

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Definisi Konseptual**

##### **a. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Definisi Badan Pemeriksa Keuangan atau yang disingkat dengan BPK berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) adalah “lembaga negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).” BPK berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pembentukan perwakilan tersebut ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara (Pasal 3 UU BPK).

Dasar kewenangan BPK pada masa sebelum dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 termaktub dalam Pasal 23 ayat (5), yang memuat ketentuan bahwa “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang, yang kemudian hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Untuk memeriksa tanggung-djawab Pemerintahan itu perlu ada suatu badan jang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Suatu badan jang tunduk kepada Pemerintah tak dapat melakukan kewadjiban seberat itu. Sebaliknya badan itu

bukan lah pula badan jang berdiri di atas Pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewadajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang.<sup>16</sup>

Sejak berlakunya Undang-Undang Dasar itu pada tanggal 18 Agustus 1945 hingga tanggal 10 Desember 1945 Badan Pemeriksa Keuangan belum terbentuk. Adapun sebabnya karena kemungkinan situasi politik pada waktu itu belum mengizinkan untuk memikirkan masalah badan itu.<sup>17</sup>

Seiring dengan hal tersebut, jika pembentukan BPK segera dilaksanakan, dikhawatirkan terjadi ketidaksiapan dari lembaga atau organ negara yang memiliki hubungan kerja dengan BPK, mengingat negara Indonesia ini baru saja mendeklarasikan kemerdekaannya setelah terbebas dari penjajahan negara lain.

Berdasarkan amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan BPK, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara dikota Magelang. Pada waktu itu BPK hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua BPK pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, BPK dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No. 94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda), yaitu ICW dan IAR. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai BPK sesuai pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945..<sup>18</sup>

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949, maka dibentuk Dewan Pengawas Keuangan (berkedudukan di Bogor) yang merupakan salah satu alat

---

<sup>16</sup>Hasan Zaini Z., Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1974, h. 234.

<sup>17</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983, h. 241-242.

<sup>18</sup>BPK RI, Sejarah, <http://www.bpk.go.id/page/sejarah>, diakses pada 8 Oktober 2015, pukul 22:19 WIB.

perlengkapan negara RIS, sebagai Ketua diangkat R. Soerasno mulai tanggal 31 Desember 1949, yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta. Dewan Pengawas Keuangan RIS berkantor di Bogor menempati bekas kantor *Algemene Rekenkamer* pada masa pemerintah *Netherland Indies Civil Administration* (NICA).<sup>19</sup>

Berubahnya nama badan tersebut, menimbulkan polemik tersendiri, yakni “apakah penggantian nama itu dilakukan secara sadar karena tugasnya itu berbeda ataukah hanya sekedar mengganti tanpa maksud yang lain”.<sup>20</sup> Dikarenakan istilah memeriksa dan mengawas itu terdapat suatu perbedaan dalam maknanya.

Memeriksa adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mengetahui yang telah dilakukan oleh orang lain, sedangkan mengawas adalah suatu perbuatan yang berupa mengamati sesuatu agar jangan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Jika dihubungkan arti kedua istilah tersebut di atas dengan pemakaiannya terhadap Badan Pemeriksa Keuangan serta Dewan Pengawas Keuangan, maka mau tidak mau harus ada perbedaan yang dituju, dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut. Badan Pemeriksa Keuangan adalah suatu badan yang tugasnya lebih banyak dititik beratkan kepada tindakan yang bersifat represif, sedangkan Dewan Pengawas Keuangan lebih banyak ditekankan kepada tingkat pencegahan. Namun demikian menurut kenyataan yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut di atas hampir tidak ada bedanya. Hal ini dapat dibuktikan pada Undang-Undang tahun 1965.<sup>21</sup>

Pada Tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi BPK berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945. Meskipun BPK berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUUDS 1950), kemudian kembali menjadi BPK berdasarkan UUD Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR. Dalam

---

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Loc. Cit.*

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 242-243.

amanat-amanat Presiden yaitu Deklarasi Ekonomi dan Ambeg Parama Arta, dan di dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 1/Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu maka pada tanggal 12 Oktober 1963, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang (PERPU) No. 6 Tahun 1964 tentang BPK Gaya Baru. Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkanlah UU No. 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden, sebagai Pemimpin Besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan Keuangan Negara. Ketua dan Wakil Ketua BPK RI berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan Menteri. Akhirnya oleh MPRS dengan Ketetapan No.X/MPRS/1966 Kedudukan BPK RI dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga UU yang mendasari tugas BPK RI perlu diubah dan akhirnya baru direalisasikan pada Tahun 1973 dengan UU No. 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>22</sup>

Di era reformasi sekarang ini, BPK telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan perannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.<sup>23</sup>

Dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, maka kedudukan BPK dalam UUD NRI Tahun 1945 lebih jelas dan kuat. Apabila sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, BPK RI hanya diatur dalam satu ayat saja (pasal 23 ayat (5)). Maka, setelah adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945), kedudukan BPK dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab

---

<sup>22</sup>BPK RI, *Sejarah*, *Loc. Cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

VIII A) dengan total terdapat tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat.

**b. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)**

Menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192/2014), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan atau yang disingkat dengan BPKP merupakan aparat pengawasan intern pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pengawasan intern ini dimaksudkan untuk mengetahui dan memantau penggunaan keuangan negara/daerah. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP ini memiliki kesamaan wewenang yang dimiliki oleh BPK. Yakni kewenangan terkait dengan menilai kerugian keuangan negara (Pasal 3 huruf e Perpres 192/2014 BPKP).

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan salah satu lembaga negara yang sudah terbentuk sejak lama, yang apabila dilihat menurut sejarah pembentukannya, BPKP ini sudah dibentuk sejak zaman Indonesia belum merdeka.

Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan. Dengan *besluit* Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan

perusahaan negara berada di bawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan.<sup>24</sup>

Djawatan Akuntan Negara yang merupakan cikal bakal lahirnya BPKP adalah aparat pengawasan pertama yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara yang berada pada lingkup kekuasaan pemerintah (eksekutif).

Beberapa tahun setelah Indonesia merdeka, dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (Perpres No. 9/1961), kedudukan Djawatan Akuntan Negara (DAN) dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. Lembaga DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (kemudian dikenal sebagai DJPKN) meliputi pengawasan anggaran dan pengawasan badan usaha/jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal. DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN.<sup>25</sup>

Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya.

---

<sup>24</sup>BPKP RI, Sejarah Singkat BPKP, <http://www.bpkp.go.id/konten/4/Sejarah-Singkat-BPKP.bpkp>, diakses pada 8 Oktober 2015, pukul 06:44 WIB.

<sup>25</sup>*Ibid.*

Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.<sup>26</sup>

Pada tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup>

Sesuai arahan Presiden RI tanggal 11 Desember 2006, BPKP melakukan reposisi dan revitalisasi fungsi yang kedua kalinya. Reposisi dan revitalisasi BPKP diikuti dengan penajaman visi, misi, dan strategi. Visi BPKP yang baru adalah "Auditor Intern Pemerintah yang Proaktif dan Terpercaya dalam Mentransformasikan Manajemen Pemerintahan Menuju Pemerintahan yang Baik dan Bersih".<sup>28</sup>

Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara. BPKP menegaskan tugas pokoknya pada pengembangan fungsi preventif. Hasil pengawasan preventif (pencegahan) dijadikan model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat *pre-emptive*. Apabila setelah hasil pengawasan preventif dianalisis terdapat indikasi perlunya audit yang mendalam, dilakukan pengawasan represif *non justisia*. Pengawasan represif non justisia digunakan sebagai dasar untuk membangun sistem manajemen pemerintah yang lebih baik untuk mencegah *moral hazard* atau potensi penyimpangan (*fraud*). Tugas perbantuan kepada penyidik POLRI, Kejaksaan dan KPK, sebagai amanah

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>Indriastuti, *Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)*, FISIP UI, 2009, <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/127337-T%2026358-Analisis%20pengembangan-Metodologi.pdf>, diakses pada 29 November 2015, pukul 00:05 WIB.

<sup>28</sup>*Ibid.*

untuk menuntaskan penanganan TPK guna memberikan efek *deterrent repressive justisia*, sehingga juga sebagai fungsi pengawalan atas kerugian keuangan negara untuk dapat mengoptimalkan pengembalian keuangan negara.<sup>29</sup>

Di akhir tahun 2014, landasan yuridis BPKP ditegaskan dengan ketentuan baru berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192/2014). Kedudukan BPKP berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

### c. Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya cukup disebut dengan PP SPIP). Menurut Pasal 1 angka 4 hingga angka 7 memuat ketentuan bahwa Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) merupakan suatu aparat pengawas internal yang berada dalam lingkup pemerintah (eksekutif) yang terdiri dari:

#### Pasal 1

- 4) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- 5) Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada menteri/pimpinan lembaga.

---

<sup>29</sup>Wikipedia, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, [https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pengawasan\\_Keuangan\\_dan\\_Pembangunan](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawasan_Keuangan_dan_Pembangunan), diakses pada 29 November 2015, pukul 00:09 WIB.



- 6) Inspektorat Provinsi adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada gubernur.
- 7) Inspektorat Kabupaten/Kota adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

Berdasarkan uraian APIP di atas, dapat diketahui bahwa struktur APIP menurut PP SPIP terdiri dari: BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota.

Definisi APIP juga termuat dalam Pasal 1 ayat (4) Anggaran Dasar Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia (AD AAIPI), bahwa:

#### Pasal 1

- 4) Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yaitu instansi pemerintah yang dibentuk dengan tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, yang terdiri dari:
  - a) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP),
  - b) Inspektorat Jenderal Departemen,
  - c) Inspektorat/unit pengawasan intern pada Kementerian Negara,
  - d) Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Departemen,
  - e) Inspektorat/unit pengawasan intern pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara,
  - f) Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota, dan
  - g) Unit pengawasan intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>30</sup>

Dari uraian APIP menurut AD AAIPI di atas, dapat diketahui bahwa struktur APIP menurut AD AAIPI lebih luas dari pada struktur APIP menurut PP SPIP, karena struktur APIP dalam AD AAIPI dijelaskan lebih spesifik yang terdiri dari: BPKP, Inspektorat Jenderal Departemen,

---

<sup>30</sup>AAIPI, Anggaran Dasar AAIPI, <http://aaipi.or.id/tentang-kami/anggaran-rumah-tangga-aaipi>, diakses pada 29 November 2015, pukul 10:48 WIB.

Inspektorat Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota dan Unit pengawasan intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 46 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya cukup disebut dengan UU PD) memuat tentang definisi APIP:

“Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/Kota”.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 46 UU PD tersebut, tidak diatur secara eksplisit bahwa BPKP termasuk dalam APIP.

Namun, dalam penelitian ini BPKP dapat dikategorikan masuk ke dalam APIP, hal ini didasarkan pada landasan yuridis BPKP yakni Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (selanjutnya cukup disebut dengan PP BPKP) yang memuat ketentuan bahwa BPKP adalah APIP. Dengan demikian, BPKP termasuk dalam struktur APIP.

Berdasarkan dari tiga definisi APIP menurut peraturan perundang-undangan maupun ketentuan anggaran dasar di atas, terdapat perbedaan diantara ketiga definisi tersebut. Di dalam UU PD tidak

memuat BPKP sebagai bagian dari APIP, sedangkan dalam PP SPIP dan AD AAIPI memuat BPKP sebagai bagian dari APIP. Kemudian ketentuan APIP dalam AD AAIPI mencakup struktur lembaga APIP yang lebih luas dan jelas, sedangkan dalam UU PD dan PP SPIP struktur APIP tidak diuraikan secara spesifik seperti uraian AD AAIPI.

Pada hakikatnya, tugas APIP adalah melaksanakan pengawasan pengelolaan keuangan negara dalam lingkup pemerintah (eksekutif). Tugas pengawasan tersebut menurut Pasal 20 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya cukup disebut dengan UU AP) adalah melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan terkait dengan tidak terdapat kesalahan; terdapat kesalahan administratif; atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

#### **d. Kerugian Keuangan Negara**

Dalam Hukum Keuangan Negara, dikenal hubungan antara Keuangan Negara dengan Hukum.

Keuangan Negara sebagai suatu pengertian mempunyai korelasi dengan negara. Sedangkan Negara adalah suatu istilah dalam hukum. Dalam kaitannya dengan hukum, maka Keuangan Negara berkaitan dengan Badan-badan kenegaraan, seperti Pemerintah (Presiden atau departemen-departemen), Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Hubungan diantara Badan-badan kenegaraan itu meliputi pembagian tugas, wewenang, pertanggungjawaban dan lain-lain. Sedangkan hubungannya dengan Hukum Administrasi Negara meliputi, antara lain, teknik penyusunan anggaran, proses pengesahan, sumber-sumber keuangan, pajak, retribusi, sumbangan, aspek

pemasukan dan pengeluaran, sumber pendapatan daerah, aktiva dan hutang negara dan sebagainya.<sup>31</sup>

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya cukup disebut dengan UU KN), mengatur definisi tentang Keuangan Negara, yaitu:

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Seiring dengan adanya keuangan negara tersebut, maka terdapat kewenangan yang dimiliki badan/pejabat pemerintahan dalam mengelola keuangan negara. Berhubungan dengan kewenangan itu, tidak jarang muncul suatu kerugian yang harus ditanggung oleh negara akibat perbuatan badan/pejabat pemerintahan yang lalai ataupun disengaja sehingga menimbulkan kerugian. Kerugian negara tersebut bisa dalam bentuk uang, surat berharga, barang, dan sebagainya. Oleh karena itu, diperlukan adanya pemeriksaan dan/atau pengawasan oleh lembaga negara lainnya.

Definisi kerugian negara termaktub dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya cukup disebut dengan UU PN) dan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Republik Indonesia tentang Badan

---

<sup>31</sup>SF Mabun dan Moh. Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987, h. 110.

Pemeriksa Keuangan (selanjutnya cukup disebut dengan UU BPK) yang menentukan tentang pengertian kerugian negara/daerah, bahwa:

Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa kerugian negara mengandung arti yang luas, sehingga diharapkan mudah dipahami dan ditegaskan apabila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan negara.

Di samping itu, kerugian negara tidak boleh diperkirakan sebagaimana yang dikehendaki, tetapi wajib dipastikan berapa jumlah yang dialami oleh negara pada saat itu. Hal ini dimaksudkan agar terdapat suatu kepastian hukum terhadap kerugian negara yang mengalami kekuarangan supaya dibebani tanggung jawab bagi yang menimbulkan kerugian negara.<sup>32</sup>

Walaupun definisi kerugian negara sudah ditentukan secara eksplisit dalam ketentuan perundang-undangan, namun definisi kerugian keuangan negara tidak diatur sama sekali dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dimungkinkan karena definisi kerugian negara itu sendiri sudah luas, yang di dalamnya mencakup dari definisi kerugian keuangan negara. Dengan demikian, konsep kerugian keuangan negara dapat diartikan bahwa:

- a. Timbul kerugian atau kekurangan uang negara.
- b. Nyata dan pasti jumlahnya.
- c. Akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.

## **2. Landasan Teori**

### **a. Teori Negara Hukum**

---

<sup>32</sup>Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, h. 109-110.

Negara hukum merupakan konsep yang berkembang dari pemikiran barat, yang berawal dari istilah nomokrasi. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.<sup>33</sup>

Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik dan tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu kata Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya. Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idam-idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum.<sup>34</sup>

Paham negara hukum itu sendiri tidak dapat dipisahkan dengan dua konsep negara hukum yakni negara hukum *rechtsstaat* yang dikemukakan Frederich Julius Stahl yang diterapkan pada negara hukum dengan sistem Eropa Kontinental. Sedangkan konsep negara hukum yang satunya adalah negara hukum *rule of law* yang dikemukakan Albert

---

<sup>33</sup>Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 153-154.

<sup>34</sup>*Ibid.*

Van Dicey yang diterapkan pada negara hukum dengan sistem Anglo Saxon.

#### 1) Negara Hukum *Rechtsstaat*

Sebagaimana dikutip dalam buku *Konstitusi & Konstitusionalisme* karangan Jimly Asshiddiqie, menurut Julius Stahl, terdapat empat unsur penting dalam konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat*, yaitu :

- a) Perlindungan hak asasi manusia.
- b) Pembatasan kekuasaan.
- c) Pemerintahan berdasarkan undang undang.
- d) Peradilan tata usaha negara.<sup>35</sup>

Berikut akan diuraikan mengenai empat unsur *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Julius Stahl di atas, yaitu:

##### a) Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

Adanya perlindungan terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil sebagai wujud suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara serta terbentuknya penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu.

##### b) Pembatasan Kekuasaan

---

<sup>35</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 125.