

# **Pelibatan PPATK dan KPK dalam Uji Kelayakan dan Kepatan Calon Kapolri**

Oleh: Departemen Kajian dan Aksi Strategis BEM FEB UI 2015

## **I. Tugas, Fungsi, dan Wewenang PPATK dan KPK**

### **Pusat Laporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)**

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) adalah lembaga independen yang bertanggung jawab penuh langsung ke Presiden. Sebelum PPATK berdiri dan beroperasi di Indonesia, tugas dan wewenang PPATK dilakukan oleh Unit Khusus Investigasi Perbankan Bank Indonesia (UKIP-BI). Pemisahan Unit investigasi terhadap Bank Indonesia perlu dilakukan untuk menjamin independensi dalam mengusut kasus, Sebagai *Financial Intellegent Unit* (FIU) di Indonesia, PPATK memiliki peran yang sentral dalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU). Undang-Undang No.8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang menyatakan dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya, lembaga yang didirikan tanggal 17 April 2002 ini bersifat independen dan bebas dari campur tangan kekuasaan manapun. Adapun tugas, fungsi dan wewenang PPATK adalah sebagai berikut:

- **Tugas PPATK**  
Mencegah dan memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang (Pasal 39 UU No.8 tahun 2010).
- **Fungsi PPATK**
  - a. Pencegahan dan Pemberantasan TPPU;
  - b. Pengelolaan Data dan Informasi yang diperoleh PPATK;
  - c. Pengawasan terhadap kepatuhan pihak pelapor;
  - d. Analisis atau pemeriksaan laporan informasi transaksi keuangan yang berindikasi TPPU dan/atau tindak pidana lain. (Pasal 40 UU No.8 tahun 2010).
- **Wewenang PPATK**  
Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kewenangan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, kewenangan-kewenangan PPATK adalah:

Dalam melaksanakan fungsi “**Pencegahan dan pemberantasan TPPU**”,

PPATK berwenang:

- a. Meminta dan mendapatkan data dan informasi dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang memiliki kewenangan mengelola data dan informasi, termasuk dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang menerima laporan dari profesi tertentu;
- b. Menetapkan pedoman identifikasi transaksi keuangan mencurigakan;
- c. Mengoordinasikan upaya pencegahan dan pemberantasan TPPU dengan instansi terkait;
- d. Memberikan rekomendasi kepada pemerintah mengenai upaya pencegahan dan pemberantasan TPPU;
- e. Mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi dan forum internasional yang berkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan TPPU;
- f. Menyelenggarakan program pendidikan dan pelatihan anti pencucian uang; dan
- g. Menyelenggarakan sosialisasi pencegahan dan pemberantasan TPPU.

Dalam melaksanakan fungsi “**Pengelolaan data dan informasi yang diperoleh**

**PPATK**”, PPATK berwenang menyelenggarakan sistem informasi yang meliputi :

- a. Membangun, mengembangkan, dan memelihara sistem aplikasi;
- b. Membangun, mengembangkan, dan memelihara infrastruktur jaringan komputer dan basis data;
- c. Mengumpulkan, mengevaluasi data dan informasi yang diterima oleh PPATK secara manual dan elektronik;
- d. Menyimpan, memelihara data dan informasi ke dalam basis data;
- e. Menyajikan informasi untuk kebutuhan analisis;
- f. Memfasilitasi pertukaran informasi dengan instansi terkait, baik dalam negeri maupun luar negeri; dan
- g. Melakukan sosialisasi penggunaan sistem aplikasi kepada Pihak Pelapor.

Dalam melaksanakan fungsi “**Pengawasan terhadap kepatuhan pihak pelapor**”,

PPATK berwenang:

- a. Menetapkan ketentuan dan pedoman tatacara pelaporan bagi pihak pelapor;
- b. Menetapkan kategori pengguna jasa yang berpotensi melakukan TPPU;
- c. Melakukan audit kepatuhan dan audit khusus;
- d. Menyampaikan informasi dari hasil audit kepada lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pihak pelapor;
- e. Memberikan peringatan kepada pihak pelapor yang melanggar kewajiban pelaporan;
- f. Merekomendasikan kepada lembaga yang berwenang mencabut izin usaha pihak pelapor; dan
- g. Menetapkan ketentuan pelaksanaan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi pihak pelapor yang tidak memiliki Lembaga Pengawas dan Pengatur.

Dalam melaksanakan fungsi “**Analisis atau pemeriksaan laporan dan informasi transaksi keuangan yang berindikasi TPPU dan/atau tindak pidana lainnya**”, PPATK berwenang:

- a. Meminta dan menerima laporan dan informasi dari Pihak Pelapor;
- b. Meminta informasi kepada instansi atau pihak terkait;
- c. Meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan hasil pengembangan analisis PPATK;
- d. Meminta informasi kepada Pihak Pelapor berdasarkan permintaan dari instansi penegak hukum atau mitra kerja di luar negeri;
- e. Meneruskan informasi dan/atau hasil analisis kepada instansi peminta, baik di dalam maupun luar negeri;
- f. Menerima laporan dan/atau informasi dari masyarakat mengenai adanya dugaan TPPU;
- g. Meminta keterangan kepada pihak pelapor dan pihak lain yang terkait dengan dugaan TPPU;
- h. Merekomendasikan kepada instansi penegak hukum mengenai pentingnya melakukan intersepsi atau penyadapan atas informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. Meminta Penyedia Jasa Keuangan (PJK) untuk menghentikan sementara seluruh atau sebagian transaksi yang diketahui atau dicurigai merupakan hasil tindak pidana;

- j. Meminta informasi perkembangan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh penyidik tindak pidana asal dan TPPU;
- k. Mengadakan kegiatan administratif lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawabnya; dan
- l. Meneruskan hasil analisis atau pemeriksaan kepada penyidik.

### **Komisi Pemberantasan Korupsi**

Dalam Undang-Undang nomor 30 Tahun 2002, untuk mendukung upaya pemberantasan korupsi di Indonesia KPK bertugas:

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi.
- e. Melakukan monitoring terhadap penyelenggaraan negara.

Dalam menjalankan tugas tersebut, KPK memiliki beberapa wewenang:

- a. Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;
- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- e. Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

## **II. Audit Investigatif**

Polisi Republik Indonesia (POLRI) yang menjadi salah satu trisula hukum di negeri ini, sudah seharusnya dipimpin oleh pemimpin yang dipercayai oleh rakyat Indonesia. Namun, kasus Budi Gunawan, yang merupakan salah satu calon Kapolri, menjadi noda tersendiri di mata rakyat. Untuk mengembalikan *trust* masyarakat, pelibatan PPATK dalam seleksi Kapolri agar mendapatkan Kapolri yang jujur, bersih, berintegritas, dan bertanggung jawab.

Salah satu tugas PPATK untuk menangani permasalahan *fraud*, salah satu caranya dengan melakukan audit investigatif yang digunakan untuk membuktikan kebenaran indikasi terjadinya perbuatan kecurangan yang merugikan negara dan atau potensi negara. Istilah investigasi secara umum dapat dikatakan sebagai suatu penyelidikan yang berlandaskan pada hukum dan rasa keadilan untuk mencari kebenaran dengan tingkat kebenaran yang tinggi mengenai suatu permasalahan yang di temukan. (Bologna & Linqvist : 2006). Audit investigasi mencakup *review* dokumentasi keuangan untuk tujuan tertentu yang mungkin saja berhubungan dengan masalah litigasi dan pidana. Audit investigatif atau *fraud accountant* diutamakan pada dua bidang kegiatan yaitu mencari bukti perbuatan kriminal dan penyebab atau pendukung kerugian. Audit investigatif termasuk dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan kinerja (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Audit investigatif menekankan pada keanehan (*exceptions, oddities, irregularities*) dan pola tindakan (*pattern of conduct*) daripada *errors and omissions*. Prosedur utama dalam audit investigatif menekankan pada *analytical review and in depth interview* walaupun seringkali masih juga menggunakan pengecekan fisik, rekonsiliasi, konfirmasi dan lain sebagainya. Untuk dapat membongkar terjadinya *fraud (manipulasi informasi untuk mengeruk keuntungan)*, seorang audit investigatif harus memiliki pengetahuan dasar akuntansi dan audit yang kuat, pengenalan perilaku manusia dan organisasi, pengetahuan tentang aspek yang mendorong terjadinya kecurangan (*incentive, pressure, attitudes, rationalization, opportunities*) pengetahuan tentang hukum dan peraturan (standar bukti keuangan dan bukti hukum), pengetahuan tentang kriminologi dan viktimologi (*profiling*) pemahaman terhadap pengendalian internal, dan kemampuan berpikir seperti pencuri (*think as a thief*).

Investigasi secara sederhana dapat didefinisikan sebagai upaya pembuktian, umumnya pembuktian berakhir di pengadilan dan ketentuan hukum acara yang berl

aku di Indonesia yaitu Kitab Hukum Acara Pidana (KUHAP) dengan langkah-langkah sebagai berikut: analisis data yang tersedia, ciptakan/kembangkan hipotesis berdasarkan analisis, uji hipotesis dan terakhir perhalus atau ubah hipotesis berdasarkan pengujian. Di dalam audit investigasi, teknik audit bersifat eksploratif, mencari "wilayah garapan" atau *probing* yang terdiri dari:

1. Memeriksa fisik (*physical examination*) yaitu penghitungan uang tunai, kertas berharga, persediaan barang, aktiva tetap dan barang berwujud lainnya,
2. Meminta konfirmasi (*confirmation*) dalam investigasi konfirmasi harus dikolaborasi dengan sumber lain (*substantiated*),
3. Memeriksa dokumen (*documentation*) termasuk didalamnya dokumen digital,
4. Reviu analitis (*analytical review*). Teknik ini mengharuskan dasar atas perbandingan yang dihadapi dengan apa yang layaknya harus terjadi dan berusaha menjawab terjadinya kesenjangan,
5. Meminta informasi lisan atau tertulis dari yang diperiksa (*inquiries of the auditee*) hal tersebut penting untuk pendukung permasalahan,
6. Menghitung kembali (*reperformance*). Teknik ini dilakukan dengan mengecek kebenaran perhitungan untuk menjamin kebenaran angka,
7. Mengamati (*observation*) pengamatan ini lebih menggunakan intuisi auditor apakah terdapat hal-hal lain yang disembunyikan.

Salah satu bukti konkret kinerja PPATK dapat dilihat pada tahun 2006. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) mampu membuktikan kepada pengadilan bahwa Adrian Waworuntu terlibat dalam penggelapan L/C BNI senilai Rp1.300.000.000.000.000,- dengan menggunakan *metode follow the money*. *Follow the money* adalah metode dengan mengikuti arus uang yang diinvestigasi atau dengan kata lain mendahulukan mencari uang atau harta kekayaan hasil tindak pidana dibandingkan dengan mencari pelaku kejahatan. Dalam kasus lain dengan metode yang sama, PPATK juga berhasil mengungkapkan transaksi ganjil 15 pejabat kepolisian yang memiliki saldo rekening milyaran rupiah sedangkan penghasilan mereka di kepolisian tidak menyentuh digit tersebut.

Jadi, pelibatan PPATK dalam seleksi Kapolri dimaksudkan sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam mencegah dan memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang. Hasil yang didapat tidak hanya Kapolri yang jujur, bersih, bertanggung j

awab, dan berintegritas, melainkan juga apabila pada saat seleksi ditemukan bukti-bukti terjadinya *fraud*, dapat segera diserahkan ke pengadilan.

### III. Laporan Kinerja

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Untuk mencapai hal itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, terukur, dan legitimasi sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sistem pertanggungjawaban dalam bentuk kongkretnya adalah laporan.

Dalam Sistem Informasi Akuntansi, terdapat dua jenis laporan, yaitu laporan keuangan dan laporan kinerja. Laporan Keuangan berisi tentang anggaran Intansi (ungkapan formal tujuan dalam istilah keuangan). Salah satu jenis yang paling umum dan penting dari anggaran adalah anggaran kas. Sedangkan Pelaporan kinerja merupakan refleksi kewajiban untuk melaporkan kinerja semua aktivitas dan sumber daya yang perlu dipertanggung jawabkan.

Pelaporan kinerja, khususnya untuk instansi pemerintah, harus mengandung penjelasan tentang tujuan dan sasaran yang di hubungkan dengan hasil yang telah dicapai. Pelaporan kinerja harus memuat:

- Kerangka informasi mengenai hal-hal yang sedang dilakukan organisasi sektor publik dan apa yang telah dicapai.
- Penghargaan kesuksesan dan budaya belajar secara berkelanjutan untuk melakukan perbaikan:
- Diskusi publik, partisipasi kebijakan public, dan proses pengalokasian sumber daya, membantu manajemen sektor publik untuk mengetahui apa dan bagaimana mengkomunikasikan program yang dicoba untuk dilakukan
- Membangun pemahaman publik atas pelaporan kinerja yang dibuat. Kepercayaan publik perlu dimunculkan atas arah kebijakan dan harapan yang akan diraih.

Pemerintah sebenarnya sudah menerapkan hal ini dengan mewajibkan instansi pemerintah mengeluarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah (LAKIP) setiap tahunnya. LAKIP adalah sebuah laporan yang

berisikan akuntabilitas dan kinerja dari suatu instansi pemerintah. Untuk pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota, instansi pemerintah adalah satuan kerja perangkat daerah (SKPD), yaitu suatu unit kerja pemerintah yang diberikan hak dan tanggung jawab untuk mengelola sendiri administrasi dan keuangan. LAKIP juga diartikan sebagai dokumen yang berisi gambaran perwujudan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang disusun dan disampaikan secara sistematis dan melembaga.

Penyusunan LAKIP berdasarkan siklus anggaran yang berjalan yaitu 1 tahun yang secara lengkap memuat laporan yang membandingkan perencanaan dan hasil. Dalam penyusunan suatu kegiatan belanja, dibuat suatu masukan yaitu besaran dana yang dibutuhkan, hasil yaitu sesuatu hasil atau bentuk nyata yang didapat dari dana yang dikeluarkan. LAKIP merupakan media pertanggungjawaban yang dibuat secara periodik, memuat informasi yang dibutuhkan oleh pihak yang memberi amanah atau pihak yang mendelegasikan wewenang. Materi LAKIP mengandung analisis pencapaian sasaran yang ditetapkan dalam Rencana Strategis untuk tahun yang bersangkutan. Selain dari itu LAKIP berfungsi sebagai sarana bagi Instansi Pemerintah untuk menyampaikan keterangan pertanggungjawaban kinerja kepada seluruh stakeholders dan masyarakat dan juga sebagai sarana evaluasi atas pencapaian kinerja serta sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja yang telah ditetapkan.

Tujuan dari adanya LAKIP sendiri adalah:

- untuk mewujudkan akuntabilitas instansi pemerintah kepada pihak pemberi mandat/amanah;
- pertanggungjawaban dari unit yang lebih rendah kepada unit kerja yang lebih tinggi atau pertanggungjawaban dari bawahan kepada atasan;
- perbaikan dalam perencanaan, khususnya perencanaan jangka menengah dan pendek.

Penyajian hubungan antara realisasi dan rencana instansi pemerintah dalam bentuk LAKIP sangat penting, karena:



- Menciptakan aspek akuntabilitas dari pelaporan kinerja, yakni memaparkan apa yang telah dicapai dibandingkan dengan yang direncanakan dan menjelaskan jika terjadi deviasi di antara keduanya.
- Memberikan dorongan kepada manajemen sector public untuk lebih fokus pada usaha meralisasikan tujuan.
- Mengkomunikasikan pelaksanaan program secara jelas, terintegrasi, dan masuk akal.

Sayangnya, LAKIP tidak begitu populer dibandingkan dengan Laporan Keuangan dalam hal proses penyusunan dan manfaat yang bisa dirasakan oleh pengguna. Kalau kualitas laporan keuangan dinilai berdasarkan opini yang diberikan BPK maka kualitas LAKIP ditentukan oleh penilaian hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Meski keduanya dilakukan penilaian oleh pihak ekstern, hingga saat ini kualitas LAKIP masih belum berubah.

Selain itu, secara substansi, penyusunan LAKIP dalam instansi pemerintah hanya memasukan variable output dan kebijakan, bukan menitikberatkan pada outcome. Margaret C, Martha Taylor dan Michael Hendricks (2002) sepakat membedakan antara output dan outcome sebagai berikut, outcome suatu program adalah respon partisipan terhadap pelayanan yang diberikan dalam suatu program. Sedangkan output program adalah jumlah atau units pelayanan yang diberikan atau jumlah orang-orang yang telah dilayani. Perbedaan utama antara output dengan outcome yaitu output merupakan hasil dari aktifitas, kegiatan atau pelayanan dari sebuah program. Output diukur dengan menggunakan istilah volume (banyaknya). Sedangkan outcome adalah dampak, manfaat, harapan perubahan dari sebuah kegiatan atau pelayanan suatu program. Intinya, output merupakan indicator kuantitatif sebuah program, sedangkan outcome adalah indicator kuantitatif dalam sebuah program dan efeknya kepada masyarakat luas.

Dalam hubungannya dengan uji kepatutan dan kelayakan (*Fit and Proper Test*) untuk calon kepala lembaga Negara, dalam hal ini Calon Kapolri, perlu adanya pendalaman lebih jauh mengenai rekam jejak calon tersebut. Rekam jejak yang dimaksud bukan hanya menjabarkan riwayat jabatan,

namun juga laporan kinerja instansi yang dipimpinnya, minimal untuk beberapa jabatan terakhir. Setelah itu, rekam jejak tersebut dipublikasikan agar masyarakat mengetahui kualitas dan kompetensi calon tersebut. Transparansi ini juga penting untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat yang dalam jangka panjang akan meningkatkan partisipasi publik untuk kebijakan-kebijakan instansi pemerintah tersebut.

#### IV. Rekomendasi

Dari penjelasan tersebut, kami merekomendasikan:

1. Melibatkan KPK dan PPATK dalam uji kepatutan dan kelayakan Kapolri untuk melakukan audit investigatif
2. Mengeluarkan rekam jejak calon kapolri yang berisi riwayat jabatan dan laporan kinerja calon kapolri yang dapat diakses oleh public

Referensi:

1. Bologna, G. Jack., Robert J. (2006). *Fraud Auditing and Forensic Accounting*. New York : Winsey
2. **Margaret C. Plantz, Martha Taylor Greenway and Michael Hendricks**, Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector (United Way, 2002)
3. Laporan Akuntabilitas Kinerja Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) Tahun 2013
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
6. PPATK E-Learning. *Pengenalan Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme*. (Online) <http://elearning.ppatk.go.id/pluginfile.php/45/course/section/29/Mod%201%20%20Bag%204%20-%20Pengaturan%20Pencegahan.pdf>, diakses pada tanggal 5 April 2015 pukul 17.00 WIB.
7. Tuanakotta, Theodorus. (2007). *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*. Jakarta: LPFE UI
8. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
9. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

10. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang