yang diberikan oleh badan pembuat hukum dengan sendirinya harus dapat diterima sebagai hukum universal yang berlaku dalam masyarakat, menjangkau setiap orang tanpa kecuali.

Oleh karena sifatnya yang begitu universal, maka dalam penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh banyak faktor. Pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap sehingga mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.

Faktor-Faktor yang memengaruhi penegakan hukum menurut Soejono Soekanto antara lain, faktor-faktor tersebut di antaranya faktor hukum (undang-undang), faktor undang-undang, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Dari kelima faktor tersebut saling berkaitan erat, karena merupakan es-

ensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem hukum (khususnya sistem peradilan pidana) bekerja secara objektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara saksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum.

Dalam konteks penegakan hukum yang memengaruhi pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum (Romli Atmazasmita, 1996: 24). Indonesia sebagai penganut paham negara modern, dituntut adanya peranan dan fungsi hukum yang secara stabil dan dinamis mampu mengatur berbagai kepentingan tanpa meninggalkan ide dasarnya, yaitu keadilan (Yopie Morya Immanuel Patiro, 2012: 215). Hukum mengandung tuntutan untuk ditegakkan atau dengan kata lain, perlindungan hukum yang diberikan merupakan suatu keharusan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum (*Law Enforcement*) atau disebut juga mempertahankan hukum (*handhaving van het recht*) yang memuat dua makna, yaitu menjaga atau memelihara agar hukum tetap dipatuhi atau dijalankan dan mencegah dan mengambil tindakan terhadap penyimpangan atau pelanggaran hukum.

Dari pemahaman teori yang dijelaskan sebelumnya, dapat diambil intisari bahwa berhasil atau tidaknya sebuah penegakan hukum di negeri ini sesungguhnya tergantung kepada lembaga penegak hukum yang menjalankan. Perihal dalam menindak tindak pidana korupsi, KPK dan BPK harus melakukan upaya-upaya yang bersifat progresif dengan melihat bagaimana perkembangan norma dan masyarakat yang berkembang pada saat ini. Upaya tersebut dapat berupa upaya preventif maupun represif. Dengan adanya kesepakatan antara BPK dan KPK, hendaknya keutuhan ini tetap diperkuat dan dipertahankan oleh masing-masing lembaga, agar tidak terjadi

tarik-ulur dalam menjalankan fungsi dan kewenangan nantinya.

Kesepakatan tersebut dituangkan dalam Kesepakatan Bersama BPK dengan KPK Nomor: 01/KB/I-VIII.3/09/2006, dan Nomor : 22/KPK-BPK/IX/2006 tentang Kerja Sama dalam Upaya Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kerja sama tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pencegahan dan pemberantasan korupsi. Ruang lingkup kerja sama yang MoU-nya ditandatangani pada 25 September 2006 ini meliputi: pertukaran informasi, bantuan personel, pendidikan dan pelatihan, pengkajian, dan koordinasi. Namun harus dicatat, kerja sama ini tidak menghilangkan independensi masing-masing lembaga. Pertukaran informasi itu dapat dilakukan, misalnya, KPK menyerahkan laporan pengaduan masyarakat yang berindikasi adanya tindak pidana korupsi.

Di samping itu, KPK juga dapat memberikan informasi lain yang diperlukan BPK untuk melakukan pemeriksaan investigatif. Sebaliknya, BPK juga dapat memberikan informasi mengenai Laporan Hasil Pemeriksaan guna melakukan penanganan suatu kasus, penyelidikan, penyidikan, dan supervisi serta monitor untuk pemberantasan korupsi. Informasi lain yang dianggap berguna juga bisa diserahkan. Untuk memperlancar kerja sama itu, kedua lembaga sepakat menggelar rapat koordinasi sekurang-kurangnya satu kali dalam tiga bulan. Jika dipandang perlu dan mendesak, rapat koordinasi khusus bisa segera dilakukan.

Dengan meningkatkan kerja sama antar lembaga tersebut diharapkan proses pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia bisa mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sekaligus mewujudkan reformasi birokrasi sesuai dengan amanat reformasi dan juga Nawa Cita Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada saat sekarang ini.

3. 3. Sinkronisasi peran BPK, KPK dan PPATK dalam Penyelamatan keuangan negara dan pemberantasan korupsi

Dengan bergulirnya reformasi untuk menuju supremasi hukum,

penegakan hukum merupakan salah satu cara utama yang harus dibenahi dan dikokohkan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Dewasa ini, mulai banyak bermunculan permasalahan rumit yang sedang dihadapi oleh negara Indonesia. Permasalahan ini sudah mencakup banyak aspek, mulai dari aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hingga pertahanan keamanan. Dalam era reformasi ini, setelah tumbangnya pemerintahan Orde Baru, agenda yang menjadi sorotan utama adalah masalah pemberantasan kasus-kasus korupsi. Masalah inilah yang merupakan salah satu penyebab utama runtuhnya pemerintahan Orde Baru.

Korupsi di Indonesia seakan telah menjadi budaya yang memasuki berbagai bidang kehidupan, apalagi di sektor birokrasi kita yang sudah terkenal sangat *sophisticated* dalam berkorupsinya. Hal ini diperkuat oleh data survei lembaga internasional yang menyatakan bahwa Indonesia termasuk dalam jajaran sepuluh besar negara terkorup. Hal ini merupakan fakta memprihatinkan yang harus segera mendapatkan perhatian dari segenap bangsa Indonesia.

Karena itu, perlu adanya sinkronisasi antar lembaga untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia. BPK sebagai lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam menjalankan tugas pemeriksaan, wewenang BPK RI terbatas hanya melakukan pemeriksaan. Pemeriksaan yang dilakukan BPK RI itu sendiri terdiri dari tiga jenis, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dari hasil pemeriksaan tersebut dilihat laporan hasil pemeriksaannya. Jika terdapat indikasi korupsi, tindak pidana, atau kerugian negara maka kasusnya akan diserahkan kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan seperti KPK, Kepolisian dan Kejaksaan Tinggi

Dalam hal menjalankan fungsi dan kewenangan BPK, KPK, dan PPATK, ditelisik dari segi normatif bahwa ketiga lembaga tersebut dibentuk oleh undang-undang dan diamanatkan mempunyai misi yang sama (pencegahan dan pemberantasan korupsi). Berdasar-

kan amanat UU pembentuk ketiga lembaga tersebut, satu sama lain mempunyai hubungan kerja sama dalam menjalankan tugas masing-masing. BPK dan PPATK dapat memberikan hasil pemeriksaan dan analisisnya ke pihak KPK atau sebaliknya, KPK dapat meminta opini BPK atau analisis PPATK untuk kasus korupsi yang mereka tangani. Ini sesungguhnya memiliki keterkaitan satu sama lain dalam hal menindak kasus tindak pidana korupsi di Indonesia. Hal tersebut sesungguhnya terletak pada BPK dalam hal melakukan audit investigatif. Upaya tersebut dapat terealisasi manakala ketiga lembaga tersebut tidak saling menampakkan ego peran dan fungsinya.

1. Strategi Pemberantasan Korupsi Melalui Optimalisasi Peran BPK

2. 1. Optimalisasi peran LHP BPK dalam penyelamatan keuangan negara

Karya ini berdiri di atas sebuah credo hukum merupakan alat keadaban manusia yang berkembang seiring dengan dinamika masyarakat, Satjipro Rahardjo menukilkan bahwa hakikat hukum adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya. Dimensi aksiologis yang terkandung di dalamnya adalah hukum haruslah terus bertumbuh dan bertransformasi secara progresif dan periodik mengikuti perubahan zaman (Satjpto Rahardjo, 2006: 8). Esensi negara hukum yang demokratis adalah untuk menghadirkan instrumen hukum yang responsif sebagai kendaraan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang berkeadilan (*Law as a Tool of Social Engineering*).

Dalam rangka mengejawantahkan instrumen hukum yang efektif tersebut, maka dibutuhkan desain sistem hukum yang tangguh dan efisien. Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa sistem hukum dibangun atas tiga unsur utama, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum (Lawrence M. Friedman, 1978: 8). Keseimbangan antara ketiga unsur tersebut menjadi suatu *conditio sine quanon* dalam menciptakan sistem hukum yang bergerak secara dinamis dan progresif.

Demikian pula halnya dalam upaya pemberantasan korupsi,

sinkronisasi perlu dilakukan mulai dari peraturan perundang-undangan, penguatan serta sinergi antar lembaga yang berperan serta dalam pemberantasan korupsi, serta keterlibatan masyarakat sebagai *agent of campaign* dalam memberangus tindak pidana korupsi. Sejauh yang bisa diamati, Indonesia hari ini memiliki aturan hukum yang sangat mendukung dalam upaya pemberantasan korupsi. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 telah melibatkan lembaga negara seperti PPATK dan BPK dalam menyukseskan gerakan pemberantasan korupsi.

Keterlibatan PPATK dapat dilacak pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Jamak diketahui, pencucian uang (*Money Laundering*) merupakan bentuk tindak pidana lanjutan dari tindak pidana korupsi (Sutan Remy Sjahdeni, 2007: 5). UU TPPU memberikan beberapa kewenangan seperti melakukan penghentian sementara (*Freezing*) transaksi keuangan mencurigakan (*Suspicious Transaction*) yang diduga menyangkut tindak pidana, serta kewenangan untuk melakukan penyitaan terhadap harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan.

Sejalan dengan itu, BPK pun memiliki peran yang sangat strategis dalam pemberantasan korupsi, khususnya dalam rangka penyelamatan keuangan negara (*State Asset Recovery*). *Pertama*, sesuai dengan mandat konsitusional yang dibawa, BPK bertugas melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang diikuti dengan diterbitkannya Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK laporan tersebut dapat diserahkan pada penegak hukum ketika terdapat indikasi terjadinya tindak pidana. *Kedua*, pasal 10 ayat 1 Undang-Undang BPK menyatakan bahwa BPK berwenang melakukan penaksiran jumlah kerugian negara yang muncul akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain

yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Jika dicermati lebih jauh maka dapat tergambar bahwa LHP yang diterbitkan BPK merupakan dokumen yang sangat menentukan kesuksesan upaya pemberantasan korupsi. Sebab, LHP menjadi *starting gate* dalam menentukan besaran kerugian negara yang muncul akibat tindak pidana korupsi, penaksiran jumlah kerugian negara yang dimuat dalam LHP menjadi kerangka acuan bagi penegak hukum dalam memaksimalkan *asset recovery*. Sejak tahun 2003 hingga tahun 2014 setidaknya terdapat 437 kasus dugaan korupsi yang telah dilaporkan oleh BPK pada aparat penegak hukum dengan potensi kerugian negara mencapai Rp. 32.615.800.000 (Tiga Puluh Dua Miliar Enam Ratus Lima Belas Juta Delapan Ratus Ribu Rupiah).

Kasus dugaan TPK yang disampaikan BPK ke APH
Tahun 2003 s.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Rp miliar	USD	Eq Rp Miliar
Polri	30	60	19.894,15	14,037,999	20.055,59
Kejagung	95	201	6.683,84	217,874,083	9.189,39
KPK	98	175	6.037,81	609,079,208	13.042,22
Jumlah	223	437	32.615,80	840,991,290	42.287,20
Kurs USD			Rp. 11.500,-		

Selain itu, dalam pendekatan hukum pidana formil, LHP tergolong pada salah satu alat bukti surat sebagaimana telah diatur dalam pasal 187 ayat (1) huruf c KUHP. LHP tergolong pada alat bukti surat berupa keterangan ahli yang memuat pendapat berdasarkan keahliannya mengenai suatu hal dan suatu keadaan yang diminta secara resmi padanya. Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 52/Pid.Sus/TPK/2013/PN. Jkt.Pst dengan terdakwa Dra. Puji Hastuti, LHP keuangan sebagai laporan utama telah dipergunakan oleh Kejaksaan Agung sebagai dasar berkerjanya subsistem peradilan tindak pidana korupsi. Bahkan, akumulasi pengembalian keuangan negara hasil tindak pidana korupsi berjumlah sama dengan hasil audit BPK sesuai Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Negara Nomor 24/LHP/XVII/05/2012.

Persoalan yang dihadapi hari ini adalah LHP hanya dijadikan sebagai dokumen fakultatif, atau dalam kata lain bersifat sebagai pendukung dan belum dijadikan sebagai dokumen acuan bagi penegak hukum. Hipotesis ini dapat dilihat dari data yang dirilis BPK pada tahun 2014. Dari 223 LHP yang diserahkan BPK kepada Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK, baru sebagian (103 kasus) yang ditindaklanjuti hingga jatuhnya vonis pengadilan. Bahkan, dari 175 LHP yang disampaikan pada KPK, sejumlah 88 LHP tidak diketahui status tindak lanjutnya. Padahal, jamak diketahui BPK dan KPK telah menandatangani *Memorandum of Understanding (MoU)* perihal pemberantasan korupsi. MoU Nomor 01/KB/I-VIII.3/9/2006 dan Nomor 22/KPK-BPK/XI/2006 yang ditandatangani pada 2006 dengan lingkup kerja sama, yaitu Pertukaran Informasi (*link and match data*), Bantuan Personel, Pendidikan dan Pelatihan, Pengkajian, dan Koordinasi.

Tindak Lanjut Kasus Dugaan TPK Dari BPK Oleh APH
Tahun 2003 S.d. April 2014

APH	LHP	Kasus	Dilimpahkan	LIDIK	SIDIK	TUT	VONIS
Polri	30	60	0	27	9	3	7
Kejagung	95	201	41	29	27	13	76
KPK	98	175	4	41	4	13	20
Jumlah	223	437	45	97	40	29	103
Kurs USD	Rp. 11.500,-						

Menurut pandangan penulis, hasil temuan BPK yang tidak ditindaklanjuti tersebut dapat dilihat dari dua perspektif. *Pertama*, BPK bersama dengan Kepolisian, Kejaksaan Agung, dan KPK secara kelembagaan haruslah konsisten dalam menjaga harmonisasi kerja samanya dalam upaya pemberantasan korupsi. Aparat penegak hukum sepatutnya tidak lagi menempatkan LHP sebagai dokumen pendukung saja, melainkan perlu dilakukan tindak lanjut secara komprehensif dalam rangka menjamin efektifnya upaya *asset recovery* dalam pemberantasan korupsi tersebut. *Kedua*, BPK perlu melakukan evaluasi secara internal terkait kondisi tersebut mulai

dari peninjauan secara institusional hingga pada taraf kualitas auditor yang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga mampu menghasilkan *output* LHP yang konstruktif.

2. 2. Penguatan BPK secara institusional dan fungsional dalam upaya pemberantasan korupsi

Dalam rangka meningkatkan peran BPK dalam pemberantasan korupsi, maka perlu dilakukan beberapa pendekatan. *Pertama*, pendekatan secara kelembagaan/institusional, hakikat BPK adalah sebagai komisi independen, sehingga independensi dan kemandirian BPK dari segala bentuk pengaruh eksternal merupakan sebuah keharusan. Jamak diketahui, model *Supreme Audit Institution* (SAI) yang diadopsi di Indonesia adalah pola *Board of Collegiate*, yang juga diterapkan oleh negara-negara Asia seperti Jepang dan Korea, serta negara Eropa seperti Jerman dan Belanda. Model ini menempatkan pimpinan lembaga diisi secara oligarkis yang terdiri atas unsur-unsur praktisi serta penegak hukum yang dipilih melalui seleksi terbuka (*Appointment by Selection Committee*) (Alastair Evans, 2008: 2).

Konsekuensinya adalah politik kebijakan di dalam institusi BPK masih sangat rentan untuk dipengaruhi oleh komposisi panitia seleksi yang dipilih oleh Presiden. Penulis berpandangan bahwa seleksi Pimpinan BPK harus dikawal sedini mungkin guna menghasilkan pimpinan yang berpengalaman serta representatif. Selain itu, komposisi calon komisioner BPK haruslah bebas dari pengaruh-pengaruh kekuasaan eksternal lainnya. Inilah *ratio legis* aturan pasal 13 huruf j Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK mewajibkan calon telah meninggalkan posisinya dari lingkungan pengelola keuangan negara setidaknya-tidaknya dua tahun sebelumnya.

Jika kita membaca bentangan sejarah pengisian anggota dan Pimpinan BPK selama ini, indikasi praktik nepotisme serta benturan kepentingan (*Conflict of Interest*) dalam proses seleksi terasa begitu kentara. Pada 2014, hasil *fit and proper test* yang dilakukan Komisi XI DPR RI terhadap calon anggota BPK RI mengerucut pada lima

nama, yakni Moermahadi Soerja Djanegara, Harry Azhar Aziz, Eddy Mulyadi Soepardi, Rizal Djalil, dan Achsanul Qosasih. Jika ditelisik, mayoritas nama tersebut diisi oleh politisi serta anggota DPR RI aktif. Sehingga, peluang terjadinya ‘tawar-menawar’ dalam proses tersebut sangat besar. Selain itu juga muncul nama Eddy Mulyadi Soepardi yang saat itu masih menjabat sebagai Deputi Investigasi BPKP sejak dua tahun terakhir, hal ini melanggar Pasal 13 huruf e Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang menegaskan, “Bahwa calon anggota BPK sesingkat-singkatnya dua tahun tidak menjabat jabatan pengelola keuangan negara.”

Oleh karenanya, peningkatan terhadap imparcialitas proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK menjadi sebuah urgensi yang harus dilakukan. Se jauh pengamatan secara komprehensif, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK merupakan salah satu langkah yang dapat dilakukan. Penerapan model *meritocracy system* dalam proses seleksi anggota dan Pimpinan BPK akan meminimalisasi kemungkinan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Dalam hal ini, perlu dirumuskan mekanisme seleksi yang transparan, serta melibatkan partisipasi publik secara penuh.

Sebetulnya ketentuan konstitusi membuat proses seleksi anggota BPK bernuansa sangat politis. Itu sebabnya sebagian besar anggota BPK diisi oleh figur yang berasal dari partai dan/atau memiliki kedekatan emosional dengan partai. Hal ini tentu tidak sesuai dengan tugas dan kewenangan BPK yang akan mengaudit lembaga kekuasaan yang diisi oleh para politisi. Proses seleksi yang dapat menjauhkan anggota BPK dari nuansa politik agaknya sulit dilakukan dengan revisi UU BPK. UUD 1945 menghendaki proses pemilihan dilakukan oleh DPR. Meskipun terdapat pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI, namun sebagaimana layaknya sebuah pertimbangan, DPR dapat saja mengabaikan pertimbangan DPD RI dalam pemilihan anggota BPK.

Oleh karenanya sulit melakukan perbaikan melalui revisi UU, ada baiknya memperkuat independensi BPK tidak dilakukan pada

mekanisme perundang-undangan di bawah UU. Solusi untuk penguatan dapat dilakukan dengan mengatur masa jabatan dan syarat menjadi anggota BPK. Perihal syarat menjadi anggota, misalnya, menentukan bahwa calon anggota BPK tidak pernah terlibat dalam keanggotaan partai politik. Syarat keanggotaan BPK itu tidak termasuk bagian yang kemudian diatur dalam RUU BPK. Idealnya, jumlah anggota BPK tetap 9 orang yang melaksanakan tugasnya secara kolektif kolegial. Sifat kolektif kolegial tersebut berimplikasi pada posisi ketua dan wakil ketua yang hanya bersifat administratif. Ketua mengadministrasikan fungsi anggota dalam kelembagaan pemeriksa keuangan. Ketua tidak dapat memberi perintah kepada setiap anggota pemeriksa keuangan.

Keberadaan Undang-Undang BPK memberikan keleluasaan bagi BPK untuk merekrut tim ahli, maka BPK harus didorong sedemikian rupa agar selektif dalam rekrutmen tenaga ahli yang kompeten. Tidak tertutup kemungkinan, BPK dapat merekrut personel yang berasal dari KPK dan PPATK khususnya dalam penanganan tindak pidana korupsi. Langkah ini sekaligus menjadi upaya pengintegrasian tiga lembaga tersebut melalui upaya *technical assistance*. Kedua, pendekatan yang perlu dilakukan di ranah fungsional lembaga BPK. Strategi yang dapat ditempuh adalah dengan lebih memfokuskan aktivitas *auditing* BPK pada sektor-sektor yang rawan korupsi, seperti BUMN, BUMD dan Pemerintah Daerah. Jamak diketahui, 76 persen hasil temuan BPK pada semester I Tahun 2016 melibatkan Pemerintah Daerah dengan total kerugian negara mencapai Rp. 1.138.010.000.000 (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I, 2016). Oleh karena itu, BPK harus didorong agar kinerjanya lebih maksimal dengan cara meningkatkan validitas serta kualitas LHP yang dihasilkan serta memantau proses penggantian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi, sesuai amanat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

Terakhir penulis berpandangan bahwa BPK perlu melakukan *upgrading* atau pembekalan secara berkala terhadap para auditor terkait kegiatan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab

keuangan negara. Sebab tak dapat dimungkiri bahwa tidak ditindaklanjutnya laporan hasil penghitungan kerugian keuangan negara BPK oleh DPR, DPRD, dan aparat penegak hukum dapat diakibatkan oleh proses audit yang tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pelatihan terhadap auditor BPK juga sangat penting dalam rangka menghindari terjerumusnya auditor pada tindakan *abuse of power*, seperti yang dialami oleh Suharto dan Enang Hermawan yang ditahan KPK akibat dugaan melanggar pasal 12 huruf a dan pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

KESIMPULAN

Adapun yang menjadi kesimpulan dari kajian ini yaitu:

1. Reformasi yang telah berjalan selama satu dekade lebih, ternyata masih belum menunjukkan perbaikan dalam hal pemberantasan korupsi. Hal ini dapat dilihat dari masih tingginya angka korupsi di Indonesia. Dalam rangka mewujudkan *good and clean governance* dengan terwujudnya akuntabilitas dan transparansi sektor publik, sebagai otoritas pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki peranan yang sangat penting dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Peran penting BPK dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi ini tidak akan membuahkan hasil yang maksimal apabila tidak adanya kerja sama dengan berbagai pihak yang terkait, dalam hal ini Aparat Penegak Hukum. KPK sebagai garda terdepan dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi serta PPATK dalam mendeteksi indikasi transaksi keuangan mencurigakan tentunya berperan penting dalam proses hukum atas tindak pidana korupsi, sedangkan BPK berperan dalam peningkatan transparansi serta akuntabilitas sektor publik dan usaha.

Pada gilirannya hal ini memerlukan upaya terpadu perbaikan sistem akuntansi dan sistem hukum guna meningkatkan mutu kerja serta memadukan pekerjaan lembaga pemeriksa dan pengawas keuangan dengan penegak hukum. Kerja sama tersebut dapat berupa pertukaran informasi guna kepentingan penyidikan dan kepentingan audit, kerja sama pendidikan dan pelatihan serta tindak lanjut atas hasil pemeriksaan BPK. Dengan meningkatkan kerja sama antarlembaga tersebut diharapkan proses pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia bisa mencapai hasil yang maksimal. Hal ini juga dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sesuai dengan amanat reformasi.

2. Dalam rangka meningkatkan peran BPK sebagai garda terdepan pemberantasan tindak pidana korupsi, maka perlu dilakukan beberapa langkah-langkah strategis. *Pertama*, BPK harus melakukan reposisi serta penguatan peran Laporan Hasil Penghitungan (LHP) Kerugian Keuangan Negara sebagai kerangka acuan utama dalam memaksimalkan pemulihan keuangan negara (*Asset Recovery*) akibat tindak pidana korupsi. Sebab LHP memiliki peran yang strategis dalam mengintegrasikan potensi kerugian negara yang muncul dengan jumlah ganti kerugian yang harus dipenuhi oleh pelaku tindak pidana korupsi. Sinkronisasi antara KPK, BPK dan PPATK dapat dilakukan dengan memposisikan hasil temuan PPATK dan LHP yang diterbitkan BPK sebagai landasan berpijak KPK dalam proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

Di samping itu, BPK perlu melakukan penguatan secara institusional dan fungsional. Langkah tersebut dimulai dari mengawal ketat proses pengisian jabatan komisioner BPK agar mencerminkan independensi dan kemandirian BPK dari segala bentuk pengaruh kekuasaan eksternal. Selain itu kewenangan BPK untuk melakukan rekrutmen tenaga ahli harus dimanfaatkan secara optimal. Penulis juga mendorong BPK

untuk dapat melakukan perekrutan personel dari otoritas KPK dan PPATK dalam rangka mewujudkan harmonisasi kelembagaan BPK, KPK dan PPATK.

Di samping itu, tulisan ini menyarankan beberapa hal penting, antara lain:

1. BPK RI, KPK dan PPATK haruslah menjadi “tungku tigo sejarangan” yang bergerak secara harmonis dalam upaya pemberantasan korupsi.
2. BPK RI, KPK dan PPATK perlu duduk bersama untuk merumuskan kembali *Memorandum of Understanding* perihal pemberantasan korupsi, khususnya terkait reposisi Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHP) BPK dan Hasil temuan PPATK sebagai kerangka acuan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.
3. BPK perlu melakukan pembenahan secara internal, dimulai dari memperbaiki hubungan antara BPK dan BPKP dalam rangka memantau pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara di daerah. Serta peningkatan kualitas sumber daya yang ada di dalam tubuh BPK, auditor serta tenaga ahli demi menciptakan lembaga BPK yang tangguh dan profesional.
4. Independensi dan kemandirian BPK haruslah ditingkatkan. Upaya tersebut dapat dilakukan dengan mengontrol komposisi pimpinan BPK melalui proses seleksi yang terbuka, transparan, dan kompetitif.
5. Jaminan terhadap independensi dan kemandirian BPK dapat diwujudkan dengan menyusun perubahan UU BPK dengan memasukkan perihal jaminan independensi dan kemandirian BPK terkait dengan, tetapi tidak terbatas pada, seleksi dan masa jabatan anggota BPK. Di samping itu, mekanisme keterbukaan informasi publik melalui teknologi informasi harus diterapkan sehingga laporan audit BPK dapat diakses dengan cepat oleh publik.

REFERENSI

1. Buku-buku

- Abdul Latif, (2002). *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Adrian Sutedi, (2012). *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Alastair Evans, (2008). *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*, New York: Transparency International.
- Arief Amrullah, (2004). *Tindak Pidana Pencucian Uang, Money Laundering*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2016). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2016*, Jakarta: Biro Penelitian dan Pengembangan BPK RI.
- Harnold Ferry Makawimbang, (2015). *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara, Dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Yogyakarta: Thafa Media bekerja sama dengan Pusat Studi dan Analisis Pencegahan Kerugian Keuangan Negara (PSA PKKN).
- Hermansyah, (2011). *Hukum Perbankan Nasional Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana.
- I Dewa Gede Atmadja, (2015). *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: Setara Press dan Anggota IKAPI.
- Jimly Asshiddiqie, (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI).
- _____,(2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Lawrence Friedmann, (1971). *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, London: Steven & Son.
- Lilik Mulyadi, (2007). *Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya*, Bandung: Alumnus.

- R. Wiyono, (2005). Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika.
- RM Syah Arief Atmaja W. & Agung Nur Probohudono, (2015). Analisis Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) terkait kelemahan Sistem Pengendalian Intern (SPI), Temuan Ketidapatuhan dan Kerugian Negara, Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI) 01, Volume 1, November 2015, Jakarta: Jurnal Integritas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK RI).
- Romli Atmazasmita, (1996). Sistem Peradilan Pidana, Bandung: Rineka Cipta.
- Satjipto Rahardjo, (2006). Menggagas Hukum Progresif di Indonesia, Semarang: Pustaka Belajar.
- Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, (2012). Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Proses Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.
- Shinta Agustina, Saldi Isra, Zainul Daulay, Dkk., (2015). Obstruction of Justice, Tindak Pidana Menghalangi Proses Hukum Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi, Jakarta: Themis Books.
- Soetandyo Wignjosuebrotto, (2013). Hukum dalam Masyarakat, Edisi 2, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suhendar, (2015). Konsep Kerugian Keuangan Negara, Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara, dan Pidana Khusus Korupsi, Malang: Setara Press.
- Sutan Remy Sjahdeni, (2007). Seluk-Beluk Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pembiayaan Terorisme, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- W. Ryawan Tjandra, (2014). Hukum Keuangan Negara, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Yopie Morya Immanuel Patiro, (2012). Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi, Bandung: Keni Media.

2. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Lengkap Satu Naskah.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.