

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Penelitian**

Penyelenggaraan pemerintahan negara di pusat dan di daerah telah mengalami perubahan antara lain penyelenggaraan otonomi daerah yang disertai penyerahan sebagian besar urusan Pemerintah Pusat kepada Daerah.

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Keuangan Negara meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan semua hak dan kewajiban Negara. Dan seluruh rangkaian kegiatan ini memiliki akibat-akibat keuangan sehingga memerlukan adanya suatu perencanaan keuangan yang cermat (*budgeting* atau penganggaran). Anggaran ini memiliki fungsi diantaranya sebagai pedoman dalam mengelola Negara dalam periode tertentu, sebagai

alat pengawasan dan pengendalian masyarakat terhadap kebijakan yang telah dipilih oleh pemerintah dan sebagai alat pengawasan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilih.

Tuntutan reformasi telah menghendaki terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menuju tata pemerintahan yang baik. Pemusatan kekuasaan, wewenang, dan tanggungjawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga dibidang ekonomi dan moneter, antara lain terjadinya praktek penyelenggaraan negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Masalah korupsi merupakan ancaman serius bagi perkembangan suatu bangsa hingga menjadi bahan perbincangan dan diskusi yang berkepanjangan diberbagai kalangan masyarakat. Korupsi merupakan sesuatu yang membahayakan bagi perkembangan kehidupan bangsa Indonesia, hingga korupsi dapat dikategorikan sebagai bentuk kejahatan terhadap perekonomian dan keuangan Negara, karena korupsi memenuhi karakter multidimensi dan sangat destruktif, yang dapat merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>1</sup>

Usaha penanggulangan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia terus dilakukan dengan dikeluarkannya berbagai produk hukum yang berkaitan dengan upaya pemberantasan tindak pidana kolusi, korupsi,

---

<sup>1</sup> Didik Bagiowinadi. *Mengikis Budaya Korupsi*. Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2003, hlm 1.

dan nepotisme (KKN) antara lain: Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>2</sup>

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dijelaskan :

“Berkaitan dengan subjek hukum pelaku tindak pidana korupsi dapat berupa setiap orang dan korporasi. Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang Tipikor (Tindak Pidana Korupsi) dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi secara melawan hukum dalam pengertian formil dan materil.”

Kasus-kasus korupsi di daerah yang biasa mendapatkan perhatian publik di daerah adalah kasus yang berkaitan dengan subjek tindak pidana yaitu “setiap orang” yang terdiri orang sipil dan orang militer bersama-sama melakukan tindak pidana korupsi yang dalam KUHAP disebut sebagai perkara koneksitas. Dalam Pasal 89 Ayat 1 KUHAP mendefinisikan tindak pidana koneksitas adalah :

“Tindak pidana yang dilakukan bersama-sama oleh mereka yang termasuk lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan militer, diperiksa dan diadili oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum, kecuali jika menurut keputusan menteri pertahanan dan keamanan dengan persetujuan menteri kehakiman perkara itu harus dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.”

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 8.

Suhendar mengatakan, bahwa :

“Tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>3</sup>

Ermansjah Djaya mengatakan bahwa:<sup>4</sup>

“Tindak Pidana korupsi merupakan masalah yang sangat serius, karena dapat membahayakan stabilitas keamanan negara dan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial politik dan ekonomi masyarakat, bahkan dapat pula merusak nilai-nilai demokrasi serta moralitas bangsa karena dapat berdampak membudayanya tindak pidana korupsi tersebut. Sehingga harus disadari, meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali tidak hanya menyebabkan kerugian negara dan mengancam perekonomian nasional, tetapi juga terancamnya kehidupan perbangsa dan bernegara.”

Soedjono Dirjosisworo mengatakan :<sup>5</sup>

“Korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* yang berarti kerusakan atau kebobrokan. Ada pula yang berpendapat bahwa dari segi istilah korupsi yang berasal dari kata *corrupteia* yang berasal dari bahasa latin berarti *bribery* atau *seduction*. Maka yang diartikan dengan *corruption* dalam bahasa latin ialah *corrupter* atau *seducer*”.

Di samping hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan secara luar biasa (*extra ordinary*).

---

<sup>3</sup> Suhendar, *Konsep Kerugian Keuangan Negara*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 2.

<sup>4</sup> Ermansjah Djaya, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.3.

<sup>5</sup> Soedjono Dirjosisworo, *Fungsi Perundang-Undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1984, hlm. 16

“Indonesia belum dapat melepas predikat sebagai negara dengan tingkat korupsi tinggi. Korupsi dinilai cenderung meluas dan dilakukan pejabat dari berbagai level dan meluas ke semua pemerintah daerah. Kondisi terakhir berdasarkan rilis Transparency International tentang Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perception Indeks/CPI) mengumumkan pada tahun 2015, skor CPI Indonesia sebesar 36 dan menempati urutan 88 dari 168 negara yang diukur. Skor Indonesia naik 2 poin dan naik 19 peringkat dari tahun sebelumnya.”<sup>6</sup>

Chaerudin dan kawan-kawan mengatakan :<sup>7</sup>

“Berbagai upaya telah dilakukan dalam usaha memberantas tindak pidana korupsi, baik yang bersifat *preventif* maupun *represif*. Bahkan peraturan perundang-undangan korupsi sendiri telah mengalami beberapa kali perubahan, sejak diberlakukannya Peraturan Penguasa Militer Nomor PRT/PM/001/1957 tentang Pemberantasan Korupsi kemudian diganti dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat Nomor PRT/PEPERPU/013/1958 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pemeriksaan Perbuatan Korupsi, Pidana dan Pemilikan Harta Benda, dan kemudian keluar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan, Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi yang menjadi Undang-Undang dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961, selanjutnya digantikan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Selain itu dikeluarkan juga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

Secara umum, korupsi dipahami sebagai suatu tindakan pejabat publik yang menyelewengkan kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni dan kelompok yang mengakibatkan kerugian negara.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2016/01/27/corruption-perceptions-index-2015>. Diakses 14 Februari 2016, Pukul 17.55 WIB.

<sup>7</sup> Chaerudin, *et. all*, *Strategi Pencegahan & Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.17.

<sup>8</sup> Hafidz Arsyad, Jawade, *Korupsi dalam Perspektif HAN (Hukum Administrasi Negara)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.5.

Pejabat adalah seseorang yang bertindak sebagai wakil dari jabatan, yang melakukan perbuatan untuk dan atas nama jabatan. Dalam jabatan melekat suatu wewenang, selaku pejabat publik merupakan sebuah keniscayaan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan kewenangannya. Pejabat publik dalam hal ini melakukan diskresi (*freies ermessen*) berupa kebijakan. Di dalam praktik, diskresi dapat disebut dengan kewenangan yang luas atau kebebasan untuk bertindak.<sup>9</sup> Diskresi (*freies ermessen*) dapat dilakukan oleh pejabat publik dan dalam praktik apabila menyangkut urusan pemerintahan maka lebih mengutamakan pencapaian tujuan sarannya (*doelmatigheid*) daripada legalitas hukum yang berlaku (*rechtsmatigheid*). Diskresi dalam konteks kebijakan pejabat pemerintah maka tidak bisa dilepaskan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Salah satu fungsi asas ini yaitu untuk membatasi dan menghindari kemungkinan pejabat pemerintah menggunakan atau melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan yang telah diatur seperti perbuatan penyalahgunaan wewenang.

Persoalan yang kemudian muncul ketika pejabat publik menggunakan diskresinya, dalam hal ini mengeluarkan sebuah kebijakan untuk akselerasi pencapaian tujuan sasaran, ketika berbenturan dengan hukum maka akan terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dalam penentuan acuan hukum mana yang memiliki yurisdiksi bagi penanganan penyimpangan pejabat tersebut. Hal ini menyangkut persoalan sanksi hukum mana yang akan diterapkan.

---

<sup>9</sup> Effendy, Marwan, *Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*. Referensi, Jakarta, 2012, hlm. 13.

“Dari berbagai perspektif hukum, persoalan kebijakan pejabat publik khususnya dalam lapangan hukum pidana, hukum administrasi negara, dan hukum perdata berada di wilayah abu-abu (*grey area*) sehingga parameter mengenai batasan kebijakan berbeda-beda. Dari perspektif hukum administrasi negara yang menjadi parameter membatasi gerak bebas kewenangan aparatur negara (*discretionary power*) adalah penyalahgunaan wewenang (*detournement de puvoir*) dan sewenang-wenang (*abus de droit*), dalam hukum perdata disebut perbuatan melanggar hukum sebagai *onrechtmatigedaad* dan wanprestasi. Sedangkan dalam hukum pidana disebut sebagai melawan hukum (*wederechtheid*) dan menyalahgunakan wewenang.”<sup>10</sup>

Ketentuan perluasan mengenai sumber perolehan alat bukti yang sah yang berupa petunjuk, dirumuskan bahwa mengenai "petunjuk" selain diperoleh dari keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa, juga diperoleh dari alat bukti lain yang berupa informasi yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu tetapi tidak terbatas pada data penghubung elektronik (*electronic data interchange*), surat elektronik (*e-mail*), telegram, teleteks, dan faksimili, dan dari dokumen, yakni setiap rekaman data atau informasi yang dapat dilihat, dibaca dan atau didengar yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, maupun yang terekam secara elektronik, yang berupa tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, atau perforasi yang memiliki makna.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

---

<sup>10</sup> Effendy, Marwan, *Korupsi & Strategi Nasional (Pencegahan Serta Pemberantasannya)*. Referensi, Jakarta, 2013, hlm.287.

Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) merupakan salah satu lembaga negara yang bebas dan mandiri, berkaitan dengan pelaksanaan atau realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah disetujui oleh rakyat melalui DPR. Dalam pelaksanaan tugasnya Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) adalah partner DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan (*control*) terhadap kinerja pemerintahan, serta mengawasi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara. Hasil-hasil pemeriksaan keuangan yang telah dilakukan kemudian diberitahukan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.

Keberadaan Badan Pemeriksaan Keuangan di dalam penyelenggaraan Negara dipertegas dalam UUD 1945 setelah perubahan, dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 disebutkan :

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

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, ditegaskan kembali mengenai struktur organisasi dan kewenangan BPK, tetapi maksud dari pasal ini mengalami perubahan secara sangat mendasar. Tujuan adanya perubahan ini agar penyelenggaraan pemerintah Negara di pusat dan daerah sejalan dengan apa yang telah dicita-citakan oleh BPK itu sendiri. BPK membentuk perwakilan di setiap propinsi dan meningkatkan ruang lingkup kerjanya.

Hasil pemeriksaan keuangan di daerah oleh BPK diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya. karena sebelum diubah

hasil pemeriksaan hanya diserahkan kepada DPR saja. Bahkan ditegaskan pula dalam Pasal 23 E ayat (3) UUD 1945 :

“Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”.

Artinya meskipun BPK tidak diwajibkan untuk atas inisiatifnya sendiri menyampaikan hasil pemeriksaan itu kepada lembaga penegak hukum, tetapi ketika terdapat dugaan adanya tindak pidana dalam hasil pemeriksaan tersebut, lembaga-lembaga penegak hukum yang sah menurut ketentuan undang-undang, dapat saja berinisiatif untuk menindaklanjuti temuan-temuan BPK itu.

BPK dapat menilai dan atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik yang disengaja atau karena kelalaian yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara. Penilaian kerugian keuangan Negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditentukan oleh keputusan BPK. Karena itu, pada hakikatnya, lembaga BPK ini juga memiliki fungsi yang bersifat semi atau *quasi* peradilan.

Menurut Pasal 34 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006, menyatakan :

“BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan”.

Sedangkan Ketentuan Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK lebih memberikan penegasan yang menyatakan :

“Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga negara yang bebas mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara”.

Selanjutnya wilayah yurisdiksi BPK sesuai Pasal 23 G ayat (1) UUD 1945 menegaskan :

“ Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi”.

Artinya, UUD 1945 mewajibkan bahwa perwakilan BPK itu harus ada di setiap provinsi. Padahal sebelumnya, kantor perwakilan BPK hanya ada di beberapa provinsi yang besar saja, karena terkait dengan tugas pemeriksaan atas pelaksanaan APBN di daerah-daerah yang volumenya berbeda-beda satu sama lain.

Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangan yang semakin besar, fungsi BPK sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga fungsi, yaitu :<sup>11</sup>

- “1. Fungsi *operatif*, berupa pemeriksaan, pengawasan dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan Negara;
2. Fungsi *yudikatif*, berupa kewenangan menuntut nperbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bedaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm.168.

- kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan Negara;
3. Fungsi *advisory*, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan Negara.”

UU No. 31 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (1) menyatakan :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”.

UU No. 31 Tahun 1999 Pasal 3 menyatakan :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Berdasarkan Pasal 55 ayat (1) KUHP, orang yang turut serta melakukan perbuatan pidana, dipidana sebagai pelaku tindak pidana, yaitu :

1. mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan tindak pidana itu;
2. mereka yang dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan tindak pidana itu.”

Korupsi pada hakikatnya, bukan sekedar masalah kriminal, melainkan juga masalah sosial, B. Sudarso menyatakan :<sup>12</sup>

“Menghadapi masalah korupsi yang sudah meluas dan berurat, berakar, yang oleh sementara kalangan dikatakan sudah merupakan *way of life*, orang setengah putus asa dan acuh tak acuh.”

---

<sup>12</sup> B. Sudarso. Dalam Djokoprakoso, *Peranan Pengawasan dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Aksara Persada Indonesia, 1990. Hlm 70.

Pemberantasan korupsi adalah penindakan melalui sarana hukum pidana. Sangat irrasional mempertanyakan fungsi pencegahan pemberantasan tindak pidana korupsi melalui sarana hukum pidana sedang dilakukan.<sup>13</sup>

Tindak pidana korupsi adalah tindak Pidana yang diatur oleh undang-undang tersendiri, yaitu UU Nomor 31 Tahun 1999 perubahan atas UU Nomor 20 Tahun 2001 sehingga tergolong dalam tindak pidana khusus karena diatur KUHP.<sup>14</sup> Yang dimaksud dengan hukum pidana khusus adalah hukum pidana yang ditetapkan untuk golongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus.<sup>15</sup> Terhadap kekhususan ini, yang paling penting untuk diketahui ialah adanya penyimpangan-penyimpangan dalam undang-undang yang bersangkutan dengan sendirinya tetap berlaku.<sup>16</sup> Sedangkan hukum pidana formil khusus adalah hukum pidana khusus yang hanya memuat sebagian kecil tentang hukum acara pidana umum, dalam hal ini KUHP, tetapi tidak semua demikian, karena ada kalanya hukum acara pidana juga berlaku bagi tindak pidana khusus.<sup>17</sup>

Kekhususan hukum pidana formil dengan segala konsekuensinya semakin tampak dengan keberadaan Pasal 26 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah diubah menjadi UU Nomor 20 Tahun 2001, yaitu :

---

<sup>13</sup>Suhendar,SH.,MH., *Konsep Kerugian Keuangan Negara Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, Setara Press, 2015, hlm. 171.

<sup>14</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 368

<sup>15</sup> Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010, hlm. 61.

<sup>16</sup>Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Ditinjau dari Hukum Pidana*, Pusat Studi Hukum Pidana USAKTI, Jakarta, 2002, hlm. 1-2.

<sup>17</sup>M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP: Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 368.

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

Pemberantasan korupsi berarti meliputi dua hal, yaitu pencegahan dan penindakan. Namun, sehubungan fakta atas korupsi di Indonesia yang sudah sedemikian parah, maka dianjurkan suatu tindakan tegas agar timbul ketakutan untuk melakukan tindak pidana korupsi.<sup>18</sup> Sebab, korupsi adalah kejahatan kalkulasi bukan kejahatan karena dorongan nafsu. Orang cenderung melakukan korupsi bila resikonya rendah, sanksi ringan dan hasilnya besar.<sup>19</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam mengenai kepatuhan pejabat pengguna anggaran negara dalam melaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk kemakmuran rakyat dan mewujudkan Pemerintahan yang baik yang bebas dari tindak pidana korupsi, sebagai bahan penyusunan skripsi, dengan judul :

**“PROBLEMATIKA TEMUAN DAN REKOMENDASI BPK  
DALAM HAL KEPATUHAN PEJABAT PENGGUNA ANGGARAN  
NEGARA DIHUBUNGKAN DENGAN UU No. 20 TAHUN 2001  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UU No. 31 TAHUN 1999 TENTANG  
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI”**

---

<sup>18</sup> Andi Hamzah, *Korupsi di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm.4.

<sup>19</sup> Robert Klitgaard *et al*, *Corrupt Cities, A Proctica! Guide to Care and Prevention*, alih bahasa Masri Maris, *Penuntutan Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor, Jakarta, 2005, hlm. 29-30.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana tindak lanjut dan aspek legalitas dari setiap temuan dan rekomendasi BPK apabila terdapat temuan yang berbeda dengan penyidikan Kejaksaan dalam hal kepatuhan Pejabat Pengguna Anggaran Negara?
2. Apakah Pejabat Pengguna Anggaran yang bersangkutan dengan adanya temuan dan rekomendasi BPK harus bertanggung jawab penuh atas perkara tindak pidana korupsi ?
3. Upaya apa yang harus dilakukan penyidik agar setiap temuan dan rekomendasi BPK dapat ditindaklanjuti sebagai tindak pidana korupsi ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah, maka pada hakikatnya penulisan skripsi ini bertujuan, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui permasalahan yang terjadi terhadap setiap temuan dan rekomendasi BPK apabila terdapat temuan yang berbeda dan aspek legalitas dari penyidikan Kejaksaan dalam hal kepatuhan Pejabat Pengguna Anggaran Negara.
2. Untuk mengetahui sampai sejauhmana tanggung jawab Pejabat Pengguna Anggaran pada temuan dan rekomendasi BPK yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi yang terjadi.

3. Untuk mengetahui upaya yang harus dilakukan Penyidik agar setiap temuan BPK dapat ditindaklanjuti sebagai tindak pidana korupsi

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, pengetahuan, untuk memperluas pemahaman bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan ilmu Hukum Pidana pada khususnya, mengenai tindak pidana korupsi.

2. Secara Praktis.

- a. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk dijadikan informasi dan masukan bagi yang berwenang dan pengetahuan bagi penulis yang selama ini hanya memperoleh teori dari bangku kuliah saja.
- b. Dijadikan bahan masukan bagi masyarakat mengenai ketentuan-ketentuan hukum dan masalah-masalah yang terkait dengan problematika tindak pidana korupsi.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke 4 menyatakan bahwa :

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

BPK mempunyai tugas seperti yang disebutkan di dalam Pasal 6 UU

No. 15 Tahun 2006 tentang BPK :

- “1. 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.
2. Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
3. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
4. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
5. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.”

Dan dalam Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 Amandemen ke 4 menyatakan bahwa :

“Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”.

"Hasil pemeriksaan tersebut kemudian dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP). LHP atas Laporan Keuangan merupakan laporan utama adalah pemeriksaan keuangan.<sup>20</sup>

LHP Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan, yang memuat opini berdasarkan standar pemeriksaan. Adapun opini berdasarkan penjelasan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara disebutkan bahwa :

“Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Di dalam UUD 1945 tertuang Penyelenggaraan Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur serta kebersamaan akan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara, bahwa

---

<sup>20</sup> M. Yusuf Jhon dan Dwi Setiawan, Kiat Memahami Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hal. 78.

praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggaraan Negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.

Dalam Pasal 1 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Kolusi Korupsi dan Nepotisme menyatakan :

- “1. Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.
3. Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.
4. Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar-Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara.
5. Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
6. Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.
7. Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara yang selanjutnya disebut Komisi Pemeriksa adalah lembaga independen yang bertugas untuk memeriksa kekayaan Penyelenggara Negara dan mantan Penyelenggara Negara untuk mencegah praktek korupsi, kolusi dan nepotisme”.

Sedangkan Penyelenggara Negara dalam Pasal 2 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Kolusi Korupsi dan Nepotisme menyatakan :

- “1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku.”

Dalam Bab III Pasal 3 UU No. 28 tahun 1999 menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

- “1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>21</sup>

Menurut UU RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bagian Kedua tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Pasal 20 angka 1 dipaparkan tentang Penyelenggaraan Pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- “1. Asas kepastian hukum adalah dalam rangka negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasiainegara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Asas efisiensi
9. Asas efektivitas.”

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara,

---

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 86.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

Tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa, maka untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi.

Korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* yang artinya penyipuan atau *corrumpere* yang artinya merusak. Korupsi merupakan gejala di mana para pejabat badan-badan negara menyalahgunakan jabatan mereka, sehingga memungkinkan terjadinya penyipuan, pemalsuan serta berbagai ketidakberesan lainnya.<sup>22</sup>

Pengertian korupsi menurut pakar, sebagai berikut :<sup>23</sup>

- a. Menurut Robert Klitgaard, korupsi adalah suatu tingkah laku yang menyimpang dari tugas-tugas resmi jabatannya dalam negara, dimana untuk memperoleh keuntungan status atau uang yang menyangkut diri pribadi (perorangan, keluarga dekat, kelompok sendiri), atau melanggar aturan pelaksanaan

---

<sup>22</sup> Hassan Shadily, *Ensiklopedi Indonesia*, PT. Ichtiar Baru – Van Hoeve, Jakarta, 1990, hlm. 1876.

<sup>23</sup> <http://www.pengertianpakar.com/2015/02/pengertian-dan-ciri-korupsi-menurut.html>. Diakses 14 Februari 2016, Pukul 18.40 WIB.

- yang menyangkut tingkah laku pribadi. Pengertian korupsi yang diungkapkan oleh Robert yaitu korupsi dilihat dari perspektif administrasi negara.
- b. Menurut *The Lexicon Webster Dictionary*, korupsi adalah kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah.
  - c. Menurut Gunnar Myrdal, korupsi adalah suatu masalah dalam pemerintahan karena kebiasaan melakukan penyuapan dan ketidakjujuran membuka jalan membongkar korupsi dan tindakan-tindakan penghukuman terhadap pelanggar. Tindakan pemberantasan korupsi biasanya dijadikan pembenar utama terhadap KUP Militer.
  - d. Menurut Mubyarto, korupsi adalah suatu masalah politik lebih dari pada ekonomi yang menyentuh keabsahan (legitimasi) pemerintah di mata generasi muda, kaum elite terdidik dan para pegawai pada umumnya. Akibat yang ditimbulkan dari korupsi ini ialah berkurangnya dukungan pada pemerintah dari kelompok elite di tingkat provinsi dan kabupaten. Pengertian korupsi yang diungkapkan Mubyarto yaitu menyoroti korupsi dari segi politik dan ekonomi.
  - e. Menurut Syeh Hussein Alatas, korupsi adalah subordinasi kepentingan umum di bawah kepentingan pribadi yang mencakup pelanggaran norma, tugas dan kesejahteraan umum, yang dilakukan dengan kerahasiaan, penghianatan, penipuan dan kemasabodohan akan akibat yang diderita oleh rakyat.
  - f. Menurut Fockema Andreae, kata korupsi berasal dari bahasa latin yaitu "*corruptio* atau *corruptus*". Namun kata "*corruptio*" itu berasal pula dari kata asal "*corrumpere*", yaitu suatu kata dalam bahasa latin yang lebih tua. Dari bahasa latin ini kemudian turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris yaitu *corruption*, Prancis yaitu *corruption*, Belanda yaitu *corruptie*. Dari bahasa Belanda inilah yang kemudian turun ke bahasa Indonesia, sehingga menjadi korupsi.
  - g. Menurut Black's Law Dictionary, korupsi merupakan suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan keuntungan yang tidak resmi dengan mempergunakan hak-hak dari pihak lain, yang secara salah dalam menggunakan jabatannya atau karakternya di dalam memperoleh suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain, yang berlawanan dengan kewajibannya dan juga hak-hak dari pihak lain.

Pengertian korupsi dalam UU No. 31 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (1) menyatakan :

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara”.

Sedangkan, UU No. 31 Tahun 1999 Pasal 3 menyatakan :

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.

Dari pengertian korupsi yang dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Pengertian Korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan lain sebagainya untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi, yang mengakibatkan kerugian keuangan pada negara. Korupsi merupakan suatu tindakan yang sangat tidak terpuji yang dapat merugikan suatu bangsa dan negara. Korupsi di Indonesia bukanlah hal yang baru, Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah kasus korupsi yang terbilang cukup banyak.<sup>24</sup>

Sedangkan definisi korupsi yang berkaitan dengan konsep jabatan dalam pemerintahan terlihat di dalam karya tiga pengarang sebagai berikut yaitu :<sup>25</sup>

- a. Menurut Barley, Korupsi dikaitkan dengan perbuatan penyuapan yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan dari mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi.
- b. Menurut M.Mc.Mullan, Seseorang pejabat pemerintah dikatakan “korup“ apabila ia menerima uang yang dirasakan

<sup>24</sup> *Ibid.* Diakses 14 Februari 2016, Pukul 19.00 WIB.

<sup>25</sup> *Ibid.* Diakses 14 Februari 2016, Pukul 19.00 WIB.

sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang ia biasa lakukan dalam tugas jabatannya, padahal ia selama menjalankan tugasnya seharusnya tidak boleh berbuat demikian.

- c. Menurut J.S.Nye, korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban normal suatu peranan jawatan pemerintah, karena kepentingan pribadi ( keluarga, golongan, kawan akrab ), demi mengejar status dan gengsi atau pencari pengaruh bagi kepentingan pribadi.

Rumusan yang berorientasi pada kepentingan umum

Penulis yang mengambil konsep ini antara lain :<sup>26</sup>

- a. Menurut Carl J. Friedrich, korupsi dapat dikatakan ada apabila seorang pemegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu, seperti pejabat yang bertanggung jawab melalui uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan oleh undang- undang (secara tidak sah), membujuk untuk mengambil langkah yang menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.
- b. Menurut Arnold A. Regan dan H.D. Lasswell, korupsi suatu perbuatan yang korup menodai pertanggungjawaban bagi sedikitnya satu sistem dari tertib umum atau warga negara dan sudah tentu bertentangan dengan sistim tersebut. Sistim yang mengutamakan kepentingan umum atau warga negara lebih mengagungkan kepentingan umum diatas kepentingan khusus dan perkosaan terhadap kepentingan umum untuk memperoleh manfaat tertentu bagi dirinya adalah korup.

Para ahli hukum lain yang memberikan pengertian korupsi dengan menggunakan pendekatan sosiologis, seperti:<sup>27</sup>

- a. Menurut Nathaniel H.Left, korupsi adalah suatu cara diluar hukum yang digunakan oleh perseorangan atau golongan-golongan untuk mempengaruhi tindakan-tindakan birokrasi.
- b. Jose Veloso Abueva, korupsi adalah mempergunakan kekayaan negara (biasanya uang, barang-barang milik negara atau kesempatan) untuk memperkaya diri.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* Diakses 14 Februari 2016, Pukul 19.00 WIB.

<sup>27</sup> *Ibid.* Diakses 14 Februari 2016, Pukul 19.00 WIB.

Menurut *Transparency International* berdasarkan dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga *Transparency International* yang bermarkas di Berlin, korupsi adalah mencakup perilaku dari pejabat-pejabat disektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, dimana mereka secara tidak benar dan melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalah gunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka.

Kuasa Pengguna Anggaran adalah orang yang menerima kuasa dari pejabat Pengguna Anggaran. Sedangkan Pengertian Pengguna Anggaran dalam berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu :

“Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.”

Pejabat Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara, lembaga, atau satuan kerja perangkat daerah. Menteri adalah pejabat Pengguna Anggaran di departemen yang dia pimpin. Di daerah, yang bertindak selaku pejabat Pengguna Anggaran adalah gubernur, bupati, atau walikota. Salah satu wewenang Pejabat pengguna Anggaran adalah mengawasi pelaksanaan anggaran.

Sedangkan Pengguna Anggaran Menurut UU Nomor 17 tahun 2003 mempunyai tugas sebagai berikut :

- “a. Menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,
- b. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran,
- c. Melaksanakan anggaran kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya,
- d. Melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara,
- e. Mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya,
- f. Mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya,
- g. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya,
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.”

Selain kewenangan dalam hal pengelolaan keuangan negara, pengguna anggaran juga mempunyai kewenangan dalam pengadaan barang jasa.

Dengan demikian jabatan yang dibebani dengan kewajiban berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Tugas dan wewenang dijalankan sebagaimana mestinya, atau lebih terjadi tindakan yang melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) atau terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*).<sup>28</sup>

Tindakan pemerintah dan pemerintah dijalankan oleh pejabat pemerintah dengan kata lain, pejabat adalah wakil pemerintah dengan segala kewenangannya. Tentu saja, kualitas tindakan pemerintah yang dilakukan oleh pejabat, sangat tergantung pada pribadi pejabat itu sendiri. Artinya, antara jabatan dan pejabat memiliki hubungan yang erat, walau keduanya memiliki kedudukan hukum yang berbeda.

---

<sup>28</sup> Inu Kencana Syafii, *Ilmu Pemerintahan*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2016. Hlm. 32.

Meski demikian, tanggung jawab jabatan akan selalu ada bersamaan dengan jabatan tersebut, karena setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat di dalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dalam konsep hukum publik, dikenal prinsip tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban. Oleh karenanya, tanggung jawab pejabat dalam menjalankan fungsinya dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.<sup>29</sup>

Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*.<sup>30</sup>

Asas legalitas dalam administrasi negara memiliki makna bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang atau setiap tindakan badan pejabat tata usaha negara berdasarkan undang-undang formil. Dari asas tersebut lahir pengertian arti pemerintahan dalam arti yuridis, yakni sebagai pelaksana atau penyelenggara undang-undang dalam arti luas.<sup>31</sup>

Substansi asas legalitas adalah wewenang yang berarti organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya dapat diberikan oleh undang-undang.

---

<sup>29</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 7.

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 139.

<sup>31</sup> Nomenson Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 66.

Dengan demikian, kewenangan memiliki kedudukan penting dan merupakan konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>32</sup>

Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Begitu juga pelaksanaan kewenangan di bidang keuangan negara dilaksanakan melalui pemberian delegasi atau mandat.<sup>33</sup>

## F. Metode Penelitian

Dalam Penelitian ini, metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dapat diklasifikasikan, sebagai berikut :

### 1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk penelitian yang bersifat Deskriptif Analitis, yaitu :<sup>34</sup>

“Suatu metode dalam hal ini yang bertujuan untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis. Dalam hal ini untuk menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis temuan dan rekomendasi BPK dalam hal kepatuhan pejabat pengguna anggaran negara yang kemudian dianalisis secara yuridis berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### 2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, dikarenakan penelitian ini diadakan untuk mengetahui, mengenal apakah dan bagaimana hukum positif mengenai suatu hal,

---

<sup>32</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press. Jakarta. 2013. Hlm. 99-100.

<sup>33</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2013. Hlm. 29.

<sup>34</sup> Anthony F. Susanto, a. all, *Panduan Penyusunan Penulisan Hukum (Tugas Akhir)*, Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, 2015, hlm. 15.

peristiwa, atau masalah tertentu, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder.

### 3. Tahap Penelitian

Pada tahap penelitian ini penulis, menekankan pada penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian dengan cara mengambil dari bahan pustaka, yakni untuk mencapai konsep-konsep, teori-teori, pendapat para ahli ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan permasalahan, kepustakaan itu meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang sifatnya mengikat terhadap masalah-masalah yang akan diteliti seperti UUD 1945, Peraturan BPK RI No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan BPK, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi Nepotisme, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Tindak Pidana Korupsi.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu badan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer. Penulis akan meneliti buku-buku ilmiah hasil tulisan para sarjana dibidangnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Norma Dasar Pancasila, Yurisprudensi, Hasil-hasil penelitian, Majalah, Media massa dan Internet.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan sekunder. Misalnya kamus bahasa hukum, ensiklopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

“Teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian ini dikumpulkan dan teknik yang dipergunakan dalam pengolahan data sekunder dan data primer tergantung pada teknik pengumpulan data yang dilaksanakan dalam penelitian ini, adapun untuk memperoleh data yang akurat, jelas serta representatif, adalah :”<sup>35</sup>

- a. Studi Kepustakaan, yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan berupa literatur-literatur, catatan-catatan, peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas.

“Teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literature-literatur, catatan-catatan dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.”<sup>36</sup>

- b. Studi lapangan, yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara pada instansi serta pengumpulan bahan-bahan yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas Penelitian lapangan, yaitu teknik pengumpulan data dengan masalah yang akan dibahas.

“Penelitian ini dilakukan dengan cara menginventarisasi Hukum Positif dengan mempelajari dan menganalisis bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan materi penelitian baik bahan hukum primer maupun sebagai bahan hukum sekunder, sehingga dapat diketemukan norma hukum *in concreto* di masyarakat.”<sup>37</sup>

Kemudian dilakukan pula penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, penelitian ini bertujuan mengungkapkan

---

<sup>35</sup> Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 10.

<sup>36</sup> Muhamad Nazir. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, Jakarta 1983, hlm 63.

<sup>37</sup> Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 59.

sampai sejauh mana peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan berhubungan dengan temuan dan rekomendasi BPK dalam hal kepatuhan pejabat pengguna anggaran negara terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau yang lebih tinggi tingkatannya dan yang dimaksud serasi secara horizontal adalah apabila peraturan perundang-undangan tersebut adalah sederajat dan termasuk di bidang yang sama.

Di dalam pendekatan Yuridis-Normatif, teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang dapat diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, teks jurnal, hasil penelitian dan lain-lain. Pada dasarnya teknik pengumpulan data dengan pendekatan ini dilakukan terhadap berbagai literatur.

#### 5. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data digunakan sangat bergantung pada teknik pengumpul data yang dilaksanakan. Adapun alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah mempelajari materi-materi bacaan berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penulisan ini.

#### 6. Analisis Data

“Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu, dimana analisis memiliki kaitan erat dengan pendekatan masalah yuridis normatif, maka analisis data yang digunakan adalah menggunakan metode analisis

yuridis kualitatif dan analisis deskriptif dengan pendekatan kuantitatif,<sup>38</sup> yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-Undangan yang satu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain sesuai dengan asas hukum yang berlaku.
- b. Harus mengacu pada Hierarki Peraturan Perundang-undangan, yaitu peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau lebih tinggi tingkatannya.
- c. Mengandung kepastian hukum yang berarti bahwa peraturan tersebut harus berlaku di masyarakat, sedangkan untuk data yang menunjukkan karakteristik satuan angka atau besaran persentase dideskripsikan dan diinterpretasikan dengan mengacu pada kalimat penafsiran data.

#### 7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Jawa Barat, khususnya kota Bandung, hal ini dikarenakan banyaknya tempat-tempat pendidikan di kota Bandung sehingga di duga kebutuhan akan komputer juga semakin banyak, selain itu penelitian dilakukan di :

##### a. Perpustakaan :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, di  
Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.

---

<sup>38</sup> Suryadi Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 152.

2) Perpustakaan Polres Cimahi Jl. Jend. Amir Machmud No. 333  
Cimahi.

b. Lembaga / instansi :

- 1) Kantor Kejaksaan Negeri Kota Cimahi, Jl. Sangkuriang Cimahi
- 2) Kantor DPRD Kota Cimahi, Jl Dra. Hj Djulaeha Karmita No. 5  
Cimahi
- 3) Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia  
Perwakilan Provinsi Jawa Barat, Jl. Moch. Toha No.164,  
Astanaanyar, Bandung.

## 8. Jadwal Penelitian

NO	KEGIATAN	Januari 2016	Februari 2016	Maret 2016	April 2016	Mei - Sept 2016	Okt 2016
1	Persiapan Penyusunan Proposal						
2	Seminar Proposal						
3	Persiapan Penelitian						
4	Pengumpulan Data						
5	Pengolahan Data						
6	Analisis Data						
7	Penyusunan Hasil Penelitian ke dalam Penulisan Hukum						
8	Sidang Komprehensif						
9	Perbaikan						
10	Penjilidan						
11	Pengesahan						

## 9. Penelitian

