

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kewenangan

Kewenangan suatu organ negara atau lembaga negara merupakan kewenangan yang lahir dari undang-undang atau dikenal dengan kewenangan yang berasal dari distribusi atribusi adalah wewenang yang melekat pada satu jabatan. Ketentuan tersebut dijelaskan pada Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebut wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan (Philipus M. Hadjon dkk : 130), demikian pula dengan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia dimana kewenangan yang melekat pada suatu badan atau jabatan berasal dari pemberian kewenangan oleh Undang-undang. Pada dasarnya semua kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara tersebut diatur dalam konstitusi negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945. Kemudian berdasarkan kewenangan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar tersebut maka dibentuk kewenangan-kewenangan lainnya melalui pembentukan Undang-Undang yang diamanatkan oleh konstitusi.

BPK sebagai salah satu lembaga tinggi negara memiliki kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23E ayat (1) disebut bahwa BPK dibentuk untuk memeriksa

pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara lebih lanjut diatur dalam Undang-undang BPK, pada Pasal 9 ayat (1) yaitu antara lain:

1). Berkaitan dengan pelaksanaan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan berwenang:

- a). Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan
- b). Meminta keterangan dan atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara lainnya .
- c). Melakukan pemeriksaan ditempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap penghitungan - penghitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggung jawaban, dan daftar lainya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara:
- d). Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e). Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat /pemerintah daerah yang

wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;

- f). Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g). Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksaan di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h). Membina jabatan fungsional pemeriksa.
- i). Memberi pertimbangan atas standar akuntansi pemerintahan; dan
- j). Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah

2). Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa terdapat pada Pasal 10 UU PKN

- a). Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

3). Memantau pelaksanaan Pasal 10 ayat (1) UU BPK

Menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara,

4). Memantau pelaksanaan Pasal 10 ayat (3) UU BPK

5). Dapat memberikan pendapat pada Pasal 11 ayat (2) UU BPK.

- a). Memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan, yang diperlukan karena sifat pekerjaanya;
- b). Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah; dan/atau
- c). Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

6) Membuat peraturan Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki Kekuatan mengikat secara umum dan dimuat dalam lembaran negara Republik Indonesia Pasal 12 UU BPK.

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh BPK sebagai lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana tersebut di atas tidak mustahil ketika bertentangan dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki dengan lembaga lembaga lain yang memiliki tugas terkait sama dalam bidang keuangan negara, ketika terjadi konflik kewenangan hal tersebut akan menjadi suatu halangan bagi BPK dalam melaksanakan tugas sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara. Salah satu contoh konflik kewenangan

yang mungkin timbul diantaranya terkait dengan kewenangan BPK dalam memeriksa Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dimana BUMN telah diatur.

B. Tinjauan Tentang Kerugian Negara

1. Pengertian Kerugian Negara.

Kerugian negara menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja ataupun lalai. Pengertian ini menunjukkan bahwa kerugian negara mengandung arti yang luas sehingga mudah dipahami dan ditegakkan bila 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 keuangan negara yang mengalami kekurangan agar dibebani tanggung jawab bagi yang menimbulkan kerugian negara .

Sebagaimana kerugian negara yang dirumuskan M Djafar Saidi dalam buku Djoko Sumaryanto (2009;29) bukanlah kerugian negara dalam pengertian di dunia perusahaan /perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum). Berkaitan dengan ini, faktor - faktor lain yang menyebabkan kerugian negara adalah penerapan kebijakan yang tidak benar, memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.

Sebenarnya lembaga pengelola keuangan negara telah melupakan dengan identitasnya pada saat diserahi tugas untuk mengurus keuangan negara sehingga negara mengalami kerugian. Kerugian keuangan negara adalah kekurangan uang surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun kelalaian.

2. Timbulnya kerugian negara

Ketika faktor-faktor yang menimbulkan kerugian negara tersebut dikaji dalam aspek hukum, kerugian negara berada pada ranah hukum publik, seperti hukum keuangan negara dan hukum pidana. Kedua jenis hukum ini memiliki substansi yang berbeda tetapi tetap pada tujuan yang sama berupa menempatkan keuangan negara dalam kedudukan normal. Hal ini didasarkan bahwa keuangan negara merupakan daya dukung dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Timbulnya kerugian negara menurut Yunus Hussein (2008;7) sangat terkait dengan berbagai transaksi yang terkait dengan berbagai dengan transaksi, seperti transaksi barang dan jasa, transaksi yang terkait dengan utang piutang, dan transaksi terkait dengan biaya dan pendapatan. Berkaitan dengan ini, Djoko Sumaryanto (2009;40) mengemukakan bahwa tiga kemungkinan terjadinya kerugian tersebut menimbulkan beberapa

kemungkinan peristiwa yang dapat merugikan keuangan negara, adalah sebagai berikut;

1. Terdapat pengadaan barang-barang dengan harga yang tidak wajar karena jauh di atas harga pasar, sehingga dapat merugikan keuangan negara sebesar selisih harga pembelian dengan harga pasar atau harga pasar yang sewajarnya;
2. Harga pengadaan barang dan jasa wajar. Wajar tetapi tidak sesuai dengan spesifikasi barang dan jasa yang dipersyaratkan.
3. Terdapat transaksi yang memperbesar utang negara secara tidak wajar, sehingga dapat dikatakan merugikan keuangan negara karena kewajiban negara untuk membayar kewajiban utang semakin membesar.
4. Piutang negara berkurang secara tidak wajar dapat juga dikatakan merugikan keuangan negara;
5. Kerugian negara dapat terjadi kalau aset negara berkurang karena dijual dengan harga murah atau dihibahkan ke pihak lain atau ditukar dengan pihak swasta atau perorangan (*ruilasg*);
6. Untuk merugikan negara adalah dengan memperbesar biaya instansi atau perusahaan
7. Hasil penjualan suatu perusahaan dilaporkan lebih kecil dari penjualan sebenarnya, sehingga mengurangi penerimaan resmi perusahaan tersebut.

Kerugian negara tersebut merupakan kerugian negara yang ditinjau dari aspek hukum keuangan negara. Dalam arti terkait dengan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh suatu instansi atau suatu perusahaan yang mengaitkan dengan keuangan negara dalam aset perusahaan yang bersangkutan.

Berbeda halnya dengan apa yang dikemukakan oleh Theodorus M. Tuanakotta (2009; 158-164) dengan tegas membagi atas lima sumber kerugian negara adalah sebagai berikut.

1. Pengadaan barang dan jasa, bentuk kerugian negara dari pengadaan barang dan jasa adalah pembayaran yang melebihi jumlah seharusnya. Kerugian negara yang berupa hal sebagai berikut:
 - a. *Mark Up* untuk barang yang spesifikasinya sudah sesuai dengan dokumen tender. Kualitas dan kuantitas barang sudah benar tetapi harga yang lebih mahal;
 - b. Harga yang lebih mahal dikarenakan kualitas barang yang dipasok di bawah persyaratan.
 - c. Syarat penyerahan barang (*terms of delivery*) lebih “istimewa”.
 - d. Syarat pembayaran yang lebih baik, tetapi syarat lainya seperti kuantitas, kualitas, dan syarat penyerahan barang tetap.
 - e. Kombinasi dari kerugian yang disebutkan di atas seperti *Mark up* dan adanya kerugian bunga.

2. Pelepasan Aset, istilah yang sering didengar adalah pelepasan kekayaan negara atau pelepasan harta negara. Bentuk kerugian keuangan negara dalam bentuk pelepasan aset negara adalah sebagai berikut:
 - a. Penjualan aset yang dilakukan berdasarkan “ nilai buku” (nilai buku akuntansi) sebagai patokan
 - b. Penjualan tanah dan bangunan “diatur” melalui nilai jual objek pajak hasil kolusi dengan pajak terkait.
 - c. Tukar guling (*ruilslag*) tanah dan bangunan yang di sukai negara dengan tanah, bangunan , atau aset lain.
 - d. Pelepasan hak negara untuk menagih. Hak negara dapat timbul karena perikatan (misalnya dalam bantuan likuiditas Bank Indonesia)
3. Pemanfaatan aset, Kementerian Negara, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Hukum Milik Negara, Badan Layanan Umum dan Lembaga-Lembaga negara lainnya mempunyai aset yang mungkin belum dimanfaatkan secara penuh karena “salah beli” atau “salah urus”.
4. Penempatan aset (*asset placement*) merupakan penanaman atau investasi dari dana-dana negara kerugian keuangan negara terjadi karena kesengajaan mendapatkan dana-dana tersebut pada investasi yang tidak seimbang *riskwerad*-nya.

5. Kredit macet yang diberikan dengan melanggar tata cara pengkreditan, baik yang ditetapkan oleh Bank Indonesia maupun oleh bank Badan Usaha Milik Negara itu sendiri. Sejak awal dapat diperkirakan bahwa kredit ini akan menjadi macet. Bangkir yang koruptor akan menggunakan argumen bahwa kredit macet merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari resiko usaha perbankan.

C. Tinjauan tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

1. Pengertian Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. BPK berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. BPK mempunyai sembilan anggota yang keanggotaanya diresmikan dengan Keputusan Presiden. susunan BPK terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang

terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sementara itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan dari dalam Badan Pemeriksaan Keuangan sendiri.

BPK bertugas 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 Negara, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang hasil pemeriksaanya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenanganya untuk ditindak lanjuti. Apabila dalam pemeriksaan yang ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut untuk dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Landasan Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

a. Kedudukan BPK dalam Konstitusi

Ketentuan Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, diketahui bahwa kekuasaan pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara berada pada Badan Pemeriksa Keuangan. Kata “kekuasaan” memang tidak dampak pada teks Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, tetapi disebut dua kali dalam penjelasan pasalnya, yaitu sebagai berikut “ untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah sebab itu kekuasaan dan kewajiban itu ditetapkan dengan undang-undang”. Kata kekuasaan yang sebut terakhir pada kalimat di atas adalah kekuasaan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara.

Kekuasaan yang dimiliki oleh BPK itu lazim disebut sebagai kekuasaan konstitusional BPK. Oleh karena kekuasaan tersebut perlu diidentifikasi baik mengenai makna maupun sifatnya yaitu:

- 1). Bahwa kekuasaan BPK itu adalah salah satu bagian dari kekuasaan negara yang oleh pemegang kekuasaan tertinggi negara dilimpahkan Kepada BPK .
- 2). Bahwa kekuasaan BPK itu dapat dibedakan dan dipisahkan dengan kekuasaan pemerintah. Kekuasaan Pemerintah itu disebut oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai power yang terpusat ditangan Presiden dengan ungkapan “ *concentration of power and*

responsibility upon the Presiden” kata *power* dalam bahasa Inggris berarti kekuasaan, kekuatan atau pengaruh. Demikian pula halnya, sebagai imbalan *power* pemerintah dimaksud, maka BPK memiliki *power* atau kekuasaan yang bersifat “kuat serta berpengaruh” terhadap pihak lain yang menjadi objek pemeriksaannya.

- 3). Bahwa kekuasaan BPK itu tidak berbeda makna dan sifatnya dengan pengertian kekuasaan pada umumnya, baik di bidang sosial maupun politik, yakni mengandung kekuatan memaksa dan atau dapat mempengaruhi pihak untuk mengikuti kehendak yang dimiliki kekuasaan.
- 4). Bahwa kekuasaan BPK bersumber pada paham demokrasi yang dianut Oleh Undang-Undang Dasar 1945, khususnya di bidang keuangan negara . Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham atau berjiwa demokrasi konstitusional, yang menghendaki agar distribusi kekuasaan dalam negara berjalan moderat, sehingga setiap kekuasaan tidak terlampau kuasa.

Ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari lima ayat itu pada dasarnya merupakan pembatasan dari kekuasaan pemerintah di bidang keuangan negara. Tidak saja mengenai penganggaran jumlah uang kas atau uang tunai yang akan diperoleh dan digunakan oleh pemerintah harus mendapat persetujuan rakyat, yang dalam hal ini diwakili oleh DPR.

Penguasaan uang atau kekayaan negara oleh pemerintah tidak dibiarkan berjalan sendiri oleh Undang-Undang Dasar 1945. Kekuasaan pemerintah tersebut harus berjalan berdampingan, serasi, selaras dan seimbang dengan kekuasaan DPR dan BPK, dalam suasana” kedaulatan rakyat”.

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan bertanggung jawab tentang pengelola keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri dari tiga bidang, yaitu (Jimly Asshiddiqie, 2006;168):

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

Beberapa hal penting terkait Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) BPK bertugas 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.

- (2). Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- (3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
- (4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
- (5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Pasal 7

- (1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

- (2) DPR, DPD dan DPRD menindak lanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (4) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum

Pasal 8

- (1). Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2). Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3). Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.
- (4). Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (5). BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta pemerintah.

Hal penyelesaian kerugian negara/daerah, BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perubahan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelolaan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara serta memantau penyelesaian ganti kerugian negara/ daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada daerah, pengelolaan BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah oleh ditetapkan BPK serta pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk diberi tahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

BPK juga mempunyai kewenangan untuk memberikan pendapat kepada DPR, DPD dan DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga negara lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan, dan Lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaanya, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian

negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah serta memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

D.Tinjauan Tentang Tindak Pidana Korupsi

1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi.

Dengan secara etimologis, korupsi berasal dari bahasa latin, *corruptio*. Kata ini sendiri punya kata kerja dasar yaitu *corrumpere* yang artinya busuk, rusak, menggoyahkan, memutar balik atau menyogok. Pengertian korupsi dalam Kamus Peristilahan (M.D.J.Al Barry, 1996:208) diartikan sebagai penyelewengan atau penyalahgunaan jabatan untuk kepentingan diri dan merugikan negara dan rakyat. Dalam Ensiklopedia Indonesia (Evi Hartanti, 2007:8) disebut “Korupsi” (dari bahasa Latin: *corruptio* = penyuapan; *corruptore* = merusak) gejala dimana para pejabat, badan-badan negara menyalahgunakan wewenang dengan terjadinya penyuapan, pemalsuan serta ketidak beresan lainnya. Baharuddin Lopa mengutip pendapat dari David M.Chalmers (Evi Hartanti, 2007:9), menguraikan arti istilah korupsi dalam berbagai bidang, yakni yang menyangkut masalah penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum. Kesimpulan ini diambil dari definisi yang dikemukakan antara lain berbunyi: *financial manipulations and deliction injurious to the economy are often labeled corrupt* manipulasi dan keputusan

mengenai keuangan yang membahayakan perekonomian sering dikategorikan perbuatan korupsi.

Di dunia internasional pengertian korupsi berdasarkan *Black Law Dictionary* (Surachmin & Suhandi Cahaya, 2011:10):

Corruption an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the right of others” yang artinya “Suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran-kebenaran lainnya. Suatu perbuatan dari sesuatu yang resmi atau kepercayaan seseorang yang mana dengan melanggar hukum dan penuh kesalahan memakai sejumlah keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan tugas dan kebenaran-kebenaran lainnya”.

Tindak pidana sering diidentikkan dengan tindak kejahatan dan delik.

Tindak pidana adalah peristiwa pidana, suatu perbuatan pidana yang dapat dijatuhi hukuman. Tindakan kejahatan adalah segala tindakan yang disengaja atau tidak, telah terjadi atau percobaan yang dapat merugikan orang lain dalam hal badan, jiwa harta benda, kehormatan, dan lainnya serta tindakan tersebut diancam hukuman penjara dan kurungan (Prajogo, 2007: 478).

Wojowasito dalam menyusun Kamus Umum Belanda Indonesia Yang memuat kata *coruptie* atau *coruptien* yang artinya perbuatan korup, penyuapan (Djaja, 2008: 6), di dalam ensiklopedi Indonesia menyebut bahwa korupsi dari kata latin *coruptio*: penyuapan dan *corrumpere* : merusak, yaitu gejala para pejabat badan-badan negara menyalahgunakan wewenang,

sehingga terjadi penyuapan, pemalsuan serta ketidakberesan lainnya (Nurdjana, 2010 : 14).

The lexicon webster dictionary (The lexicon 1978, dalam Djaja, 2008: 7), merumuskan arti korupsi dengan formulasi sebagai berikut:

Corruption { L corruption (n-)} the act of corruption or the state of being corrupt; futrrefactive decomposition, pitrid matter; moral perversion; depravity, pervesion of integrity; corrupt or dishonest proceedings, bribery; pervesion froma state of purity; debasement as of a language; a debased form of a word

Vito Tanzi dalam artikelnya yang berjudul *Corruption Arround the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, menyebutkan pengertian korupsi yang digunakan oleh Bank Dunia (*World Bank*). “ *The most popular and simplest definition of corruption that is the abuse of public power for private benefit*” (Abet dan Gupta, 2002: 25).

Pengertian korupsi secara harafiah, dapat berupa: *Pertama*, kejahatan, kebusukan, dapat disuap, tidak bermoral, kejahatan dan ketidak jujuran (Wojowasito dan Poerwadarmenta dalam Nurdjana, 2010: 14), *kedua*, perbuatan yang buruk seperti pengelapan uang, penerimaan sogok dan sebagainya (Poerwadarmenta dalam Nurdjana, 2010: 15), *ketiga*, perbuatan yang kenyataanya menimbulkan keadaan yang bersifat buruk, perilaku jahat dan tercela, atau kejahatan moral, penyuapan dan bentuk-bentuk ketidak jujuran (Soedjojono Drjosisworo dalam Nurdjana, 2010: 15).

E. Landasan Teori

Landasan teori yang digunakan dalam penulisan tesis ini berkaitan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap kerugian keuangan negara

1. Teori Keuangan Negara

Pengertian Keuangan Negara menurut Van der Kemp Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan hak-hak tersebut (W.Riawan Tjandra, 2013:2). Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara mendefinisikan semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara dalam arti luas APBN, APBD, Keuangan Negara pada Perjan, Perum, PN-PN dan sebagainya, sedangkan Keuangan Negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggung jawabkannya. Keuangan negara dirumuskan dalam beberapa pendekatan yang meliputi:

a) Pendekatan dari sisi objek

Keuangan Negara meliputi seluruh hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu

dapat berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b). Pendekatan dari sisi subjek

Kuangan Negara meliputi Negara , dan /atau Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang kaitanya dengan keuangan Negara.

c). Pendekatan dari sisi proses

Mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawaban.

d). Pendekatan dari sisi tujuan

Kuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/ atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Kuangan negara yang tercantum dalam Pasal 1 (ayat) 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditegaskan Bahwa 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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. secara konsepsional, sebenarnya definisi

keuangan negara bersifat plastis dan tergantung pada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara dari sudut pemerintah, yang dimaksudkan dengan keuangan negara adalah APBN. Sementara itu, maksud keuangan negara sudut pemerintah daerah, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBD, demikian juga dengan badan usaha milik negara dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum dan perseroaan terbatas (Adrian Sutedi, 2012:10-16).

2. Teori Pembuktian

Pembuktian adalah proses bagaimana alat-alat bukti dipergunakan, diajukan atau dipertahankan sesuai dengan hukum yang berlaku. Menurut R. Subekti yang dimaksud dengan pembuktian adalah proses membuktikan dan meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil yang dikemukakan oleh para pihak dalam suatu persengketaan di muka persidangan. Sistem teori pembuktian, diantaranya:

a. Teori Tradisional

Bosch Kemper, (Martiman Projohamidjojo, 2001:100) mengemukakan beberapa teori pembuktian tradisional, yaitu:

- 1). Teori negatif, teori ini menegaskan bahwa hakim diperbolehkan menjatuhkan pidana jika mendapatkan keyakinan dengan alat yang syah bahwa telah terjadi perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa, teori ini terdapat pada Pasal 294 ayat (1) HIR.

2). Teori positif, teori ini menyatakan bahwa hakim hanya boleh menentukan kesalahan terdakwa, bila ada bukti minimum yang diperlukan oleh undang-undang. jika bukti minimum , bahkan hakim diwajibkan menyatakan kesalahan terdakwa. teori ini terdapat pada pasal 183 KUHP.

3). Teori bebas, teori ini mengikat hakim kepada aturan, yakni hakim dapat memutus bersalah terdakwa berdasarkan keyakinannya yang didasarkan pada alasan yang dapat dimengerti dan dibenarkan oleh pengalaman-pengalaman. (diunduh dari raypratama.blogspot.co.id/2012/02/teori-teori-pembuktian.html. 20 Mei 2016, 09:00).

b. Teori modern.

Teori ini diklasifikasi dalam beberapa bentuk, yaitu:

- 1). Teori pembuktian dengan keyakinan belaka (*bloot gemoedelijk eovertuiging* atau *conviction intime*). Menurut teori ini hakim boleh mendasarkan suatu keadaan dan boleh memutuskan berdasarkan keyakinannya belaka dengan tidak terkait oleh suatu peraturan, dengan kata lain hakim boleh menyatakan suatu keadaan telah dianggap terbukti dengan hanya berdasarkan perasaan.
- 2). Teori pembuktian menurut undang-undang secara positif (*positif wettelijke bewijstheorie*). teori ini undang-undang menentukan

ragam alat bukti yang dapat dipakai oleh hakim, bagaimana cara hakim mempergunakan alat bukti serta kekuatan dari masing-masing alat bukti. Keadaan dianggap terbukti apabila sudah dibuktikan dengan mempergunakan alat bukti yang sudah ditetapkan oleh undang-undang meskipun hakim yang berkeyakinan lain.

- 3). Teori pembuktian menurut undang-undang secara negatif (*negatief wettelijke bewijstheorie*). Pembuktian menurut teori ini menghendaki alasan yang disebutkan oleh undang-undang sebagai alat bukti, serta tidak diperbolehkan mempergunakan alat bukti lain yang tidak diatur oleh undang-undang dalam mempergunakan alat bukti tersebut, hakim harus mengacu pada undang-undang. istilah negatif dalam teori ini berarti belum cukup bagi hakim dalam memutus perkara hanya berdasarkan undang-undang melainkan juga berdasarkan keyakinan hakim atas suatu kebenaran teori ini diatur pada Pasal 294 ayat (1) HIR
- 4). Teori keyakinan atas alasan logis (*berenedeerde vertuging atau conviction rasionnee*). Teori ini menyebutkan alasan dalam mengambil keputusan tidak terlihat pada penyebutan alat bukti dan penggunaan alat bukti sesuai yang diatur oleh undang-undang, melainkan hakim bebas mempergunakan alat bukti lain asal didasarkan pada alasan yang logis.

- 5). Pembuktian terbalik (*omkeering van het bewijs theorie*). terdapat berbagai macam sistem pembuktian terbalik, diantaranya; sistem pembuktian terbalik terbatas atau berimbang berdasarkan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dan pembuktian terbalik berdasarkan asas (*presumption of fault*) yang membebankan pembuktian secara penuh kepada terdakwa atau pembuktian terbalik murni. (diunduh dari peunebah.blogspot.co.id/2011/09/teori-teori-pembuktian.html.di unduh 20 Mei 2016, 09:00)