

KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) UNTUK PENENTUAN KERUGIAN NEGARA DALAM PENANGANAN TINDAK PIDANA KORUPSI

I Made Suryawan

Fakultas Hukum

Universitas Mahasaraswati Denpasar

ABSTRAK

KORUPSI Adalah persoalan global yang sangat serius dan menjadi prioritas untuk segera diberantas dan tergolong dalam kejahatan luar biasa (Extra Ordinary Crime). Akan tetapi memberantas korupsi bukan merupakan tujuan akhir, tetapi korupsi harus diberantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang lebih luas yaitu terciptanya sistem administrasi pemerintah yang efektif – efisien, dan adil, sekaligus meningkatkan kejujuran dan integritas tata pemerintah secara keseluruhan. Salah satu unsur penting dalam tindak pidana korupsi sesuai Undang-Undang Nomer 31 Tahun 1999 adalah unsur kerugian Negara, dimana dalam prakteknya sering menjadi perdebatan sengit pada persidangan antara Penasehat Hukum dan Jaksa Penuntut Umum, Khususnya mengenai adanya kepastian kerugian Negara dan pejabat yang berwenang untuk menghitung kerugian Negara tersebut.

Kata Kunci : Korupsi, BPKP, Kerugian Negara.

ABSTRACT

CORRUPTION Is a very serious global issue and a priority to be immediately eliminated and belonging to extraordinary crime (Extra Ordinary Crime). Combating corruption, however, is not an end in itself, but corruption must be eradicated to achieve the broader goals of creating an effective, efficient and equitable government administration system while enhancing honesty and overall governance integrity. One important element in corruption in accordance with Law Number 31 Year 1999 is the element of loss of the State, which in practice is often a heated debate in the trial between the Legal Counsel and the Public Prosecutor, in particular regarding the certainty of the loss of the State and officials authorized to calculate loss of that State.

Keywords: Corruption, BPKP, State Losses.

PENDAHULUAN

Era globalisasi dan reformasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat tidak mungkin kita hindari. Sadar atau tidak, suka atau tidak suka itulah kenyataan yang kita hadapi. Globalisasi dan reformasi merupakan suatu proses yang kini tengah berlangsung terus-menerus, serta menjamin begitu banyak keinginan dalam aspek kehidupan. Salah satu

kegiatan dalam aspek kehidupan sebagai dampak dari pengaruh globalisasi dan reformasi tersebut adalah penegakkan hukum khususnya terhadap Tindak Pidana Korupsi, bukan saja di Indonesia, dibelahan dunia yang lain pun Tindak Pidana Korupsi juga akan selalu mendapatkan perhatian yang lebih khusus dibandingkan dengan tindak pidana lainnya. Sebagaimana kita ketahui bersama Tindak Pidana Korupsi

merupakan kejahatan luar biasa (Extra Ordinary Crime) yang memiliki dampak yang sangat luas serta membahayakan seluruh sendi – sendi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara antara lain menyebabkan keterpurukan perekonomian Negara yang berujung pada terganggunya proses pertumbuhan dan keberlangsungan pembangunan Nasional. Praktek korupsi juga akan menghambat terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*). Fenomena atau gejala ini harus dapat dimaklumi, karena dampak negative yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi yang dapat mendistorsi berbagai kehidupan berbangsa dan bernegara dari suatu Negara, bahkan juga terhadap kehidupan antar negara.

Pada sistem peradilan pidana, Korupsi akan berimplikasi pada tidak terwujudnya ketertiban dan kepastian hukum, sehingga menimbulkan ketimpangan dalam proses penegakan hukum yang dapat menciderai rasa keadilan masyarakat, dampak akibat dari Praktek Korupsi dapat menimbulkan kurang percaya masyarakat terhadap pemerintah. Begitu besarnya bahaya yang ditimbulkan maka sepatutnya permasalahan praktek korupsi mendapat perhatian serius dari berbagai aspek komponen bangsa untuk dapat menyatukan barisan bersama sama memberantas korupsi yang terjadi pada setiap lini kehidupan. Penegakan hukum di bidang tindak pidana korupsi sebenarnya telah diawali sejak lama dimana konsep hukumnya yang mengikat secara umum sesuai dengan tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yaitu untuk memberantas perbuatan-perbuatan yang bersifat koruptif.

Namun dalam perjalanannya penegakkan hukum di bidang tindak pidana korupsi tidak membuahkan hasil yang maksimal sehingga menimbulkan suatu keresahan bahkan menjadikan Negara Indonesia menjadi terpuruk dan menimbulkan tuntutan rakyat agar diadakan suatu reformasi secara menyeluruh pada pertengahan tahun 1998.

Merebaknya kasus korupsi yang telah melanda bangsa Indonesia belakangan ini sungguh sangat memprihatinkan. Korupsi bahkan telah masuk ke dalam semua bidang, baik bidang ekonomi, politik, maupun sosial budaya. Pejabat demi pejabat terkuak tabir kejahatannya dan entah berapa banyak uang yang telah diselundupkan. Dan sungguh sangat ironis pula bahwa hampir semua koruptor tersebut adalah pejabat-pejabat hebat yang semestinya menjadi panutan bagi rakyatnya, tapi apa yang mereka lakukan mental bobroknyalah yang mereka ajarkan dan wariskan karena mengambil sesuatu yang bukan haknya. Dan kalau sudah demikian kepada siapa rakyat mesti bercermin.

Pemerintah telah melakukan upaya dalam menanggulangi tindak pidana korupsi dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan telah mengalami perubahan dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merupakan langkah maju dalam penegakkan hukum dibidang tindak pidana korupsi. Hal ini dimaksudkan dengan dasar pertimbangan bahwa :

- a. 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

luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

- b. 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.

Berpedoman kepada ketentuan Undang-Undang tersebut diatas, maka dalam hal penanganan tindak pidana korupsi tentu akan berkaitan dengan adanya tindakan atau perbuatan yang melanggar hukum berakibat pada timbulnya kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 Undang-undang RI Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 2001 atau disebut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Pasal 2 UU RI Nomor 31 Tahun 1999 Jo UU RI Nomor 20 Tahun 2001 Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa :

- (1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat empat tahun dan paling lama dua puluh tahun, dan denda paling sedikit dua ratus juta rupiah dan paling banyak satu miliar rupiah.
- (2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu pidana mati dapat dijatuhkan.

Berpedoman pada pasal 2 ayat (1) tersebut diatas, adanya pengenaan kerugian keuangan negara sebagai suatu unsur daripada tindak pidana korupsi mensyaratkan bahwa kerugian negara atau perekonomian negara berkaitan dengan adanya pengeluaran keuangan negara.

Berpedoman kepada Undang-Undang tindak pidana korupsi, secara khusus tidak disebutkan bahwa apakah kewenangan instansi yang berwenang untuk melakukan penghitungan adanya kerugian keuangan negara adalah BPKP ?, kewenangan BPKP dalam hal melakukan penghitungan atau audit kerugian keuangan negara dalam penentuan suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum sebagai penyebab adanya kerugian negara adalah atas dasar permohonan dari penyidik kepada instansi tersebut. Hal ini terlihat pada diajukannya surat permohonan secara tertulis mengenai maksud dan keinginan penyidik sehubungan dengan proses penanganan tindak pidana korupsi yang sedang ditanganinya.

PEMBAHASAN

Pengertian kerugian keuangan negara atau perekonomian keuangan negara secara umum dapat diartikan bahwa berkurangnya atau terjadi penyusutan atau menjadi merosotnya keuangan negara atau perekonomian negara. Pengertian tersebut lebih lanjut dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, pada alinea ke-4 mendefinisikan hal-hal meliputi :

1. Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan

negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah.
 - b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.
2. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan Undang-Undang yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat. Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih atau rumit, maka tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang ini dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara “melawan hukum” dalam pengertian formil dan materiil. Dengan perumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana. Dalam Undang-Undang ini, tindak

pidana Korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil. Hal ini sangat penting untuk pembuktian, dengan rumusan secara formil yang dianut dalam Undang-Undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.

Berdasarkan uraian diatas dapat dijelaskan bahwa pada penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang tindak pidana korupsi lebih lanjut menegaskan bahwa mengenai kerugian keuangan negara secara nyata telah ada bilamana kerugian tersebut sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

Sehubungan dengan hal tersebut Kewenangan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk untuk perhitungan adanya suatu kerugian keuangan negara tetap berpedoman pada landasan hukum yang diberikan legitimasi untuk melaksanakan tugas tersebut.

Lembaga yang berwenang untuk melakukan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang keberadaannya berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang - Undang nomor 15 Tahun 2006 tanggal 30 Oktober 2006, tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) adalah lembaga tinggi Negara dalam system ketatanegaraan Indonesia yang mempunyai wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara. menurut Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri, yang mempunyai

tugas – tugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara. Dalam melaksanakan tugasnya BPK berwenang :

1. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan.
2. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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.
3. Melakukan pemeriksaan ditempat penyimpanan uang dan barang milik Negara, ditempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan Negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan –perhitungan, surat –surat, bukti–bukti, rekening Koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara.
4. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang wajib disampaikan kepada BPK.
5. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan Negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara.

6. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara.
7. Menggunakan tenaga ahli dan/ atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.
8. Membina jabatan fungsional pemeriksa.
9. Memberi pertimbangan atas standar akuntansi Pemerintah, dan
10. Memberi pertimbangan atas rancangan system pengendalian intern Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

BPK dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, Unit Pelaksana Penunjang, Perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan, dalam melaksanakan tugas pemeriksaan BPK menggunakan Pemeriksa yang berstatus Pegawai Negeri Sipil atau yang bukan Pegawai Negeri Sipil.

Lembaga atau instansi yang juga berwenang untuk melakukan perhitungan atau audit kerugian keuangan negara adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Kewenangan tersebut didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005.

BPKP dalam sejarahnya telah mengalami serangkaian metamorfosa yang dimulai pada tahun 1936 berdasarkan beslit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 berbentuk Djawatan Akuntan Negara/dan

(Regering Accountantsdienst) dan berada dibawah Departemen Keuangan yang bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu. Kemudian pada tahun 1959-1966 dan menjadi Unit Eselon I di Lingkungan Departemen Keuangan dengan nama Direktorat Jendral Pengawasan Keuangan Negara atau yang lebih dikenal sebagai DJPKN. Perubahan struktur dan penataan kelembagaan tersebut terus berjalan pada tahun 1968-1971 hingga akhirnya pada tahun 1983 dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983 maka DJPKN ditransformasikan menjadi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sebuah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dengan Keppres tersebut maka BPKP secara resmi didaulat untuk melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Keputusan Kepala BPKP Nomor: KEP-06.00.00-080/K/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPKP, maka BPKP memiliki struktur organisasi yang terdiri dari:

1. Kepala;
2. Sekretariat Utama;
3. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian;
4. Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Politik, Sosial, dan Keamanan;
5. Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah;
6. Deputi Bidang Akuntan Negara;
7. Deputi Bidang Investigasi;
8. Inspektorat;

9. Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan;
10. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pengawasan;
11. Pusat Informasi Pengawasan;
12. Pusat Pembinaan Jabatan Fungsional Auditor.

Pentingnya peran BPKP tersebut dalam kaitan dengan penghitungan adanya kerugian keuangan negara adalah dalam rangka untuk pembuktian adanya dugaan tindak pidana korupsi. Pembuktian tersebut dimaksudkan apakah dalam penentuan terjadinya tindak pidana korupsi, pelaku sebagai subyek hukum telah benar-benar menjadi penyebab terjadinya kerugian keuangan negara.

Berdasarkan *Memorandum of Understanding* (MOU) antara Polri, BPKP dan Kejaksaan disebutkan bahwa :

Pasal 5 yang bunyinya adalah :

- (1) Bahan/atau informasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 dibahas dalam rapat koordinasi guna menentukan dapat tidaknya ditindaklanjuti dengan penanganan kasus/masalah dan instansi mana yang menanganinya, baik ditingkat penyelidikan, penyidikan atau penuntutan sesuai dengan tugas fungsi dan kewenangan masing-masing instansi.
- (2) Dalam hal bahan dan/atau informasi ditindaklanjuti dengan penyelidikan dan/atau penyidikan oleh Kejaksaan, maka POLRI membantu mencari dan mengumpulkan alat bukti yang diperlukan.
- (3) Dalam hal bahan dan/atau informasi ditindaklanjuti dengan penyelidikan dan/atau penyidikan oleh POLRI, maka Kejaksaan membantu memberikan petunjuk dalam rangka

melengkapi berkas perkara hasil penyidikan.

- (4) Dalam setiap penyelidikan dan/atau penyidikan baik yang dilakukan oleh Kejaksaan maupun POLRI, BPKP menugaskan auditor profesional, untuk melakukan audit investigasi atau perhitungan kerugian keuangan negara sesuai dengan permintaan.
- (5) Untuk melakukan penanganan kasus/masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pimpinan Instansi menunjuk pejabat masing-masing yang ditugaskan.
- (6) Hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan penanganan atas kasus/masalah dibahas dalam rapat koordinasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 Nota Kesepakatan ini.

Pentingnya unsur Kerugian Keuangan Negara dan perekonomian negara dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi, hal ini perlu adanya pihak yang mengaudit salah satunya adalah BPKP.

Teori Kewenangan tepat dipakai sebagai pisau analisis terhadap permasalahan tentang kewenangan BPKP terhadap penentuan kerugian Negara dalam tindak Pidana Korupsi.

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertautkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan sering kewenangan disamakan juga dengan wewenang, otomatis wewenang disamakan juga dengan kekuasaan. Akan tetapi yang jelas menurut Thalib baik ilmu hukum, ilmu politik, dan ilmu pemerintahan titik kajiannya adalah Negara.

Kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek

hukum saja. Artinya kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, atau dapat juga bersumber inskonstitusional misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Istilah kewenangan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M Hadjon, jika dicermati istilah kewenangan ada sedikit perbedaan dengan istilah "*bevoegheid*" (wewenang). Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah wewenang digunakan baik dalam konsep hukum public maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Mengenai perbedaan antara pengertian kewenangan atau wewenang dapat dijelaskan bahwa "*kewenangan*" adalah apa yang disebut "kekuasaan formal" yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislative dan eksekutif. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintah atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Mengenai kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum public, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Menurut Haryono dalam membicarakan masalah wewenang harus

bisa membedakan antara fungsi dan tugas. Fungsi mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan tugas. Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktivitas-aktivitas yang diperlukan supaya fungsi dapat terlaksana, sebab fungsi memerlukan banyak aktifitas agar dapat terlaksananya fungsi tersebut.

Hukum public hukum wewenang berkaitan dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama. Menurut Bagir Manan didalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Menurut Dewa Gede Atmaja konsepsi wewenang menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasive. Wewenang Otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasive sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit. Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi dan berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasive penafsiran konstitusi dari sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: (1). Pembentuk UU; disebut penafsiran outentik, (2). Hakim atau kekuasaan yudisial; disebut penafsiran yurisprudensi, dan (3). Ahli hukum disebut penafsiran dokterinal.

Membicarakan konsep wewenang dapat didekati melalui telaah sumber wewenang. Pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika ia memiliki legalitas atau didasarkan pada Undang-Undang.

Secara teoritis wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut melalui tiga (3) cara yaitu: atribusi, delegasi dan mandate. Menurut H.D Van Wijk/ Wiilm Konnijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi: Toekenning van een bestuurs bevoegheid door een wetgever aanbestuursorgaan, (atribusi adalah wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan).
- b. Delegatie : Overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. Mandaat : Een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid nemens hem uitoefenen door een ander, (mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi dan mandate J.G. Brouwer dan A.E Schieder, mengatakan :

- a. With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), wick is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns to an authority;

- b. Delegations is transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;
- c. With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name);

Menurut Brouwer pada “atribusi” kewenangan diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau “Lembaga Negara” oleh suatu badan legislative yang independent. Kewenangan ini adalah asli, artinya tidak diambil dari kewenangan yang sudah ada sebelumnya. Badan legislative menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Sedangkan “delegasi” adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintah atau lembaga Negara” kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya sendiri.

Pada mandate tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandate (mandatory) memberikan kewenangan pada organ lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada “atribusi” kewenangan yang ada siap untuk dilimpahkan, namun tidak demikian dengan delegasi. Menurut Brouwer berkaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya dalam kondisi bahwa peraturan hukum

menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintah kepada organ lain. Sedangkan mandate terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Jadi Atribusi berkenaan dengan diciptakannya wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut kewenangan yang telah ada (yang telah memperoleh wewenang atribusi). Pada mandate tidak terjadi perubahan wewenang kepada stafnya, maka wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Delegasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawabnya sendiri. Sehingga pemberi wewenang lepas dari tanggung jawabnya. Jika dalam penggunaan wewenang tersebut menimbulkan kerugian pada pihak lain.

Kewenangan harus dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut harus didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Sehingga yang dapat membentuk wewenang adalah orang yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah terhadap perusahaan Daerah (PD)

dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) sebagaimana diatur dalam UU. No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah yang pembentukannya, penggabungannya, pemindahan kepemilikannya dan pembubarannya dilakukan melalui peraturan daerah dengan tetap memperhatikan Undang-Undang yang berlaku.

PENUTUP

Lembaga yang berwenang untuk melakukan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang keberadaannya berdasarkan Undang – Undang yaitu Undang – Undang Nomor. 15 Tahun 2006 tanggal 30 Oktober 2006, tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) adalah lembaga tinggi Negara dalam system ketatanegaraan Indonesia yang mempunyai wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara. menurut Undang – undang dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri, yang mempunyai tugas – tugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang yang mengelola keuangan Negara.

Lembaga atau instansi yang juga berwenang untuk melakukan perhitungan atau audit kerugian keuangan negara adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Kewenangan tersebut didasarkan pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103

Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005.

Pentingnya peran BPKP tersebut dalam kaitan dengan penghitungan adanya kerugian keuangan negara adalah dalam rangka untuk pembuktian adanya dugaan tindak pidana korupsi. Pembuktian tersebut dimaksudkan apakah dalam penentuan terjadinya tindak pidana korupsi, pelaku sebagai subyek hukum telah benar-benar menjadi penyebab terjadinya kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rasyid Thalib, Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republic Indonesia, Pt Citra Aditya, Bandung, 2006, Hal 208.
- Ahmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence), Prenada Media Group, Jakarta.
- Alatas, 1999, *Korupsi (sebab, Sifat, Sebab dan Fungsi)*, LP3ES, Jakarta
- Drs. Ermansjah Djaja,SH.,M.Si., 2008, *Memberantas Korupsi Bersama KPK Kajian Yuridis Normatif UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 20 Tahun 2001 Versi UU Nomor 32 Tahun 2002*,. Jakarta.
- Hutchinson, Terry, 2002, *Researching and Writing In Law*. Law Book, Co, Sidney.
- Martiman Prodjohamidjojo,1983, *Sistem Pembuktian dan Alat-Alat Bukti*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Ilmu

- Hukum, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, 2008.
- Ridwan Hr, Hukum Adminitrasi Negara, Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hal 51.
- Suciati, Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Air Di Wilayah Sungai Dalam Persefektif Otonomi Daerah, Ringkasan Desertasi Dalam Ujian Terbuka Program Doctor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2010, Hal 19.
- Suko Wiyono, Pengujian Keabsahan Peraturan Daerah Dalam Rangka Penyelenggaraan Otda Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Disertasi PPSUB, Malang, 2004, Hal 68.
- Soerjono Dirjosisworo, 1998, *Polri Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Majalah Bayangkara No.5, Jakarta
- Soedirjo, 1985, *Jaksa, Hakim dalam Proses Pidana*, CV. Akademika Pressindo, Jakarta.