

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*) dan bukan merupakan negara berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*), seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk selanjutnya disebut sebagai “UUD 1945” yang menentukan secara tegas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum, prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berarti bahwa negara termasuk di dalamnya setiap individu, masyarakat, pemerintah dan lembaga negara yang lain dalam melaksanakan hak dan kewajibannya harus dilandasi oleh hukum.¹

Pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi: “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” berdasarkan amanat tersebut tujuan dan cita-cita yang hendak dicapai oleh segenap masyarakat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Upaya untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia tersebut seperti yang tercantum dalam Pancasila dan UUD 1945 dilaksanakan melalui

¹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 136.

pembangunan secara menyeluruh dalam berbagai aspek kehidupan secara berimbang guna meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat Indonesia seutuhnya.

Negara dalam melaksanakan pembangunan maka akan selalu berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara sebagaimana merupakan bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana diketahui bahwa dalam pengelolaan keuangan negara terdapat kerugian keuangan negara maupun hal-hal yang berpotensi merugikan negara.

Terkaitnya hukum pidana dalam masalah kerugian negara karena perbuatan itu dilakukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara atau bahkan perekonomian negara. Hal ini didasarkan bahwa kerugian keuangan negara atau perekonomian negara merupakan salah satu unsur dalam tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Menurut Theodorus M. Tuanakotta terdapat lima sumber yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara yaitu:²

² Chandra Ayu Astuti, Anis Chariri, 2015, *Penentuan Kerugian Negara yang dilakukan Oleh BPKP dalam Tindak Pidana Korupsi*, Vol. 4, No. 3, hlm. 3.

1. pengadaan barang dan jasa;
2. pelepasan aset;
3. pemanfaatan aset;
4. penempatan aset;
5. kredit macet.

Sumber kerugian keuangan negara tersebut, memberikan potensi akan terjadinya indikasi tindak pidana, oleh karena itu pengelolaan terhadap keuangan Negara harus dilakukan pengawasan.

Menurut Sondang Siagan, Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.³

Muchsan menyimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:⁴

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh para pengawas.
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.

³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2014, hlm. 224.

⁴ *Ibid*, hlm. 225.

4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya.
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Pengawasan keuangan negara adalah kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara, dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran Negara tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan didalam anggaran.⁵ Fachruddin mengklasifikasikan pengawasan seperti berikut ini, bentuk pengawasan dalam rangka pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara dalam hal untuk menghitung kerugian keuangan negara dapat berupa:⁶

1. Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol, dapat diklasifikasikan atas:
 - a. Kontrol intern (*internal control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara structural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah.

Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat

⁵ Yuswanto, *Hukum Keuangan Negara*, Justice Publisher, Bandar Lampung, 2014, hlm. 64.

⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 83.

digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau *built-in control*.

b. Kontrol ekstern (*external control*)

Pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat dan LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPRD terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.

Sementara itu, pembinaan penyelenggaraan sistem pengawasan intern pemerintah meliputi penyusunan teknis penyelenggaraan, sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, pembimbingan serta konsultasi. Termasuk pula peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan pemerintah. Adapun secara singkat bentuk pengawasan intern dan ekstern pemerintah meliputi:

1. Pengawasan internal

- a. Dilakukan oleh atasan terhadap bawahannya.
- b. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

- c. Inspektorat Jenderal atau nama lain, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

2. Pengawasan Eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

Adapun lembaga-lembaga tersebut dapat menghitung kerugian keuangan negara berdasarkan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dari apa yang telah disebutkan di atas, adapun salah satu instansi yang menarik untuk dikaji lebih lanjut adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau yang disingkat dengan BPKP.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 Tentang Badan Keuangan dan Pembangunan pada tanggal 3 Juni 1983. BPKP adalah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Berhubung karena Presiden merupakan Kepala Pemerintahan Negara dan pengelolaan keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dengan pemerintahan negara. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan Negara atas kegiatan tertentu, misalnya:

- a. Kegiatan yang bersifat lintas sektoral;
- b. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh menteri keuangan selaku bendahara umum negara; dan
- c. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden.

Mengenai Tugas BPKP berdasarkan Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan Dan Pembangunan yang di atur dalam Pasal 2 menyatakan: “BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional”.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPKP untuk menjalankan tugasnya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, memiliki fungsi yaitu:

- a. perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;
- b. pelaksanaan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau

Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah;

- c. pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d. pemberian konsultansi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
- e. pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
- f. pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersamasama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;
- g. pelaksanaan reviu atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h. pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultansi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat

kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;

- i. pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- k. pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUUX/2012 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu

tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan dapat membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK. Maka berdasarkan hal ini BPKP memiliki kewenangan untuk melakukan audit terhadap keuangan Negara.

Adapun permasalahan yang sering menjadi perdebatan mengenai pengawasan terhadap keuangan negara adalah lembaga negara manakah yang berhak menentukan adanya suatu kerugian keuangan negara. Khususnya antara BPK dan BPKP hal ini dikarenakan adanya perbedaan hasil penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK dan BPKP di Instansi Pemerintah.

Berdasarkan hasil penghitungan ICW (*Indonesia Corruption Watch*) sepanjang tahun 2018 ditemukan jumlah kasus korupsi yang menimbulkan kerugian negara sebesar Rp.5.600.000.000.000,00 (lima triliun enam ratus miliar rupiah) dengan total 454 jumlah kasus tindak pidana korupsi terjadi yang terjadi pada Instansi Pemerintah.⁷

Maka berdasarkan hasil ICW tersebut BPKP dan BPK memiliki peran yang sangat penting dalam penghitungan kerugian Negara akibat korupsi tersebut, namun seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat permasalahan yaitu lembaga manakah yang berwenang menentukan adanya kerugian negara.

⁷ Indonesia Corruption Watch, *Tren Penindakan Kasus Korupsi 2018*, <https://antikorupsi.org/id/tren/tren-penindakan-kasus-korupsi-2018>, diakses pada Kamis 7 Februari 2019, pukul 11.30 WIB.

Salah satu kasus yang berkaitan dengan hal diatas adalah kasus korupsi yang termasuk didalamnya melibatkan Ketua DPR RI yaitu Setya Novanto terkait dengan Proyek pengadaan E-KTP pada tahun 2011-2012, dalam kasus ini terdapat perbedaan hasil penghitungan kerugian Negara antara BPKP dan BPK.⁸ Berdasarkan hasil audit yang dilakukan oleh BPKP sebagaimana yang terdapat dalam dakwaan penuntut umum yang menyatakan bahwa berdasarkan Laporan Hasil Audit BPKP atas perhitungan kerugian keuangan negara Nomor: SR-338/D6/01/2016 tanggal 11 Mei 2016 atas Perkara Dugaan Tindak Pidana Korupsi Pengadaan Paket Penerapan KTP Berbasis NIK secara Nasional tahun 2011-2012 pada Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Kasus pengadaan E-KTP tersebut telah mengakibatkan kerugian keuangan negara sebesar Rp.2.314.904.234.275,39 (dua triliun tiga ratus empat belas miliar sembilan ratus empat juta dua ratus tiga puluh empat ribu dua ratus tujuh puluh lima rupiah tiga puluh Sembilan sen). Akan tetapi berdasarkan hasil audit yang dilakukan oleh BPK kerugian keuangan negara yaitu sebesar Rp.2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah).

Untuk mengetahui ada atau tidaknya kejadian kerugian negara, maka kejaksaan berkoordinasi dengan auditor yang mampu menghitungnya yang dalam hal ini adalah BPKP. Penunjukan BPKP sebagai auditor dalam

⁸ Andry Novelino, *Hakim Sebut Kerugian Proyek e-KTP Sesuai Penghitungan BPKP*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180104122629-12-266653/hakim-sebut-kerugian-proyek-e-ktp-sesuai-penghitungan-bpkp>, diakses pada Kamis 7 Februari 2019, pukul 12.00 WIB.

menghitung kerugian negara dalam kasus korupsi bukan tanpa dasar, hal ini didasarkan pada Pasal 4 ayat (4) Nota Kesepahaman Antara Kejaksaan RI, Kepolisian Negara RI, dan BPKP Nomor: Kep-109/A/JA/09/2007; No. Pol. : B/2718/Ix/2007; dan Nomor: Kep-1093/K/D6/2007 tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan:

Dalam hal dari hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diketahui adanya penyimpangan yang berindikasi tindak pidana korupsi, maka BPKP melakukan audit investigatif dan melaporkan hasilnya dalam rapat koordinasi maupun kepada Instansi penyidik untuk ditindak lanjuti.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (3) Nota Kesepahaman tersebut yang menyatakan “Gelar kasus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) Instansi penyidikan menetapkan pelanggaran hukum, sedangkan BPKP menetapkan ada/tidaknya indikasi kerugian keuangan negara, sehingga dapat ditetapkan status kasus yang berindikasi tindak pidana korupsi atau bukan tindak pidana korupsi”.

Dari kasus tersebut hal yang menarik adalah keberadaan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP) sebagai lembaga audit kerugian negara yang dijadikan dasar penyidik untuk menetapkan adanya kerugian negara dan menjadikan seseorang sebagai tersangka berdasarkan besaran kerugian negara yang telah di hitung oleh BPKP.

Jika dikaji secara yuridis Kewenangan BPK dalam menentukan kerugian negara secara Konstitusional diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD

1945 yang menyatakan bahwa “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Kemudian dipertegas dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan:

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Sedangkan BPKP merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden dan kewenangannya diatur melalui Perpres No. 192 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PPSPIP). Sehingga jelas seharusnya BPK merupakan lembaga yang lebih berwenang apabila terjadi benturan kewenangan diantara kedua lembaga tersebut. Hal ini merujuk pada teori *stufenbau* dan *asas lex superior lege inferior*.

Atas dasar permasalahan yang berkaitan dengan kerugian negara ini, maka pada akhir tahun 2016 dikeluarkanlah Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan. Dalam Angka 6 SEMA tersebut dijelaskan bahwa “Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/ Satuan

Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan dan atau *men-declare* adanya kerugian keuangan negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian negara dan besarnya kerugian negara”, sehingga berdasarkan SEMA No. 4 Tahun 2016 BPKP hanya terbatas pada mengaudit, namun tidak dapat menyatakan adanya kerugian negara, yang dapat menyatakan kerugian negara hanyalah BPK.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui kedudukan BPKP dalam menentukan kerugian negara agar terciptanya kepastian hukum, sehingga melakukan penelitian dengan judul skripsi **“KEDUDUKAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) DALAM MENENTUKAN KERUGIAN NEGARA AKIBAT KORUPSI DI INSTANSI PEMERINTAH BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 192 TAHUN 2014 TENTANG BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, perumusan penelitian ini dituangkan dalam bentuk identifikasi masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan dan fungsi dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menentukan kerugian negara akibat

korupsi di instansi pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan?

2. Apakah yang menjadi hambatan dan upaya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melaksanakan kewenangan dan fungsi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang kewenangan dan fungsi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menentukan kerugian Negara akibat korupsi di instansi pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang hambatan dan upaya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam melaksanakan kewenangan dan fungsi berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut:

1. Secara teoritis, menggambarkan kemanfaatan secara khusus bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan secara umum bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.
2. Secara praktis, menggambarkan bagaimana manfaat hasil penelitian dalam skripsi ini bagi praktisi hukum dan instansi yang terkait dalam menentukan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di instansi pemerintah.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki pedoman bangsa yaitu Pancasila yang merupakan landasan filosofis atas kehidupan serta nilai-nilai luhur dari bangsa Indonesia dimana di dalamnya mencakup pengaturan secara umum mengenai kehidupan masyarakat Indonesia, sebagaimana diatur dalam sila ke lima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Keadilan adalah hal yang dicita-citakan oleh setiap bangsa, begitupun dengan Bangsa Indonesia. Teori politik atau ideologi negara yang berbicara keadilan ada pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV alinea pertama yang bermakna perikeadilan dan alinea empat yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia.⁹ Kalimat tersebut menunjukkan bahwa Negara Indonesia merdeka adalah negara konstitusional, negara yang disusun dan diselenggarakan berdasarkan hukum.

Untuk mempertegas prinsip negara hukum, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa salah satu kunci pokok sistem pemerintahan negara adalah bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan (*maachtstaat*).¹⁰

Penegakan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum itu harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Kepastian hukum menghendaki bagaimana hukum itu terlaksana, hal ini dimaksudkan agar terciptanya ketertiban dalam masyarakat. Sebaliknya masyarakat menghendaki adanya manfaat dalam pelaksanaan peraturan atau penegakan hukum lingkungan tersebut. Selain itu, alinea keempat UUD 1945 merupakan falsafah bangsa Indonesia yang merupakan sistem ideologi penegak sistem kenegaraan.¹¹

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat

⁹ Otje Salman, *Filsafat Hukum*, Refika Adhitama, Bandung, 2009, hlm. 19.

¹⁰ Akil Mochtar dalam makalah “*Bantuan Hukum Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara*”. Disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU). Diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 30 Maret 2009.

¹¹ Mohammad Noor Syam, *Sistem Falsafah Pancasila*, Refika Adhitama, Bandung, 2009, hlm. 4.

pesat.¹² Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization (NGO's)*. Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹³

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan yudikatif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹⁴

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi ses-uated); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan

¹² Stephen P. Rob-bins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 27.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 29.

penyeli-dikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁵

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama:

Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Department of the usaha real-estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan peman-tauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.¹⁶

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.¹⁷

Keberadaan UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sangat memiliki keterkaitan dengan pengelompokan lembaga-lembaga negara tertentu dalam penentuan kedudukannya. Lembaga-

¹⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia, dalam Jimly Asshiddiqie , *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

¹⁶ Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hlm. 60-61.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm.37.

lembaga tertentu dalam setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangannya masing-masing. Pengelompokan tersebut apabila dikaitkan dengan teori lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie maka dapat diketahui kedudukan suatu lembaga atau organ negara, terdapat 3 kelompok negara berdasarkan dasar hukum pembentukan lembaga negara, yaitu:

1. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UUD NRI Tahun 1945 (*constitutionally entrusted power*);
2. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*);
3. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari keputusan presiden (*executively entrusted power*).¹⁸

Perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang cukup mendasar, di antaranya pasal-pasal yang mengatur tentang kedudukan dan tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya

¹⁸ Alfath, Tahegga Primananda, 2015, *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam e-Journal THE SPIRIT OF LAW, Vol. 1, No.1, Maret, hlm. 21.

terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, menurut Jimly Asshiddiqie fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu:¹⁹

1. Fungsi operatif, yaitu berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas negara.
2. Fungsi yudikatif, yaitu berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.
3. Fungsi *advisory*, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Didalam UUD NRI Tahun 1945 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur didalam Pasal 23E s.d. Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adapun salah satu tugas BPK adalah melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut harus diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD),

¹⁹ Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Jakarta, 2006, hlm. 168.

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Arifin P. Soeria menyatakan pada pokoknya pemeriksaan berfungsi untuk menilai:

1. Apakah pengurusan keuangan diselenggarakan berdasarkan hukum yang berlaku.
2. Apakah penggunaan keuangan dilakukan secara tertib.
3. Apakah penggunaan keuangan sesuai dengan tujuan (ketepatan penggunaan dana).²⁰

Selain adanya BPK dalam tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdapat pula lembaga negara lain dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Lembaga tersebut adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192/2014).

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya BPKP hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur didalam Peraturan Pemerintah NO 60. Tahun 2008 adalah: “Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada

²⁰ Arifin P., Soeria, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 24.

Presiden”. Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan instansi pemerintah yang diawasi.

Dalam perspektif akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, penguatan sistem presidensial dilakukan melalui peningkatan efektivitas sistem pengendalian intern yang meliputi efektivitas *business process*, *risk management* dan *internal audit*. Persis dalam kondisi seperti inilah, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sesungguhnya mempunyai peran sentral dalam melakukan pengawasan internal pemerintah. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan negara yang bertanggung jawab kepada Presiden.²¹

Berdasarkan Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia yang diterbitkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, APIP didefinisikan sebagai berikut:

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal/ Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kementerian/Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat/Unit Pengawasan Intern pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/ Kabupaten/Kota, dan Unit Pengawasan Intern pada

²¹ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 75.

Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²²

Standard Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI)²³ mendefinisikan audit intern sebagai:

Suatu kegiatan yang independen dan obyektif dalam bentuk pemberian keyakinan (*assurance activities*) dan konsultasi (*consulting activities*), yang dirancang untuk memberi nilai tambah dan meningkatkan operasional sebuah organisasi (audit). Kegiatan ini membantu organisasi (audit) mencapai tujuannya dengan cara menggunakan pendekatan yang sistematis dan teratur untuk menilai dan meningkatkan efektivitas dari proses manajemen risiko, kontrol (pengendalian), dan tata kelola (sektor publik).

Keberadaan pengawasan internal sebagai pengawasan yang dilakukan oleh unit pengawasan internal organisasi yang diawasi tugasnya adalah membantu fungsi pengawasan pimpinan organisasi serta membantunya menyusun laporan pelaksanaan kegiatan organisasi. Pengawasan ini lazimnya dilakukan instansi pemerintahan dengan membantu suatu organisasi khusus yang menangani secara menyeluruh pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara. Konsep pengawasan ini dibutuhkan dengan maksud agar penyimpangan pelaksanaan anggaran negara lebih cepat diatasi oleh unit intern yang dekat dengan organisasi tersebut.²⁴

²² Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia, *Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia*, 2013. hlm. 1.

²³ Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AAIPI), *ibid*, hlm. 3.

²⁴ Safri Nugraha, et. al., *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi), CLGS FH UI, Depok, 2003, hlm. 357.

Tujuan dibuat dan dilaksanakannya suatu aturan atau sistem tentunya mempunyai arti dan tujuan yang harus dicapai oleh pembuat aturan atau sistem.

Tujuan Sistem Pengendalian Internal adalah:²⁵

1. menjaga kekayaan organisasi;
2. mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi;
3. mendorong efisiensi pengendalian;
4. mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.

Adanya persamaan fungsi dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, membuat harus lebih dipahaminya kewenangan antara kedua lembaga tersebut agar jelas perbedaan kewenangan dari kedua lembaga tersebut.

F. Metode Penelitian

Guna mengetahui dan membahas suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi adalah sebagai berikut:

²⁵ Indra Bastian dan Gatot Soepriyanto, *Sistem Akuntansi Sektor Publik*. Buku 1, Salemba 4, Jakarta, 2002, hlm. 203.

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis menggunakan metode deskriptif analitis, menurut Suharsimi Arikunto:²⁶ Deskriptif analitis adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status gejala yang ada, yaitu gejala keadaan yang apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Penelitian deskriptif analitis juga merupakan gambaran yang bersifat sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta ciri khas tertentu yang terdapat dalam suatu objek penelitian. Dengan kata lain peneliti dapat mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang terjadi pada saat dilapangan. Dengan itu penulis menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Artinya dalam penelitian ini penulis akan mengumpulkan informasi mengenai kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menentukan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di instansi pemerintah. Dengan menggunakan penelitian deskriptif analitis penulis juga akan memberikan gambaran yang bersifat sistematis, faktual dan akurat mengenai kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam menentukan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi di instansi pemerintah.

²⁶ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Rineka Citra, Jakarta, 2005, hlm. 45.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Ronny Hanitijo berpendapat bahwa:²⁷ Metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan atau pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis dan doktrinal.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dikarenakan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, artinya pengkajian dan penulisan dalam penelitian ini diutamakan pada data sekunder.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap penelitian yang dilakukan dalam lingkup penelitian ini adalah:

Penelitian Kepustakaan Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji penelitian kepustakaan yaitu:²⁸ Penelitian terhadap data sekunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengolahan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang berifat edukatif, informatif, dan rekreatif kepada masyarakat. Adapun penelitian kepustakaan ini digunakan penulis dimaksudkan guna menemukan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 37.

²⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Dalam penelitian kepustakaan berupa bahan-bahan hukum, yaitu:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
 - d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.
 - e) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.
 - f) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
 - g) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah.

- i) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- j) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
- k) Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern Dan Keandalan Penyelenggaraan Fungsi Pengawasan Intern Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat.
- l) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung.
- m) Peraturan Kepala BPKP Nomor: Per-1314/K/D6/2012 tentang Pedoman Penusan Bidang Investigasi.
- n) Nota Kesepahaman Antara Kejaksaan RI, Kepolisian Negara RI, dan BPKP Nomor: 01/Kb/I-VIII.3/07/2007 tentang Kerjasama Dalam Penanganan Kasus Penyimpangan Pengelolaan Keuangan Negara Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi.
- o) Nota Kesepakatan Bersama Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung Nomor: 01/Kb/I-VIII.3/07/2007 Nomor:

Kep-071/A/Ja/07/2007 tentang tindak Lanjut Penegakan Hukum terhadap Hasil Pemeriksaan BPK Yang Diduga Mengandung Unsur Tindak Pidana.

- p) Nota Kesepakatan Bersama Antara BPK dan Kepolisian No: 1/KB/I-XIII.2/11/2008 No. Pol.: B/11/XI/2008 tentang Tindak Lanjut Penegakan Hukum Terhadap Hasil Pemeriksaan BPK yang terindikasi Tindak Pidana.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berkaitan dengan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum sekunder, antara lain dari buku-buku yang bersangkutan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti artikel yang terdapat dari internet maupun kamus.

5. Alat Pengumpulan Data

Data kepustakaan yaitu dengan mempelajari materi-materi bacaan yang berupa literatur, catatan perundang-undangan yang berlaku dan bahan lain dalam penelitian ini. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan alat pengumpul data berupa notebook, alat tulis, dan alat penyimpan data berupa flashdisk.

6. Analisis Data

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini, maka penguraian data-data tersebut selanjutnya akan dianalisis dalam bentuk analisis yuridis kualitatif, yaitu dengan cara menyusunnya secara sistematis, menghubungkan satu sama lain terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain, memperhatikan hirarki perundang-undangan dan menjamin kepastian hukumnya, perundang-undangan yang diteliti apakah betul perundang-undangan yang berlaku dilaksanakan oleh para penegak hukum

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh peneliti, adapun lokasi penelitian yaitu:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 17, Bandung.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, Jalan Dipatiukur No. 35, Bandung.