



# **SERVANDA**

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 5, No.3, Juli 2011

ISSN 1907-162030

## **PENGGABUNGAN GUGATAN GANTI KERUGIAN DALAM PERKARA PIDANA**

**Ernest Runtukahu, SH.,MH**

**PEMBERATAN SANKSI TERHADAP PELAKU TINDAK  
PIDANA NARKOTIKA DENGAN BERBAGAI MODUS  
KEJAHATAN**

**Tommy F. Sumakul, SH., MH**

**KEWENANGAN PROVINSI DALAM PENYELESAIAN  
PERSELISIHAN BATAS ANTAR DAERAH  
KABUPATEN/KOTA DALAM KERANGKA OTONOMI  
DAERAH**

**Cornelis Djelfie Massie, SH., MH.**

**PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DAN PERAN BADAN PEMERIKSA  
KEUANGAN (BPK): Tinjauan Yuridis Amanat Pasal 23 C Bab VIII UUDNRI  
1945**

**Edino Lomban**

**THE CONTEMPORARY DISCOURSE OF JUSTICE: THE EQUALITY OF  
OPPORTUNITY ARGUMENT**

**Michael G. Nainggolan, SH, MH, DEA**

**HAK KEWARGANEGARAAN SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA DAN  
IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA**

**Rianto Maluegga, SH.MH**

**KEWAJIBAN KORELATIF NEGARA SELAKU ENTITAS UNTUK MENGHORMATI,  
MELINDUNGI DAN MELAKSANAKAN HAK ASASI MANUSIA TERMASUK HAK  
ATAS KESEHATAN**

**Wempie J. Kumendong, SH.MH**

**INSTRUMEN HAK ASASI MANUSIA MENURUT DEKLARASI UNIVERSAL HAK  
ASASI MANUSIA (DUHAM), UUD 1945 DAN UU NO. 39 TAHUN 1999**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK DE LA SALLE MANADO**

Barcode 771907-162030

# PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DAN PERAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK): Amanat Pasal 23 C Bab VIII UUDNRI 1945

Oleh: Cornelis Djelfie Massie, SH.,MH

## Abstract

Transparency and accountability of state finances must be realized in five phases of management and accountability of state finances. The five stages are, first, planning and budgeting, second, budget execution, the third, accounting, reporting and accountability of the budget, the fourth, internal control, and, fifth, an examination by an independent external auditor. The process of planning, implementation, and accountability have been arranged entirely through some of the Act (the Act) Law Number 17 Year 2003 on State Finance, Law No. 1 Year 2004 regarding State Treasury, as well as Law Number 15 Year 2004 on the Audit of the Management and Responsibility of State Finance.

## Abstrak

Transparansi dan akuntabilitas keuangan negara harus diwujudkan dalam lima tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kelima tahapan itu adalah, pertama, perencanaan dan penganggaran, kedua, pelaksanaan anggaran, ketiga, akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran, keempat, pengawasan internal, dan, kelima, pemeriksaan oleh auditor eksternal yang independen. Proses perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban telah diatur seluruhnya melalui beberapa Undang-Undang (UU) yaitu: Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

## I. PENDAHULUAN

### Latar belakang Masalah

Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia.

Perbaikan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara adalah bagian terpenting dari penegakan tata kelola atau tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebagai stakeholders dalam pemerintahan, rakyat menginginkan

adanya pertanggungjawaban yang baik dan benar dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945 pasal 23 ayat 1 yang menyatakan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ayat tersebut kita menemukan kata-kata dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan keterbukaan tersebut, maka dilakukanlah pemeriksaan keuangan negara oleh lembaga yang independen yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK mencakup pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.

#### **Perumusan Masalah**

1. Apa sajakah yang menjadi ruang lingkup pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23 C Bab VIII UUDNRI 1945 ?
2. Baimanakah bentuk perlakuan BPK terhadap Pengelola Keuangan Negara ?

#### **II. LANDASAN TEORI**

Sebagai amanat Pasal 23 C Bab VIII UUDNRI 1945, keuangan negara harus diatur dalam UU terkait dengan pengelolaan hak dan kewajiban negara. Amanat ini dituangkan dalam UU nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara. Disamping itu dalam diktum menimbang UU No. 17 tahun 2003

juga disebutkan latar belakang penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Pengertian keuangan negara dalam perspektif UU No 17 tahun 2003 dituangkan dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka (1) 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".

Dengan demikian pengertian keuangan negara di atas meliputi hal-hal sebagai berikut: - hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; - kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; - Penerimaan negara; - Pengeluaran negara; - Penerimaan daerah; - Pengeluaran daerah; - Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan negara; - Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum; - Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Pendekatan yang digunakan dalam

merumuskan keuangan negara pada UU Nomor 17 tahun 2003 ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan

negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUDNRI 1945. Sesuai dengan amanat pasal 23 C UUDNRI 1945, UU tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practises* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: - akuntabilitas berorientasi hasil, - profesionalitas, - proporsionalitas, - keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, - pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahaan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI UU DNRI 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam UU tentang keuangan negara, pelaksanaan UU ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari perspektif UU Tindak Pidana Korupsi ditegaskan dalam UU No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, yang berlaku mulai tanggal 16 Agustus 1999 dan telah direvisi dengan UU Nomor 20

Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU nomor 31 Tahun 1999 dimaksudkan untuk menggantikan undang-undang no 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Adapun tujuan yang diemban dalam pengundangan UU TP Korupsi ini adalah harapan untuk dapat memenuhi dan mengantisipasi perkembangan dan kebutuhan hukum bagi masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara, perekonomian negara dan masyarakat pada umumnya. Disamping hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain penerapan sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa. Istilah keuangan negara dalam UU ini tercantum dalam pasal 2 yang berbunyi: (ayat 1)

"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak

Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)"

dan pasal 3 yang berbunyi:

"Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)"

Dalam ayat di atas dapat dicermati lebih lanjut yaitu bahwa terdapat 3 pengertian yaitu kegiatan tindak pidana korupsi, pengertian keuangan negara dan perekonomian negara. Lebih lanjut pengertian keuangan negara disebutkan dalam bagian penjelasan umum undang-undang tindak pidana korupsi yaitu bahwa: "keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di daerah, berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga

berdasarkan perjanjian dengan negara. Pada bagian yang sama yaitu penjelasan umum UU No 31 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat. Pengertian terakhir adalah tindak pidana korupsi dimana disampaikan bahwa tindak pidana korupsi adalah: - setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. - Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa UU ini bermaksud mengantisipasi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang dirasa semakin canggih dan rumit. Oleh karenanya tindak pidana korupsi yang diatur dirumuskan seluas-luasnya sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum. Dalam rumusan di

atas pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana. Sedangkan yang dimaksud dengan merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksud dengan unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara. Perkembangan hukum Indonesia ditandai oleh semakin meningkatnya perkara pidana khususnya pidana korupsi, yang diajukan ke pengadilan atas dasar adanya kerugian negara. Adanya perkembangan dalam penanganan dalam penanganan perkara pidana korupsi tidak terlepas pengetahuan pihak penuntut umum yang mendorong terciptanya suatu simpulan perbuatan seseorang yang melakukan perbuatan melanggar hukum dalam lapangan hukum apapun, baik publik maupun privat pasti mengandung dugaan adanya kerugian negara. Kelemahan penuntut umum terlihat dalam menilai posisi hukum kerugian keuangan negara dan aspek hukum privat, di mana penuntut umum belum mampu menilai dari segi hukum ada atau tidaknya aspek kerugian keuangan negara dalam lapangan hukum privat yang menjadi dasar hukum pembuktian, dan yang berkaitan pula dengan penafsiran terhadap penilaian fakta adanya kerugian keuangan negara dalam badan hukum privat (PERSERO). Dengan demikian dibutuhkan kajian bagaimana dapat dikatakan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara pada sebuah PERSERO sebagai

badan hukum privat yang pada gilirannya menentukan pula ada atau tidaknya tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 1999. Pengaturan demikian sangat penting mengingat dalam hukum pidana dikenal adanya asas legalitas yang menjadi dasar perlindungan hukum bagi warganegara dari perlakuan negara serta menjadi pembatas wewenang negara dalam menjalankan kekuasaannya. Ada pertimbangan penting yang harus diperhatikan pada aspek hukum kerugian negara dalam perseroan terbatas (PERSERO) ini, yaitu menyangkut kedudukan dan status hukum dari keuangan negara dalam perseroan terbatas tersebut. Apabila dikaitkan dengan definisi keuangan negara satu hal pertama yang perlu dipahami dan dikemukakan adalah apa yang dimaksud dengan keuangan negara tersebut. Keterkaitan definisi keuangan negara dalam mengetahui aspek hukum kerugian negara disebabkan definisi tersebut pada hakikatnya secara langsung membantu membatasi ruang lingkup keuangan negara. Definisi keuangan negara dapat dipahami atas tiga interpretasi atau penafsiran terhadap pasal 23 UUD 45 yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara yaitu, penafsiran pertama adalah: Pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN sebagai sub sistem keuangan negara dalam arti sempit. Jika didasarkan pada rumusan tersebut, keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh

pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain, APBN merupakan deskripsi dari keuangan negara dalam arti sempit, sehingga pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara. Sementara itu, penafsiran kedua adalah berkaitan dengan metode dan sistematik dan historis yang menyatakan: Keuangan negara dalam arti luas yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara sebagai suatu sistem keuangan negara. Makna tersebut mengandung pemahaman keuangan negara dalam arti luas, adalah segala sesuatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan erat dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa negara untuk kepentingan publik. Pemahaman tersebut kemudian lebih diarahkan pada dua hal yaitu hak dan kewajiban negara yang timbul dan makna keuangan negara. Adapun yang dimaksud dengan hak tersebut adalah hak menciptakan uang; hak melakukan pungutan; hak meminjam, dan hak memaksa. Adapun kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum atau hubungan hukum khusus. Penafsiran ketiga dilakukan melalui "pendekatan sistematik dan teleologis atas sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya". Maksudnya adalah, "Apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui

sistem pengurusan, dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit. Selanjutnya pengertian keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teleologis untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, maka pengertian keuangan negara itu adalah dalam pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termaksud didalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan. Penafsiran ketiga inilah yang tampak paling esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Bagaimanapun, penafsiran demikian akan sejalan dengan perkembangan masyarakat dewasa ini yang menuntut adanya kecepatan tindakan dan kebijakan, khususnya pemerintah, baik yang berdasarkan atas hukum (*rechtshandaling*) maupun yang berdasarkan atas fakta (*feitelijke handeling*). Berdasarkan aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban, perbedaan yang mendasar akan muncul saat investasi dengan segala resiko yang ditawarkan oleh pemerintah dalam tiga jenis badan usaha yang ada. Bagi investasi yang ditanamkan pemerintah pada perusahaan jawatan (PERJAN) pengelolaan dan pertanggungjawabannya berpedoman pada *Indische Bedrijventswet* (IBW). Sementara itu, pada perusahaan umum (PERUM) berpedoman pada UU Nomor 19 Prp Tahun 1960 dan perseroan terbatas dengan (PERSERO) pada UU

Nomor 1 Tahun 1995 dan akta pendirian. Dengan perbedaan ini dapat terlihat kedudukan keuangan negara dalam aspek investasi yang ditanamkan pemerintah dan fungsi pelayanan publiknya terhadap ketiga jenis badan usaha tersebut berbeda. Pada perjan dan perum, kedudukan keuangan negara didalamnya adalah kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Hal demikian berbeda halnya dengan perseroan terbatas yang modalnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal pendirian perseroan atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya. Konsekuensi logis adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas adalah pemerintah ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha ini, kedudukan pemerintah tidak dapat berposisi sebagai badan hukum publik. Hal demikian disebabkan tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Konsekuensinya jika badan hukum publik harus menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha tersebut, fungsi tersebut tidak dapat akan optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah. Dengan dasar

pemahaman tersebut, kedudukan pemerintah dalam perseroan terbatas tidak dapat dikatakan sebagai mewakili pemerintah sebagai badan hukum publik. Pemahaman tersebut harus ditegaskan sebagai bentuk afirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki pemerintah. Dengan mengemukakan dasar logika hukum atas aspek kerugian negara dalam perseroan terbatas, yang seluruh atas salah satu sahamnya dimiliki negara berarti konsep kerugian negara dalam pengertian merugikan keuangan negara tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan terbatas maka pada saat itu juga imunitas publik dan negara hilang dan terputus hubungan hukumnya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, demikian pula ketentuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada UU Nomor 1 Tahun 195. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas. Dengan dasar pemahaman tersebut, dapatlah dikemukakan sesungguhnya menetapkan suatu perbuatan tindak pidana korupsi sebagai perbuatan yang merugikan negara tidak hanya dapat disandarkan pada hakikat mengikuti rumusan perbuatan formalnya, yaitu dengan, "melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang

lain, atau suatu badan". Akan tetapi yang lebih penting pada rumusan materiilnya, yaitu merugikan negara. Aspek kerugian negara inilah yang selalu kemudian diindentikan dengan keuangan negara. Mungkin perbuatan tindak pidana korupsi seseorang dalam perseroan terbatas (PERSERO) yang sahamnya antara lain dimiliki negara berarti secara formal melawan hukum dan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu badan. Akan tetapi, perbuatan tersebut secara materiil tidak merugikan keuangan negara, karena posisi dan status hukum keuangan negara dalam perseroan terbatas bukan lagi merupakan keuangan negara, melainkan keuangan milik perseroan (PERSERO) tersebut, dimana sebagai pemilik saham mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan pemilik saham swasta lainnya.

#### **Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara menurut UU No. 17 Tahun 2003**

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai berikut (Pasal 6):

(1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud di sini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah,

kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara. Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

(2) Kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut:

(a) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia.

(b) dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian negara. Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung

jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.

(c) diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan

(d) tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral. Prinsip pembagian kekuasaan ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Selanjutnya, Pasal 7 UU No. 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa:

(1) Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. (2) Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setiap tahun disusun APBN dan APBD. *Sub-*

*bidang pengelolaan fiskal* meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Tugas Menteri Keuangan dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal meliputi (Pasal 8): (a) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro. (b) menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN. (c) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. (d) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan. (e) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang. (f) melaksanakan fungsi bendahara umum negara. (g) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. (h) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas sebagai berikut: (a) menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. (b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran. (c) melaksanakan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. (d) melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyertorkannya ke Kas Negara. (e) mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Piutang yang dimaksud di sini adalah hak negara dalam

rangka penerimaan negara bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang bersangkutan. Utang yang dimaksud di sini adalah kewajiban negara kepada pihak ketiga dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang pembayarannya merupakan tanggung jawab kementerian negara/lembaga berkaitan sebagai unit pengguna anggaran dan/atau kewajiban lainnya yang timbul berdasarkan undang-undang/keputusan pengadilan. (f) mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. (g) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang dimaksud di sini adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran. (h) melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang. Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang diserahkan oleh Presiden kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah (Pasal 10). Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas sebagai berikut: (a) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD. (b) menyusun rancangan

APBD dan rancangan Perubahan APBD. (c) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. (d) melaksanakan fungsi bendahara umum daerah. (e) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Adapun kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut: (a) menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; (b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran. (c) melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya. (d) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak. (e) mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya. (f) mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; (g) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dimaksud adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.<sup>21</sup>

#### **Azas-Azas Umum Dalam Pengelolaan Keuangan Negara**

Dalam rangka pengelolaan keuangan negara dikenal adanya beberapa azas yang sudah lazim digunakan selama ini yaitu azas

tahunan, universalitas, spesialisitas, dan kesatuan. Azas tahunan artinya membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Azas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan utuh dalam dokumen anggaran. Azas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terunci secara jelas peruntukannya. Azas kesatuan menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Selanjutnya pengelolaan keuangan negara/daerah juga mengadopsi azas-azas baru yang berasal dari best practises yang telah diterapkan di berbagai negara untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan keuangan negara/ daerah secara akuntabel dan transparan. Azas-azas dimaksud terdiri dari:

#### **a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil**

Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara, baik pertanggungjawaban keuangan (*financial accountability*) maupun pertanggungjawaban kinerja (*performance accountability*).

#### **b. Profesionalitas**

Keuangan negara harus dikelola secara profesional. Oleh karena itu sumber daya manusia di bidang keuangan harus profesional, baik di lingkungan Bendahara Umum Negara/Daerah maupun di lingkungan Pengguna Anggaran/Barang.

#### **c. Proporsionalitas**

Sumber daya yang tersedia dialokasikan secara proporsional terhadap hasil yang akan dicapai. Hal ini diakomodasi dengan

<sup>21</sup>

<http://www.warsidi.com/2010/01/kekuasaan-atas-pengelolaan-keuangan.html>

diterapkannya prinsip penganggaran berbasis kinerja.

**d. Keterbukaan**

Pengelolaan keuangan dilaksanakan secara transparan, baik dalam perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pertanggung-jawaban, maupun hasil pemeriksaan.

**e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri**

Pemeriksaan atas tanggung jawab dan pengelolaan keuangan negara/daerah dilakukan oleh badan pemeriksa yang independen, dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pemeriksaan oleh BPK dilaksanakan sesuai dengan amanat undang-undang dan hasil pemeriksaan disampaikan langsung kepada parlemen. Kedudukan BPK terhadap pemerintah adalah independen, dengan kata lain BPK merupakan external auditor pemerintah.<sup>22</sup>

**Aspek Sejarah dan Rencana Strategis BPK**

Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan UU. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara

dikota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan 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. Dalam Penetapan Pemerintah No.6/1948 tanggal 6 Nopember 1948 tempat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945; Ketuanya diwakili oleh R. Kasirman yang diangkat berdasarkan SK Presiden RI tanggal 31 Januari 1950 No.13/A/1950 terhitung mulai 1 Agustus 1949. 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 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

<sup>22</sup><http://blogpejantanggung.blogspot.com/2011/05/azas-azas-umum-dalam-pengelolaan.html>

menempati bekas kantor Algemene Rekenkamer pada masa pemerintah Netherland Indies Civil Administration (NICA). Dengan kembalinya bentuk Negara menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, maka Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak tanggal 1 Oktober 1950 digabung dengan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor menempati bekas kantor Dewan Pengawas Keuangan RIS. Personalia Dewan Pengawas Keuangan RIS diambil dari unsur Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta dan dari Algemene Rekenkamer di Bogor. Pada Tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUDNRI 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945. Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUDS 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUD Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR. Dalam 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 UU No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan UU (PERPU) No. 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan 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. Dalam 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 Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional. Untuk lebih

memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUDNRI 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam Perubahan Ketiga UUDNRI 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu; UU No.17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara. UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

#### **Rencana Strategis BPK 2011–2015**

- Pengelolaan keuangan negara merupakan suatu kegiatan yang akan mempengaruhi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia.
- Perubahan kepemimpinan di BPK pada saat ini terjadi bersamaan dengan perubahan lingkungan eksternal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Perubahan tersebut antara lain meningkatnya kesadaran masyarakat untuk memiliki pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan transparan dalam mengelola keuangan negara.
- Perubahan lingkungan eksternal yang kedua adalah kewajiban Pemerintah Pusat dan Daerah untuk menyusun laporan keuangan sebagai wujud akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah. Sesuai dengan Undang Undang Dasar

Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, BPK mempunyai kewajiban dan mandat untuk melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan tersebut.

- Perubahan lingkungan eksternal yang terakhir berkaitan dengan pemberian otonomi kepada daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah dan juga keuangan Pemerintah Pusat. Pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya terpusat di ibu kota negara menjadi tersebar di masing-masing provinsi dan kabupaten/kota.
- Perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan negara di atas sangat mempengaruhi posisi BPK sebagai satu-satunya lembaga yang bertanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal inilah yang mendorong BPK menyusun Rencana Strategis 2011 – 2015 agar dapat dengan segera mengadaptasi perubahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.<sup>23</sup>

### **III. PEMBAHASAN**

#### **A. Ruang lingkup dan Objek Pemeriksaan Keuangan Negara**

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan

<sup>23</sup>[http://www.bpk.go.id/web/?attachment\\_id=8821](http://www.bpk.go.id/web/?attachment_id=8821)

menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu; UU No.17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Secara spesifik landasan hukum dalam pemeriksaan keuangan negara tercantum dalam:

1. UUDNRI 1945 amandemen ke-4 Pemeriksaan keuangan negara diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya di bagian yang mengatur mengenai keuangan negara. Di pasal 23 dinyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan wujud pengelolaan keuangan negara. Kemudian di Bab VIII A mengenai Badan Pemeriksa Keuangan pasal 23 dinyatakan bahwa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diperiksa oleh satu BPK yang bebas dan mandiri.
2. Di dalam penjelasan dari UU Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa salah satu asas umum pengelolaan keuangan negara adalah pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksayang bebas dan mandiri. Ketentuan mengenai pemeriksaan keuangan negara di dalam Bab VIII mengenai pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Di dalam UU ini memang tidak diatur mengenai pemeriksaan keuangan negara secara tersurat. Hanya saja, di Bab IX tentang Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, disebutkan keberadaan BPK sebagai lembaga yang disertai laporan keuangan oleh Presiden.
4. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU ini merupakan pedoman utama bagi para pemeriksa BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara. Di dalam UU ini diatur mengenai lingkup pemeriksaan, pelaksanaan pemeriksaan, hasil pemeriksaan dan tindak lanjut, hingga pengenaan ganti kerugian negara.
5. UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. UU ini merupakan pengganti UU Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
6. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Pemeriksa dalam melakukan tugasnya memerlukan standar sebagai acuan dalam melakukan pemeriksaan. Dengan adanya standar ini

diharapkan hasil pemeriksaan BPK dapat lebih berkualitas dan member nilai tambah yang positif bagi perkembangansistem pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dalam menjalankan pemeriksaan terhadap keuangan negara, BPK memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan entitas pemerintah dan entitas yang mengelola keuangan pemerintah. Pemeriksaan keuangan negara tidak hanya menyangkut pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara saja. Pemeriksaan keuangan negara juga mencakup pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara. Arifin P. Soeria Atmadja, menyatakan bahwa dengan adanya legitimasi dari UUDNRI 1945 yang merubah fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan, tetapi juga pengelolaan keuangan negara akan menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar kesegala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Ia berpendapat bahwa disorientasi fungsi tersebut akan mengakibatkan melemahnya rentang kendali (*spent of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan wewenang, dan menjadi tidak tanggap terhadap munculnya penyimpangan keuangan negara secara efektif. Hal ini hanya akan mendorong ketidakberdayaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggung jawab keuangan negara dibandingkan berkutat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan negara. Pendapat dari Arifin P. Soeria Atmadja tersebut nampaknya tidak sepenuhnya benar karena hingga saat ini BPK tetap dapat melaksanakan tugas pokok dan

fungsinya dengan baik dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Pemeriksaan keuangan negara yang diperluas sehingga mencakup aspek pengelolaan, meskipun menambah beban kerja dari BPK namun tidak mengurangi profesionalitas badan ini dalam melaksanakan pemeriksaan keuangan negara yang hingga saat ini masih terus memberikan kontribusinya dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Pemeriksaan keuangan negara menurut UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara meliputi: Pemeriksaan keuangan, Pemeriksaan kinerja, Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Dalam menjalankan fungsi sebagai pemeriksa keuangan negara, BPK memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh : 1. Pemerintah Pusat, 2. Pemerintah Daerah, 3. Lembaga Negara lainnya, 4. Bank Indonesia, 5. Badan Usaha Milik Negara, 6. Badan Layanan Umum, 7. Badan Usaha Milik Daerah, dan 8. Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pelaksanaan pemeriksaan terhadap objek-objek pemeriksaan keuangan negara tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Yang dimaksud dengan 'lembaga atau badan lain' yaitu badan hukum milik negara, yayasan yang

mendapat fasilitas negara, komisi-komisi yang dibentuk dengan UU, dan badan swasta yang menerima dan/atau mengelola uang negara.

#### **B. Jenis Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**

Sebagaimana telah ditetapkan dalam UUDNRI 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E UUDNRI 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan

secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Untuk mengupas lebih jauh tentang jenis-jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tersebut maka kita akan mengupas satu-persatu.

#### **Pengertian pemeriksaan keuangan**

Secara sederhana pemeriksaan keuangan diartikan sebagai pemeriksaan atas laporan keuangan. Laporan keuangan yang diperiksa adalah laporan keuangan pemerintah pusat dan laporan keuangan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan di dalam laporan keuangan pemerintah. Opini tersebut dibuat oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang intinya menyimpulkan apakah laporan keuangan yang diperiksa telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

#### **Tujuan pemeriksaan keuangan**

Tujuan dari pemeriksaan keuangan adalah untuk menilai kewajaran pelaporan keuangan entitas yang diperiksa. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai

kewajaran penyajian laporan keuangan dalam semua hal yang material.

#### Lingkup pemeriksaan keuangan

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pemeriksaan keuangan dilakukan atas laporan keuangan pemerintah. Di dalam petunjuk pelaksanaan pemeriksaan keuangan disebutkan bahwa pemeriksaan keuangan ini terdiri dari:

1. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.
2. Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga.
3. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
4. Laporan Keuangan Bank Indonesia.
5. Laporan Keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
6. Laporan Keuangan Badan Layanan Umum.
7. Laporan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
8. Laporan Keuangan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pemeriksaan Kinerja

UU Nomor 15 Tahun 2004 pasal 4 ayat 3 menyatakan bahwa pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan aspek ekonomi, aspek efisiensi, serta aspek efektivitas. Selain itu pengujian terhadap ketentuan perundang-undangan dan pengendalian intern juga perlu dilaksanakan dalam melaksanakan pemeriksaan kinerja. INTOSAI mengartikan audit kinerja sebagai pemeriksaan yang

independen atas efisiensi dan efektivitas kegiatan, program, dan organisasi, dengan memperhatikan aspek ekonomi dengan tujuan untuk mendorong ke arah perbaikan. Dari kedua pengertian di atas ada tiga buah kata yang persis selalu ada dalam susunan kata-kata penyusun pengertian pemeriksaan kinerja yakni efisiensi, efektivitas, dan juga ekonomi. Tiga hal tersebut merupakan aspek-aspek yang digunakan dalam melakukan pemeriksaan kinerja. Bagaimana entitas menggunakan sumber daya secara ekonomis, efektif, dan efisien. Ketiga aspek tersebut pada dasarnya berhubungan erat dengan pengertian *input, output, dan outcome*.

#### Tujuan pemeriksaan kinerja

Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk menilai apakah entitas atau organisasi menggunakan sumber daya secara ekonomis, efektif, dan efisien. Tujuan lebih lanjut dari pemeriksaan kinerja ini adalah untuk mendorong ke arah perbaikan sesuai dengan pernyataan yang dibuat oleh INTOSAI karena pemeriksaan jenis ini menghasilkan temuan, simpulan, dan rekomendasi. Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu program dan memudahkan pengambilan keputusan bagi pihak yang bertanggung jawab untuk mengawasi dan mengambil tindakan koreksi serta meningkatkan pertanggungjawaban publik. Contoh tujuan pemeriksaan atas hasil dan efektivitas program serta pemeriksaan atas ekonomi dan efisiensi adalah penilaian atas:

- 1) Sejauh mana tujuan peraturan perundang-undangan dan organisasi dapat dicapai.

- 2) Perbandingan antara biaya dan manfaat atau efektivitas biaya suatu program.
- 3) Sejauh mana entitas yang diperiksa telah mengikuti ketentuan pengadaan yang sehat.

#### **Lingkup pemeriksaan kinerja.**

Pemeriksaan kinerja ini dapat dilaksanakan sebagai tahapan selanjutnya setelah pemeriksaan keuangan dilaksanakan. Pemeriksaan kinerja merupakan pemeriksaan atas fungsi instansi pemerintah aspek ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Implementasi dari pemeriksaan kinerja ini misalnya adalah audit lingkungan, audit kinerja lembaga misalnya pemeriksaan kinerja rumah sakit, dan pemeriksaan kinerja atas pelayanan kesehatan. Lingkup pemeriksaan kinerja ini akan ditentukan lebih lanjut di dalam proses perencanaan pemeriksaan.<sup>24</sup>

#### **IV. KESIMPULAN**

1. Lingkungan pemeriksaan keuangan negara meliputi entitas pemerintah dan entitas yang mengelola keuangan pemerintah. Pemeriksaan keuangan negara tidak hanya menyangkut pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara saja tetapi juga mencakup pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara.
2. Perlakuan Badan Pemeriksaan Keuangan menyangkut pemeriksaan keuangan negara yang meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Dalam

menjalankan fungsi, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh: Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Yang dimaksud dengan 'lembaga atau badan lain' yaitu badan hukum milik negara, yayasan yang mendapat fasilitas negara, komisi-komisi dibentuk dengan undang-undang, dan badan swasta yang menerima dan/ atau mengelola uang negara.

<sup>24</sup>[http://www.bpk.go.id/web/?attachment\\_id=8821](http://www.bpk.go.id/web/?attachment_id=8821)

**DAFTAR PUSTAKA**

- Atmadja, Arifin P. Soeria. 2005. Konservatisme Pemeriksaan Keuangan Negara. <http://antikorupsi.org> (diakses pada 5 April 2011)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. Badan Pemeriksa Keuangan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. <http://herlambangperdana.files.wordpress.com> (diakses pada 5 April 2011)
- <http://www.warsidi.com/2010/01/kekuasaan-atas-pengelolaan-keuangan.html>
- <http://blogpejantanggung.blogspot.com/2011/05/azas-azas-umum-dalam-pengelolaan.html>
- [http://www.bpk.go.id/web/?attachment\\_id=8821](http://www.bpk.go.id/web/?attachment_id=8821)