

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN  
BPK DAN BPKP MENGHITUNG KERUGIAN  
NEGARA DALAM RANGKA PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Mencapai Derajat Magister  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik**



Oleh :

**FIRDANTA SEMBIRING  
NIM : S.310811002**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA  
2013**

*commit to user*

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN  
BPK DAN BPKP MENGHITUNG KERUGIAN  
NEGARA DALAM RANGKA PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

Disusun Oleh :


**FIRDANTA SEMBIRING**


NIM : S.310811002

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Dewan Pembimbing


Jabatan	Nama	Tanda Tanda	Tanggal
---------	------	-------------	---------

1. Pembimbing	<u>Prof. Dr. Adi Sulistivono, SH., MH.</u> NIP. 196302091988031003		31 Juli 13
---------------	---	---	------------

2. Co Pembimbing	<u>Ismunarno, SH., M.Hum.</u> NIP. 196604281990031001		31 Juli 13
------------------	--	---	------------

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



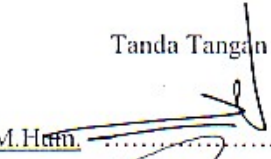
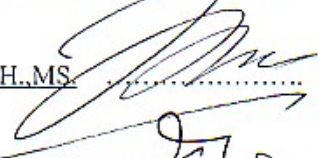
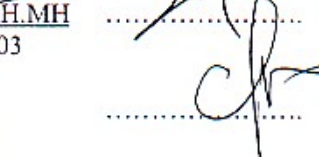

Prof. Dr. Adi Sulistivono, SH., MH.  
NIP. 196302091988031003

**TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEWENANGAN  
BPK DAN BPKP MENGHITUNG KERUGIAN  
NEGARA DALAM RANGKA PEMBERANTASAN  
TINDAK PIDANA KORUPSI**

Disusun Oleh :

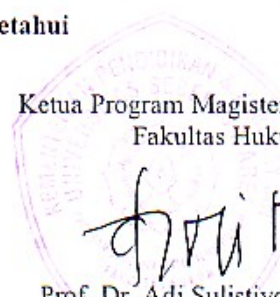
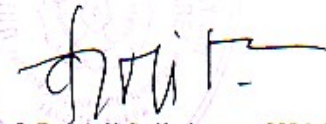
**FIRDANTA SEMBIRING**  
NIM : S.310811002

Telah Disetujui oleh Tim Penguji

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	<u>Dr. M. Hudi Asrori S., SH., M.Hum.</u> NIP: 196011071989111001		31 Juli '13
Sekretaris	<u>Dr. Djoko Wahyu Winarno, SH.,MS.</u> NIP: 195205111980031002		31 Juli '13
Anggota Penguji	1. <u>Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH.MH</u> NIP. 19630209 198803 1 003		31 Juli '13
	2. <u>Ismunarno, SH.,M.Hum.</u> NIP. 196604281990031001		31 Juli '13

Mengetahui

  
Direktur Program  
Pascasarjana,  
  
Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, MS  
NIP. 19610717 198601 1 001

  
Ketua Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum,  
  
Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH.MH  
NIP. 19630209 198803 1 003

## PERNYATAAN

**Nama : Firdanta Sembiring**

**NIM : S.310811002**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis berjudul **Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan BPK Dan BPKP Menghitung Kerugian Negara Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi** adalah betul-betul karya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila benar dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut. Selanjutnya untuk menunjukkan keaslian tesis saya, dengan ini saya bersedia di-*upload* atau dipublikasi *website* Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Surakarta, Juli 2013

Yang Membuat Pernyataan

( **Firdanta Sembiring** )

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur kehadirat Tuhan Yesus Kristus, karena kasihNya selalu dilimpahkan kepada penulis, sehingga dapat terselesaikan penyusunan tesis dengan judul “ **Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan BPK Dan BPKP Menghitung Kerugian Negara Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**”.

Tesis ini mengkaji tentang kewenangan BPK dan BPKP menghitung kerugian negara dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi berkaitan dengan tugas dan fungsi serta kewenangannya dalam menilai dan menetapkan kerugian Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemeriksaan keuangan terkait perhitungan kerugian Negara ini dimaksudkan agar aparat penegak hukum dapat menjadikan dasar dalam penyidikannya sehingga proses penegakan hukum dapat berjalan dengan semestinya dan mencerminkan adanya kepastian hukum.

Sebagai persyaratan mencapai derajat magister program studi ilmu hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Dalam kesempatan ini, penulis bermaksud menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu baik materiil maupun non materiil sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan terutama kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ravik Kasidi M.S., selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, S.H., M.S, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Ibu Prof. Dr. Hartiwingsih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Prof. Dr. Adi Sulistyono, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister dan selaku Pembimbing utama yang telah memberikan arahan dan motivasi, serta dukungan yang besar serta saran terhadap hasil tesis ini.

*commit to user*



5. Bapak Ismunarno, SH.,M.Hum, selaku Co pembimbing yang dengan sabar telah memberikan bimbingan, arahan, dan saran hingga terselesaikannya tesis ini;
6. Bapak Dr. M. Hudi Asrori S, S.H., M.Hum., Selaku Sekretaris Program S2 Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan Ketua Penguji yang telah memberikan arahan, saran, dan kritik demi sempurnanya penulisan tesis ini.
7. Bapak Dr. Djoko Wahyu Winarno, S.H., MS, selaku sekretaris penguji yang telah memberikan arahan, saran dan kritik demi sempurnanya penulisan tesis ini.
8. Bapak dan Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, yang telah memberikan ilmu dan bimbingan kepada penulis selama menempuh kuliah di Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
9. Staf Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah membantu penulis dalam kelancaran penyusunan tesis ini;
10. Ayahanda tercinta alm. Drs. Richard Sembiring yang saat ini telah duduk bersama Allah Bapa di sorga yang menjadi panutan penulis dan ibunda K. Perangin-nangin yang selalu mendoakan dan memberi kasih sayang yang tak pernah putus kepada penulis.
11. Abang dan Kakak penulis; Samuel Abel Tanta SE., Msi, Noalina SE. Teddy Oscar SH, Apulina, Thomas Tarigan SH., MH, Diani Asih Sembiring, Eka Diana SH, yang selalu mendorong, membantu dan memotivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan ini.
12. Kesebelas keponakan penulis; Yoses Kharismanta, Yonathan Tarigan, Yan Michael, Anggreini Astrid, Fricilia Febina, Christie, Aditya, Haganta, Alexandra Maria, Victoria Theresia, Agnes, yang selalu berdoa agar penulis bisa menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya.

*commit to user*

13. Teman-teman Sepelayanan di Organisasi PERMATA dan PGSM GBKP JPA IV Medan.
14. Teman-teman seperjuangan di PNPM-MP Kabupaten Asahan, “Salam Pemberdaya”.
15. Teman-teman “Pembangkok” FH. USU, Octa ES Ginting, Samuel FR Sinaga, Federico Olkin Marbun, Muliahadi Harahap, David RJ Pakpahan, Mirvan A Siregar, Prima A Siregar, Roy G Silalahi, Shuheyanto Silalahi, Surya, Iwan O.H, Hendrik D Tambunan atas bantuan buku, literature, saran serta masukan yang telah penulis terima sehingga penulisan tesis ini dapat selesai sesuai dengan harapan.
16. Teman-teman satu angkatan Program Studi Ilmu Hukum Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Sulaiman Djaiz Baranyanan, Sholihul Hakim “Trimaskenthir”, Bapak Irphan Dwi sandjojo, Nugroho, RK Pradana, Bapak Sumartono, Bapak Heru, Bapak Pardiono, Dian Pranowo, Nuni, Ibu Yuli, Ibu Susi, Winda, Dian Mega, Fx Ngilo Rodja, Ashinta SB atas doa, semangat, bantuan dan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan studi dan penulisan tesis ini, semoga persahabatan ini akan terus terjalin dengan baik
17. Semua pihak yang tidak bisa sebutkan satu persatu, yang telah banyak membantu dalam penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam tesis ini masih banyak kekurangan dan masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik membangun demi perbaikan pada masa yang akan datang dan semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Surakarta, Juli 2013

Penulis

Firdanta Sembiring

*commit to user*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI .....	viii
ABSTRAK .....	xi
ABSTRAC .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	18
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Manfaat Penelitan .....	19
<b>BAB II LANDASAN TEORI.....</b>	<b>20</b>
A. Teori Kewenangan .....	20
B. Teori Negara Hukum .....	23
C. Teori Hierarki Perundang-undangan .....	29
D. Tinjauan Umum Tentang Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Serta Pengawasannya .....	38
E. Tinjauan Kedudukan Dan Kewenangan BPK Sebagai Lembaga Tinggi Negara.....	48
F. Penelitian Yang Relevan .....	54
G. Kerangka Berfikir.....	56

*commit to user*



BAB III	METODE PENELITIAN .....	59
1.	Jenis Penelitian .....	60
2.	Lokasi Penelitian .....	61
3.	Jenis dan Sumber Data .....	62
4.	Tekhnik Pengumpulan Data .....	64
5.	Tekhnik Analisis Data .....	64
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	67
A.	Kewenangan BPK dan BPKP Dalam Pengawasan Keuangan Negara .....	67
1.	Pengelolaan Keuangan Negara .....	67
2.	Pengawasan Keuangan Negara Dalam Ruang Lingkup Pengendalian BPKP .....	75
3.	Pengawasan Keuangan Negara Dalam Ruang Lingkup Pemeriksaan BPK .....	82
B.	Hasil Audit Yang Seharusnya Dipakai Aparat Penegak Hukum Dalam Menetapkan Kerugian Negara .....	92
1.	Dasar Hukum Yang Melandasi BPK Dan BPKP Dalam Melaksanakan Tugas Dan Wewenangnya Dalam Menetapkan Kerugian Negara .....	98
2.	Hasil Audit Yang Digunakan Aparat Penegak Hukum Dalam Membuktikan Kerugian Negara .....	124

BAB V PENUTUP ..... 165

    A. Simpulan ..... 165

    B. Implikasi ..... 166

    C. Saran ..... 167

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



## ABSTRAK

**Firdanta Sembiring, S.310811002, Tinjauan Yuridis Tentang Kewenangan BPK dan BPKP Menghitung Kerugian Negara Dalam Rangka Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Tesis : Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2013.**

Penelitian ini mengkaji tinjauan yuridis tentang kewenangan BPK dan BPKP menghitung kerugian negara dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi berkaitan dengan tugas dan fungsi serta kewenangannya dalam menilai dan menetapkan kerugian Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dalam sifat penelitian deskriptif dan bentuk penelitian evaluatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, konsep dan pendekatan historis dengan sumber data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber data dikumpulkan dengan teknik riset kepustakaan.

Hasil penelitian yang didasarkan pada asas-asas hukum, teori hierarki perundang-undangan, dan teori kewenangan serta Negara hukum ini menunjukkan bahwa kewenangan BPKP bertentangan dengan BPK berdasarkan UU KPK dan UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bila dikaitkan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pertentangan itu timbul karena terdapat inkonsistensi dalam UU KPK dan UU BPK dalam penentuan lembaga yang berwenang dalam koordinasi pemberantasan tindak pidana korupsi. Undang-Undang BPK secara tegas menyatakan bahwa hanya BPK lembaga satu-satunya yang berwenang dalam menetapkan atau menilai kerugian negara, sedangkan dalam UU KPK mengatur bahwa selain BPK terdapat lembaga yang juga berwenang yaitu BPKP. Kewenangan BPKP yang bertentangan juga muncul dalam hal penentuan lembaga yang berwenang dalam penghitungan kerugian negara. Ketidakjelasan Pasal 6 (a) Undang-Undang KPK dan Pasal 32 UU PTPK dalam mengatur instansi yang berwenang dalam penghitungan kerugian negara digunakan oleh BPKP sebagai "senjata" untuk melancarkan kewenangannya. Ketidakjelasan itu menyebabkan suatu problematika dari aparat penegak hukum dalam menggunakan hasil audit dari BPK atau BPKP. Problematika itu muncul ketika hasil audit yang dipakai oleh aparat penegak hukum adalah hasil audit oleh BPKP, padahal dalam UU BPK secara tegas menyatakan bahwa BPK satu-satunya lembaga yang berwenang.

BPK harus menjadi satu-satunya lembaga yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, seharusnya BPKP tidak bisa ikut serta mempunyai kewenangan yang sama dengan BPK. Karena pada dasarnya BPKP hanya berwenang dalam pemeriksaan internal pemerintah. Pengaturan lembaga yang berwenang dalam penentuan kerugian negara harus lebih dipertegas, sehingga ke depannya tidak terjadi suatu tumpang tindih kewenangan dan adanya kepastian hukum.

**Kata Kunci :** Tinjauan Yuridis, Tindak Pidana Korupsi, Pemeriksaan Keuangan

## Abstract

**Firdanta Sembiring, S. 310811002, Juridical Review About Authority of Supreme Audit Institutions (SAI) And Board of Finance and Development Control (BFDC) Calculating State Losses In The Context Eradication of Corruption,** Thesis: The Post Graduate Program in law science, Sebelas Maret University, Surakarta 2013.

The Objective of this research is to review of the in order to eradicate corruption relating to the duties, functions and powers between (SAI) to the (BFDC) in assessing and assign losses by State laws and regulations.

This research used the normative legal research with the descriptive and evaluative design. It Applied statutory, concepts and historical approaches. The sources of the secondary data of the research were primary law material and secondary law material. The data of the research were gathered through library research.

The results of the study based on the principles of law, authority, Hierarchy of law theory, and the rule of law theory shows that BFDC authority contrary to SAI under the Law of Anti-Corruption Commission (ACC) and the Law on the Eradication of Corruption in relation to the Constitution. The contradiction arises because there is a inconsistent the Law between ACC and SAI laws in determining the authorized institutions in coordinating the eradication of corruption. SAI law explicitly states that the SAI is the only institutions authorized to assign or assess the loss of state, whereas the ACC regulation provides that besides SAI there are also authorized institution that BFDC. The authority to the contrary BFDC also appeared in determining the authorized institutions in the country counting losses. Vagueness of Article 6 (a) of ACC regulation and Article 32 of Law on Corruption Eradication in regulating the authorized agency in the state's loss calculation used by BFDC as a "weapon" to launch their authority. The Obscurity led to a problem of law enforcement officers in the use of audit results from SAI or BFDC. That problems was appears when the results of the audit are used by law enforcement officers is the result of an audit by BFDC, whereas the SAI regulation explicitly states that the BPK is the only authorized agency.

SAI should be the only free and independent institution in examining the management and accountability of state finances. Thereby, it supposed to BFDC did not able to participate has the same authority with the SAI. Basically BFDC just have authorities in the internal government examination. The Arrangements of institutions in determining the loss of state authority must be emphasized, so that did not happen a overlapping authority in the future.

**Keywords :** Juridical Review, Corruption, Financial Audit