

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar. Kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara dalam menyejahterakan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut dirinci lebih lanjut dalam Pasal 33 yang menjadi dasar pelaksanaan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa. Oleh karena itu perlu dilakukan peningkatan penguasaan seluruh kekuatan ekonomi nasional baik melalui regulasi sektoral maupun melalui kepemilikan negara melalui unit-unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kekuasaan tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Indonesia sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, yang berdasarkan hukum dan dalam menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, maka sistem pengelolaan keuangan negara harus juga berdasarkan pada aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VIII Hal Keuangan. Hal tersebut antara lain diatur dalam Pasal 23 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “ 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.” Selanjutnya Pasal 23 C menyatakan bahwa: “ Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.” Pasal 23 C Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut selanjutnya diimplementasikan dengan 3 (tiga) paket undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Berhubung semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, maka Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga mengatur hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 24, namun ketentuan mengenai hubungan pemerintah dengan perusahaan negara secara spesifik dapat dilihat dalam ayat (1), (2) dan (3) sebagai berikut:

#### Pasal 24

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.
- (2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

- (3) Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara.

Pengelolaan keuangan negara merupakan keseluruhan kegiatan keuangan negara yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara tersebut dilaksanakan oleh pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya. Pengelolaan keuangan negara yang baik akan dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat, oleh karena itu perlu adanya suatu badan yang bebas dan mandiri yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan negara tersebut.

Berdasarkan Pasal 23 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam ayat (1), (2) dan (3), sebagai berikut:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Berdasarkan Pasal 23 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Selanjutnya dalam ayat (2) dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 23 G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan keuangan negara menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 memiliki pengertian yang sama dengan rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 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.”

BPK yang merupakan suatu badan pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, memiliki landasan operasional dalam melaksanakan tugasnya

tersebut, yaitu berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Oleh karena itu maka berdasarkan ketentuan tersebut, BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 huruf g, bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara termasuk juga 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 daerah.

Menurut Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta, dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN ikut berperan dalam menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik,

penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi. Oleh karena itu dengan melihat pentingnya BUMN dalam berperan sebagai penggerak roda perekonomian nasional, sebagai kepanjangan tangan Pemerintah dalam mengeksekusi kebijakan atau program-programnya, maka dapat dikatakan bahwa selain sebagai penyelenggara layanan publik, BUMN juga berperan sebagai agen pembangunan.

Banyak kalangan berpendapat, perusahaan BUMN merupakan kekuatan dan penggerak ekonomi luar biasa. Di Singapura dan Malaysia, BUMN berkontribusi besar dalam kegiatan ekonomi. Di Indonesia BUMN masuk di sejumlah sektor atau bidang usaha yang beragam, dari perbankan, energi, pangan, infrastruktur, serta perhubungan, baik laut, darat, maupun udara.

Sebanyak 118 BUMN pada 2015 dengan total aset Rp 5.395 triliun tentu dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pertumbuhan ekonomi 2016 jika mampu bersinergi dalam mengelola bidang usaha. Aset BUMN juga diperkirakan bisa lebih besar melalui proses revaluasi aset BUMN<sup>1</sup>.

Tahun lalu, sebanyak 36 BUMN (atau anak perusahaan BUMN) mendapatkan alokasi penyertaan modal negara (PMN) total Rp 41,42 triliun.

---

<sup>1</sup> *HarianKompas*, 13 Februari 2016

Hingga akhir tahun 2015, pencairan PMN tahun anggaran 2015 telah selesai kepada 35 BUMN dalam bentuk tunai sebesar Rp 41,17 triliun. Satu BUMN sisanya memperoleh bentuk suntikan PMN *non cash* sebesar Rp 250 miliar.

Tahun anggaran 2016 ini, menurut rencana sebanyak 23 BUMN akan menerima PMN lanjutan sekitar Rp 34,318 triliun. Komposisi PMN tersebut meliputi PMN dana segar sebesar Rp 31,75 triliun dan *non cash* (konversi utang RDI/SLA) sebesar Rp 2,57 triliun.

Di samping penambahan PMN tersebut, tahun 2016 Pemerintah akan memberikan tambahan PMN *non cash* dengan mengonversiaset Bantuan Pemerintah Yang Belum Ditetapkan Statusnya alias BPYBDS menjadi tambahan PMN atas delapan BUMN sebesar lebih kurang Rp 23,33 triliun.

Sebelumnya, Menteri Keuangan Bambang P.S. Brodjonegoro menegaskan, PMN tahun ini akan fokus pada BUMN yang mendapatkan penugasan khusus dari Pemerintah. Bambang memberi contoh, perusahaan yang layak mendapatkan PMN antara lain Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perum Badan Urusan Logistik (Bulog).<sup>2</sup>

Untuk dapat mengoptimalkan perannya sebagai penyelenggara layanan publik dan agen pembangunan, maka BUMN harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) secara konsisten. Penerapan prinsip-prinsip tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN.

---

<sup>2</sup> *Tabloid Kontan*, 8 Februari-14 Februari 2016

Pengelolaan/pengurusan BUMN tidak bisa dilepaskan dari peranan direksi, karena direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Selain direksi, maka para pegawai BUMN juga berperan penting dalam melakukan pengelolaan BUMN. Oleh karena itu maka direksi maupun pegawai BUMN dapat juga dituntut di pengadilan karena disangka/didakwa telah melakukan tindakan yang merugikan keuangan negara akibat perbuatannya dalam mengelola/mengurus BUMN. Kasus terakhir adalah kasus R.J. Lino. Richard Joost Lino (R.J. Lino), adalah direktur utama PT Pelindo II (Persero) yang resmi diberhentikan dari jabatannya oleh pemegang saham pada tanggal 23 Desember 2015, setelah KPK menetapkan Lino sebagai tersangka dalam kasus dugaan korupsi dalam pengadaan *quay container crane* (QCC) tahun 2010. Surat perintah penyidikan telah ditandatangani pimpinan KPK pada tanggal 15 Desember 2015.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas berkaitan dengan pentingnya peran BPK dalam melaksanakan tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh direksi termasuk pegawai BUMN yang melakukan pengelolaan BUMN, maka akan dilakukan penelitian dengan judul: “ANALISIS YURIDIS TERHADAP TUGAS BPK DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA PADA BUMN.”



## **B. Perumusan Masalah**

Penelitian ini akan mengajukan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah tugas dan wewenang BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah analisis yuridis terhadap tugas BPK dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN?

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kewenangan Pengelolaan Keuangan Negara**

Tujuan nasional Indonesia yang dituangkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan komitmen bangsa Indonesia dan menjadi tugas negara untuk mewujudkannya. Berdasarkan rumusan Alinea IV Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka Indonesia menganut konsep negara hukum baru yang lebih dinamis yakni yang dikenal dengan istilah *welfare state* (negara kesejahteraan) atau negara hukum materiil. Di dalam negara hukum modern *welfare state* ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin. Jadi di dalam *welfare state* pemerintah itu disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>3</sup>

Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan yang merupakan revisi dari konsep negara pasif, Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh W Riawan Tjandra menguraikan bahwa dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang

---

<sup>3</sup> SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), halaman 45

memberikan legalisasi bagi ‘negara intervensionis’ abad ke 20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Walhasil dengan intervensi ini fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus seperti ‘*social security*’, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan, dan pelatihan serta perumahan.<sup>4</sup>

Soekanto dalam W. Riawan Tjandra menyatakan apabila semula negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, maka mulai timbul aliran-aliran yang menganggap negara sebagai *agency of service*, maka timbullah konsep *welfare state* yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva dan bahwa manusia bukanlah semata-mata merupakan alat kepentingan kolektiva akan tetapi juga untuk tujuan diri sendiri.<sup>5</sup>

Dalam mencapai tujuan bernegara dan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat menurut Alinea IV dan Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pemerintah memperoleh suatu kewenangan untuk mengelola keuangan negara sehingga tugas-tugas negara tersebut dapat segera diwujudkan. Kewenangan negara tersebut diperoleh pemerintah berdasarkan Pasal 23 Undang-undang Dasar Negara

---

<sup>4</sup> W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2008), halaman 9.

<sup>5</sup> *Ibid*, halaman 11-12

Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana Pasal 1 angka 1 merumuskan 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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR berpendapat bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>6</sup>

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut HD van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, atribusi, delegasi, dan mandat didefinisikan sebagai berikut:<sup>7</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

---

<sup>6</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja GrafindoPersada, 2013), halaman 99

<sup>7</sup> *Ibid*, halaman 102

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum: “Tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.” Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*.<sup>8</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, tanggung jawab pejabat dalam melaksanakan fungsinya dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaitan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan. Tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi.

---

<sup>8</sup> *Ibid*, halaman 105-106

Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN). Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam kaitan dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubung dengan adanya maladministrasi. Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa. Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi. Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tanggung gugat jabatan<sup>9</sup>.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, dalam konteks tindak pidana korupsi *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang) atau *unreasonableness* (sewenang-wenang), keduanya merupakan parameter yang utama ada tidaknya penyimpangan dalam penggunaan wewenang pemerintahan tentunya di samping asas-asas hukum administrasi yang lain. Dalam hal terdapat unsur penyalahgunaan wewenang dan sewenang-wenang, maka terdapat unsur maladministrasi dan tentu ada unsur perbuatan melawan hukum, dan perbuatan itu menjadi tanggung jawab pribadi pejabat yang melakukannya. *Abuse of power* lebih luas pengertiannya daripada *unreasonableness*, namun

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011, halaman 16-17.

dalam kajian hukum administrasi keduanya sangat diperlukan untuk menentukan ada tidaknya korupsi pejabat<sup>10</sup>.

Mencermati delik pidana penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan yang dapat merugikan keuangan negara, Hernold Ferry Makawimbang menyatakan bahwa kata kunci yang harus dijawab adalah “apa kewenangan itu, dan bagaimana kesempatan atau sarana yang ada karena jabatan itu”, sehingga dapat disalahgunakan dan dapat merugikan keuangan negara. Jika dilihat dari kata-kata tersebut mempunyai pengertian “kewenangan yang diperoleh karena jabatan” dan jabatan tersebut mempunyai akses terhadap keuangan negara. Karena banyak jabatan dan kewenangan walaupun disalahgunakan tidak berdampak pada perbuatan merugikan keuangan negara, berarti bahwa jabatan tersebut mempunyai kekuasaan atau kewenangan langsung atau tidak langsung yang dapat mempengaruhi keputusan yang mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban keuangan negara.<sup>11</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 5). Sedangkan Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat

---

<sup>10</sup> *ibid*, halaman 49.

<sup>11</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014, halaman 38.

Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik (Pasal 1 angka 6).

## **B. Kedudukan Hukum BUMN dalam Pengelolaan Keuangan Negara**

BUMN memegang peranan penting dalam pelayanan publik masyarakat Indonesia saat ini karena mereka bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak, meskipun sebagian sahamnya telah dimiliki juga oleh individu ataupun badan-badan usaha swasta. Peranan BUMN dalam penyediaan layanan publik tersebut bersifat sangat mandiri dan otonom. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya keleluasaan secara penuh dalam menjalankan misi usahanya baik itu dari segi pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, ataupun organisasi dan kelembagaan. Campur tangan pemerintah hanya dalam penetapan kebijakan dan aturan pengelolaan BUMN secara umum terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak ataupun yang berkaitan dengan perekonomian nasional ataupun yang bersifat strategis. Selain itu kontrol pemerintah terhadap BUMN terutama dalam hal manajemen operasional sangat longgar apalagi terhadap BUMN yang berstatus Persero yang sebagian besar sahamnya juga telah dimiliki oleh publik. Dalam hal ini yang paling berperan adalah Rapat Umum Pemegang Saham. BUMN juga sejalan dengan reformasi manajemen publik yang populer di tahun 1990an yaitu *New Public Management* yang berorientasi pada kinerja, sebagaimana dikemukakan antara lain oleh David Osborne dan Ted Gaebler dengan meluncurkan buku yang berjudul *Reinventing Government*.



Secara singkat, *New Public Management* menekankan bagaimana instansi publik memperlakukan warga masyarakat atau publik sebagai pelanggan (*customer*). Pimpinan organisasi publik harus menemukan cara-cara baru dalam mencapai hasil atau dengan cara meng”ala swastakan” fungsi-fungsi dan pekerjaan yang sebelumnya dikerjakan oleh pemerintahan. Pimpinan organisasi publik seharusnya mengurangi pekerjaan yang harus mereka lakukan (*steering*) dan sebisa mungkin melalui kontrak ataupun bentuk atau pengaturan yang lain dan bukan dengan melakukan semua pekerjaan (*rowing*)<sup>12</sup>.

BUMN selain sejalan dengan *New Public Management* juga sejalan dengan agensifikasi apabila dilihat dari penekanannya terhadap tata kelola yang lebih memerhatikan prinsip efisiensi dan efektivitas. Oleh karena itu teori agensi sangat mendukung kinerja BUMN.

*Agency theory* merupakan teori yang menjelaskan tentang hubungan kontraktual antara pihak yang mendelegasikan pengambilan keputusan tertentu (*principal/pemilik/pemegang saham*) dengan pihak yang menerima pendelegasian tersebut (*agent/direksi/manajemen*). *Agency theory* memfokuskan pada penentuan kontrak yang paling efisien yang memengaruhi hubungan *principal* dan *agen*.<sup>13</sup>

Menurut Misahardi Wilamarta dalam Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, teori agensi memberikan pandangan yang terbaru terhadap *good*

---

<sup>12</sup> *Op cit*, Mediya Lukman, halaman 55

<sup>13</sup> Ridwan Khaerandy dan Camelia Malik, *Good Corporate Governance*, (Yogyakarta: Total Media, 2007),halaman 16.

*corporate governance (GCG)*, yaitu para pendiri perseroan dapat membuat perjanjian yang seimbang antara principal (pemegang saham) dengan agen (direksi). Teori agensi menekankan pentingnya pemilik perusahaan (pemegang saham ) menyerahkan pengelolaan perusahaan kepada tenaga-tenaga profesional (*agents*) yang lebih mengerti dalam menjalankan bisnis sehari-hari. Teori ini muncul setelah fenomena terpisahnya kepemilikan perusahaan dengan pengelolaan, terutama pada perusahaan-perusahaan besar yang modern<sup>14</sup>.

Tujuan dipisahkannya pengelolaan dari kepemilikan perusahaan yaitu agar pemilik perusahaan memperoleh keuntungan yang semaksimal mungkin dengan biaya yang seefisien mungkin dengan dikelolanya perusahaan oleh tenaga-tenaga profesional<sup>15</sup>.

Definisi *corporate governance* yang umum digunakan adalah *corporate governance* sebagai sistem hukum dan praktik untuk menjalankan kewenangan dan kontrol dalam kegiatan bisnis perusahaan. Kegiatan itu meliputi hubungan khusus antara pemegang saham , komisaris dan komite-komitennya, direksi, pejabat eksekutif, dan konstituen lainnya (seperti pegawai, masyarakat lokal, pelanggan, dan pihak supplier).<sup>16</sup>

Menurut Antonius Alijoyo dan Subarto Zaini dalam Ridwan Khairandy dan Camelia Malik, *corporate governance* dalam arti sempit pada dasarnya berbicara tentang dua aspek yakni *governance structure* atau *board*

---

<sup>14</sup> *loc cit*

<sup>15</sup> *Ibid*, halaman 17

<sup>16</sup> *Ibid*, halaman 63

*structure* dan *governance process* atau *governance mechanism* pada suatu perusahaan. *Governance structure* adalah struktur hubungan pertanggungjawaban dan pembagian peran di antara berbagai organ utama perusahaan yaitu pemilik atau pemegang saham, pengawas atau komisaris, dan pengelola atau direksi atau manajemen. Sedangkan *governance process* membicarakan tentang mekanisme kerja dan interaksi aktual di antara organ-organ tersebut.<sup>17</sup>

Munir Fuady dalam Ridwan Khairandy dan Camelia Malik menyatakan bahwa pada prinsipnya istilah *good corporate governance* mengacu pada bagaimana manajemen perusahaan mengelola perusahaan tersebut secara baik, benar dan penuh integritas. Karena itu prinsip *good corporate governance* melingkupi seluruh aspek dari organisasi, bisnis dan budaya perusahaan<sup>18</sup>.

Menurut Pasal 2 Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Nomor: KEP- 23/M-PM.PBUMN/2000 tentang Pengembangan Praktik GCG dalam Perusahaan Perseroan (PERSERO), GCG adalah prinsip korporasi yang sehat, yang perlu diterapkan dalam pengelolaan perusahaan, yang diselenggarakan semata-mata demi menjaga kepentingan perusahaan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan perusahaan.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau

---

<sup>17</sup> Ibid, halaman 66

<sup>18</sup> Ibid, halaman 72

sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 10, yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Rumusan Pasal 1 angka 1 dan 10 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tersebut sejalan dengan rumusan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menegaskan bahwa keuangan negara juga meliputi 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 daerah.

Adapun yang dimaksud dengan keuangan negara menurut Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. 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.

Indroharto dalam Ridwan HR menyatakan bahwa BUMN/BUMD dimasukkan sebagai “instansi pemerintah”<sup>19</sup>. Pendapat berbeda dinyatakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja yang menegaskan bahwa status hukum Persero (BUMN) adalah murni badan hukum perdata, demikian pula hubungan usaha diatur menurut hukum perdata serta tidak memiliki fasilitas negara. Nomenklatur yang berlaku pada lembaga pemerintah sama sekali tidak berlaku pada Persero, termasuk di dalamnya status hukum pegawai Persero termasuk direksinya adalah pegawai swasta biasa<sup>20</sup>.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, bangunan arsitektur keuangan publik pada dasarnya menunjukkan pola keuangan berjenjang dan membentuk suatu jaringan kerja pengelolaan dan pengawasan yang jelas dan pasti, sehingga membedakan pula aturan pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Dalam bangunan arsitektur keuangan publik, keuangan BUMN memiliki kapasitas hukum sendiri yang berbeda dengan badan hukum lainnya. Tata kelola dan ata tanggung jawab BUMN memiliki kapasitas hukum perdata di mana ketentuan yang mengaturnya adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat perdata. Negara, dalam kedudukannya pada BUMN, adalah sebagai subyek hukum perdata, yang tindakan hukumnya semula dalam bentuk tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) telah berubah menjadi

---

<sup>19</sup> Ibid, halaman 84

<sup>20</sup> Arifin P. SoeriaAtmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013),halaman 119-120

hak dan kewajiban (*bekwaamheid*) sebagai akibat sebuah transaksi horisontal yang tunduk sepenuhnya pada rezim hukum perdata.<sup>21</sup>

Oleh sebab itu negara dan/atau lembaga negara sebagai subyek hukum publik tidak memiliki kewenangan apapun dalam lapangan hukum perdata yang menyebabkan intervensi oleh penguasa terhadap BUMN, dan menjadikan BUMN tidak mampu menjalankan kemandiriannya maupun dalam bersaing sesama badan usaha sebagaimana layaknya perusahaan. BUMN menurut konsep hukum keuangan publik, dikreasikan sebagai serangkaian struktur (*a set of structural*) entitas bisnis yang prakteknya mengakar (*deep rooted business practices*) sebagai kekuatan ekonomi suatu bangsa. Dalam konsep bisnis tersebut sulit dilakukan jika regulasi terhadap BUMN memiliki pola pikir serba-negara, yang justru secara nyata akan menciptakan perasaan kurang nyaman (*insecure feeling*) dari pengelola BUMN, sehingga praktek bisnis yang dijalankan tidak mampu berkompetisi dan tidak dapat menghasilkan portofolio bisnis yang menjadi mesin pertumbuhan (*engines of growth*) ekonomi negara.<sup>22</sup>

Dengan pemikiran tersebut, secara teori hukum, negara atau lembaga negara tidak memiliki kewenangan publik dalam BUMN disebabkan telah terjadi perubahan fungsi dan transformasi status hukum kekayaan/keuangan dalam BUMN, dari tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) sebagai badan hukum publik, menjadi hak dan kewajiban sebagai akibat transaksi

---

<sup>21</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, (Bandung: Mujahid Press, 2014), halaman 33

<sup>22</sup> *Loc cit*

horizontal dan transformasi status hukum uang negara menjadi uang perdata, yang hakikatnya kemudian menjadi dasar yang kuat untuk menguatkan hak dan kewajiban BUMN sebagai badan hukum.<sup>23</sup>

### C. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara

Pengawasan merupakan kegiatan manajerial yang berfungsi untuk mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Pengawasan merupakan bagian akhir dari fungsi manajemen yang diawali dengan proses *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pergerakan), dan *controlling* (pengawasan).

Menurut Henry Fayol sebagaimana dikutip oleh MH Saragih, mengemukakan tentang pengawasan bahwa: “...Dalam setiap usaha, pengawasan terdiri atas tindakan meneliti apakah segala sesuatu tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan, prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Pengawasan bertujuan menunjukkan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperbaiki dan mencegah kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan itu. Pengawasan beroperasi terhadap segala hak, baik terhadap benda, manusia, perbuatan, maupun hal-hal lainnya ...”<sup>24</sup>

Pengawasan dapat ditinjau dari berbagai segi, antara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum. Dari segi manajemen, pengawasan

---

<sup>23</sup> *Ibid*, halaman 34

<sup>24</sup> MH Saragih, *Azas-azas Organisasi dan Manajemen*, ( Bandung: Tarsito, 1982), halaman 89.

diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi berjalan sesuai dengan rencana (*planning*) sehingga tujuan organisasi tercapai. Di samping itu, pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi pemerintahan berjalan dengan baik dan terjamin penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, pengawasan dapat memperkecil hambatan yang terjadi dan segera melakukan perbaikan. Dari segi hukum Administrasi, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atas sikap-tindak badan/pejabat tata usaha dapat diupayakan.<sup>25</sup>

Menurut Paulus Effendie Lotulung, tujuan pokok dari kontrol (pengawasan) adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif. Selanjutnya dikatakan bahwa apabila ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan pengawasan terhadap badan/organ yang diawasi, maka dapat dibedakan menjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Pengawasan intern berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkhis, ataupun pengawasan yang dilakukan oleh tim/panitia verifikasi yang dibentuk secara

---

<sup>25</sup> SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press:Yogyakarta, 2013, halaman 2



insidental dan biasanya terdiri dari beberapa orang ahli dalam bidang-bidang tertentu. Bentuk pengawasan semacam itu dapat digolongkan dalam jenis pengawasan teknis-administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk *built-in control*. Sebaliknya, suatu pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya: pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPK, pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui pers/mass- media, pengawasan politis yang pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk "*hearing*" ataupun hak bertanya para anggotanya. Termasuk pula pengawasan ekstern ini adalah pengawasan yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan-badan peradilan (*judicial control*) dalam hal timbul persengketaan atau perkara dengan pihak pemerintah.<sup>26</sup>

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang dimaksud dengan perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN/APBD. Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara.

---

<sup>26</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986, halaman xv-xvi

Pengertian pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Selanjutnya Pasal 1 angka 11 Undang-undang BPK menyatakan bahwa tanggung jawab keuangan negara adalah kewajiban pemerintah dan lembaga negara lainnya untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang BPK, maka BPK merupakan lembaga negara yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, maka yang dimaksud dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menurut Pasal 1 angka 9 adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal tersebut ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, oleh karena itu maka kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yaitu:

1. 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.
2. 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 23 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 sarannya secara efektif.

3. 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.

### **BAB III**

#### **TUJUAN PENELITIAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

##### **A. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui tugas dan wewenang BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui analisis yuridis terhadap tugas BPK dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara pada BUMN.

##### **B. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah dan melengkapi informasi kepada masyarakat tentang tugas BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN.
2. Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas kedua permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini sehingga bermanfaat dalam memberikan analisis secara yuridis mengenai tugas BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN.

## **BAB IV**

### **METODA PENELITIAN**

#### **A. Metoda Pendekatan**

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah tentang tugas BPK dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN. Masalah tersebut dikaji dari sudut pandang hukum dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena masalah yang akan diteliti tersebut berhubungan erat dengan *law in books*. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dari data sekunder.

#### **B. Spesifikasi Penelitian**

Untuk mendekati permasalahan dipergunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum yang mendukung penyelesaian permasalahan untuk selanjutnya dilakukan analisa secara kritis terhadap permasalahan tersebut.

### C. Jenis dan Sumber Data

Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Ronny Hanityo menyatakan bahwa:<sup>27</sup>

Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya), dapat dibedakan menjadi:

- a. Bahan-bahan hukum primer:
  1. Norma dasar Pancasila
  2. peraturan dasar: batang tubuh UUD 1945, Ketetapan-ketetapan MPR
  3. peraturan perundang-undangan
  4. bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya: hukum adat
  5. yurisprudensi
  6. traktat.

(Bahan-bahan hukum tersebut di atas mempunyai kekuatan mengikat).
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erathubungannyadengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah:rancangan peraturan-peraturan perundang-undangan; hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu'bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,. misalnya:bibliografi; indeks kumulatif.

### D. Teknik Pengumpulan Data

Sehubungan dengan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini data sekunder/kepustakaan, maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini

---

<sup>27</sup> Ronny Hanityo, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), halaman 11 dan 12

## **E. Analisis Data**

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, artinya data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan disajikan dalam bentuk uraian berdasarkan kategori permasalahan dalam penelitian ini



## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Tugas dan Wewenang BPK dalam Melaksanakan Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**

Terminologi keuangan negara dari aspek konstitusional Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, dapat ditemukan pada Pasal 23 ayat (1),(2) dan (3), yang mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) 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.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Selanjutnya Pasal 23 C UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.” Ketentuan Pasal 23 C tersebut selanjutnya diimplementasikan melalui 3 (tiga) paket undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Terminologi keuangan negara menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1 angka 1, bahwa yang dimaksud dengan 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.

Selanjutnya menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. 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 daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum angka 3 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sebagai berikut:

#### Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek 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 berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban

tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek 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 obyek sebagaimana tersebut di atas 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 obyek sebagaimana tersebut di atas 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.

Pasal 23 E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Ayat (3) menegaskan bahwa hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23 G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang dimaksud adalah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Pengelolaan keuangan negara menurut Pasal 1 angka 8 adalah

keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Sedangkan tanggung jawab keuangan negara menurut Pasal 1 angka 11 adalah kewajiban Pemerintah dan lembaga negara lainnya untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

BPK merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk melakukan pengawasan/pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang secara organisatoris berada di luar pemerintah. Dengan demikian BPK berkedudukan sebagai lembaga pengawas eksternal, sebagaimana dinyatakan oleh Paulus Effendie Lotulung.

Tugas dan wewenang BPK diatur dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 11 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK 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 dimaksud 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 menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (5) 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.

#### Pasal 9

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK 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, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara,

- Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya 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 pemeriksa 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) Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

#### Pasal 10

- (1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
  - a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
  - b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
  - c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- (4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

#### Pasal 11

BPK dapat memberikan:

- a. 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 lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- 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.

Tugas dan wewenang BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) maupun Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK tersebut menegaskan bahwa BPK bertugas dan berwenang juga melakukan pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ada dalam BUMN. Tugas BPK tersebut merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 10, yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Rumusan Pasal 1 angka 1 dan 10 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN tersebut sejalan dengan rumusan Pasal 2 huruf g

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menegaskan bahwa keuangan negara juga meliputi 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 daerah.

Undang-undang lainnya yang mengatur tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN/APBD. Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara.

Untuk melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, maka acuan bertindak BPK dalam memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara tersebut adalah berdasarkan pada Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004.

Lingkup pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 5. Menurut Pasal 2 ayat (1), Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab



keuangan negara. Ayat (2) menegaskan bahwa BPK yang melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

Menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, pemeriksaan terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan (ayat 2). Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas (ayat 3). Sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk pada ayat (2) dan ayat (3), yang dalam Penjelasan dinyatakan bahwa pemeriksaan tersebut meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian pemerintah.

Pemeriksaan yang dilakukan BPK dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan, yang disusun oleh BPK setelah berkonsultasi dengan Pemerintah (Pasal 5 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004).

Dalam pelaksanaan pemeriksaan, BPK secara bebas dan mandiri menentukan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan (Pasal 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003).

Pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK selain berdasarkan Pasal 6, juga diatur dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 14 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, sebagai berikut:

#### Pasal 7

- (1) Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan.
- (2) Dalam rangka membahas permintaan, saran, dan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK atau lembaga perwakilan dapat mengadakan pertemuan konsultasi.

#### Pasal 8

Dalam merencanakan tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank sentral, dan masyarakat.

#### Pasal 9

- (1) Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah.
- (2) Untuk keperluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK.
- (3) Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.

#### Pasal 10

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi obyek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. meminta keterangan kepada seseorang;
- e. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

#### Pasal 11

Dalam rangka meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf d, BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang.

#### Pasal 12

Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah.

#### Pasal 13

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

#### Pasal 14

- (1) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur bersama oleh BPK dan Pemerintah.

Hasil pemeriksaan dan tindak lanjut yang harus dilakukan BPK setelah melaksanakan pemeriksaan diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 21 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Menurut Pasal 15, setelah pemeriksaan selesai dilakukan maka BPK menyusun laporan hasil pemeriksaan. Dalam hal diperlukan, pemeriksa dapat menyusun laporan interim pemeriksaan. Dalam

Penjelasan ditegaskan bahwa laporan interim pemeriksaan dimaksud diterbitkan sebelum suatu pemeriksaan selesai secara keseluruhan dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian.

Pasal 16 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini (ayat 1). Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi (ayat 2). Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan (ayat 3). Selanjutnya ayat (4) menyatakan bahwa tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Menurut Penjelasan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria (i) kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, (ii) kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), (iii) kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan (iv) efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat 4 (empat) jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni (i) opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), (ii) opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), (iii) opini tidak wajar (*adversed opinion*), dan (iv) pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Pasal 16 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan dan rekomendasi. Menurut Pasal 1 angka 12, rekomendasi adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan.

Pasal 16 ayat (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Selanjutnya ayat (4) menyatakan bahwa tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 17 ayat (1). Laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/Gubernur//Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (3). Menurut ayat (4) dan ayat (5), Laporan hasil pemeriksaan kinerja maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu juga disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya. Selanjutnya menurut ayat (6), laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Menurut Pasal 18 ayat (1) dan (2), ikhtisar hasil pemeriksaan semester disampaikan kepada lembaga perwakilan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan. Ikhtisar hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan.

Pasal 19 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, dinyatakan terbuka untuk umum (ayat 1). Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa laporan hasil pemeriksaan tersebut tidak termasuk laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa, Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan (ayat 1). Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan (ayat 2). Jawaban atau penjelasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima (ayat 3). Selanjutnya ayat (4) menyatakan bahwa BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan. Ayat (5) menyatakan bahwa, pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Selanjutnya ayat (6) menyatakan, BPK memberitahukan hasil

pemantauan tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester.

Terhadap pengenaan ganti kerugian negara, maka berdasarkan Pasal 22 ayat (4) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Selanjutnya ayat (4) menyatakan bahwa, tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa, Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/direksi perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh hari) setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud. Ayat (2) menyatakan bahwa, BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, BPK tunduk berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK dan Undang-undang

Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Kewenangan BPK sebagai lembaga pengawas/pemeriksa keuangan negara sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut diperkuat lagi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PUU-XI/2013.

#### **B. Analisis Yuridis terhadap Tugas BPK dalam Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara pada BUMN.**

Secara yuridis BPK memiliki kewenangan melakukan pengawasan/pemeriksaan 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, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Keuangan Negara tersebut, khususnya huruf g dan i pernah digugat ke Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menolak gugatan walaupun salah satu hakimnya ada yang memberi pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mengeluarkan Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat



pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara pengujian Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan pemohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian konstitusionalitas ini diajukan oleh beberapa pihak, yang pertama oleh Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara yang diwakili oleh para pengurusnya yaitu Hambra, Gunawan, Eko Setiawan, Disril Revolin Putra, Lukman Nur Azis, Binsar Jon Vic S, Danang Wahyu Setyojati, Junian Sidharta, dan Joni Prasetyanto, yang selanjutnya disebut sebagai Pemohon I. Selain itu juga ada perorangan Warga Negara Indonesia sebagai Pemohon II, yaitu Drs. Omay K. Wiraatmadja dan perorangan Warga Negara Indonesia sebagai Pemohon III, yaitu Dr. Ir. Sutrisno Sastroredjo.

Dalam pokok permohonan, para Pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b dan Pasal 11 huruf a Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23 E ayat (1), dan Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945.

Terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat: Menimbang bahwa setelah membaca permohonan para Pemohon, mendengar dan membaca keterangan Presiden, DPR, saksi yang diajukan oleh Pemohon,

ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan Presiden, serta BPK dan KPK, dan memeriksa dengan saksama alat bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, kesimpulan tertulis yang diajukan oleh para Pemohon dan Pemerintah, yang keterangan selengkapnya sebagaimana tertera pada bagian Duduk Perkara di atas, Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

Menimbang bahwa menurut Mahkamah, pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan. Sebagai kepanjangan tangan negara BUMN atau BUMD berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945. Ketentuan konstitusional di dalam bab tersebut tiga ayat pada bagian pertama Pasal 33 tidak mengalami perubahan ketika terjadi perubahan UUD 1945. Ketiga ayat dimaksud sedemikian penting dan fundamentalnya dalam sistem perekonomian nasional, sehingga tidak turut diubah, karena merupakan implementasi cita sistem perekonomian sebagai bagian dari cita sistem bernegara ketika bangsa Indonesia ini memperjuangkan dan membentuk negara, yang dilatarbelakangi oleh sejarah panjang kegetiran hidup karena tiadanya peri kemanusiaan dan peri keadilan, termasuk di bidang

perekonomian, akibat dari adanya penjajahan negara asing [vide Pembukaan alinea pertama UUD 1945].

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan konstitusional tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya merupakan bagian dari pelaku dalam sistem perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan [vide Pasal 33 ayat (1) UUD 1945]. BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang berada pada tingkat dan dalam wilayah administrasi yang berbeda mengelola usaha yang objeknya adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak atau mengelola usaha yang objeknya bersumber dari bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kedua macam objek tersebut, sesuai dengan cita sistem perekonomian yang dikehendaki ketika membentuk negara, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat [vide Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945]. Dengan demikian maka usaha terhadap kedua objek tersebut, yang menjadi fungsi BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, merupakan derivasi dari penguasaan negara atas kedua objek tersebut sebagai bagian dari fungsi negara. Itulah pengertian yang lebih teknis dari BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya sebagai kepanjangan tangan negara.

Menimbang bahwa ayat (4) dari Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal yang terbentuk, atau lebih tepatnya ayat yang ditambahkan, ketika terjadi perubahan UUD 1945 tahap keempat, yaitu pada tahun 2002. Ayat tersebut merupakan respons lembaga negara pelaku perubahan konstitusi yang

merepresentasikan bangsa ini terhadap dinamika masyarakat dan terbukanya hubungan antarbangsa yang lebih luas. Prinsip yang sangat jelas dalam perubahan tersebut adalah tetap mempertahankan penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Sementara itu, oleh karena adanya fakta bahwa: (1) "kebutuhan manusia tak terbatas, sedangkan sumber pemenuhan kebutuhan sangat terbatas"; (2) penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi memungkinkan bagi suatu bangsa untuk melakukan eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun faktanya justru menimbulkan terjadinya kesenjangan yang semakin lebar, baik internal suatu bangsa atau antar bangsa, sehingga terjadi ketidakadilan.

Oleh karena itu, untuk mengejar ketertinggalan dan kemajuan di bidang perekonomian penyelenggaraan ekonomi berdasarkan prinsip efisiensi dengan tetap mempertimbangkan keadilan yang merupakan kebutuhan fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang acapkali lebih dikuasai oleh prinsip pertumbuhan, harus tetap mempertimbangkan keberlanjutan dan sesuai dengan wawasan lingkungan, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Kesemuanya itu merupakan ketentuan konstitusional dalam rangka mewujudkan

kemandirian ekonomi dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional [vide Pasal 33 ayat (4) UUD 1945];

Menimbang bahwa pemisahan kekayaan negara dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya, harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran tersebut. Pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusannya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya adalah (i) badan usaha kepunyaan negara, (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia, (iii) sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan (iv) untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Atas dasar kesimpulan tersebut BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak dan berbeda pula dari organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau

badan. Berdasarkan kesimpulan di atas, meskipun berbeda dengan organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha maka BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang sejatinya melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara berlaku pula pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan BPK dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda,

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

Pasal 2 huruf g sepanjang frasa "termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah" dan huruf i sepanjang frasa "kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah"

Menimbang bahwa mengenai permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara, oieh karena sama dengan pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya dalam Putusan Nomor 48/PUUXI/2013, tanggal 18 September 2014, pukul 16.03 WIB, maka seluruh pertimbangan hukum mengenai pasal tersebut mutatis mutandis berlaku sebagai pertimbangan dalam permohonan a quo;

Bahwa kedua norma tersebut merupakan tindak lanjut dari Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945. Dengan perkataan lain, ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU BPK merupakan kebijakan hukum terbuka (opened legal policy) yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Menurut

Mahkamah, subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan;

Pertanyaannya adalah apakah kekayaan negara yang telah dipisahkan, yang kemudian menjadi modal usaha BUMN dan BUMD tersebut adalah tetap sebagai keuangan negara dan dengan demikian BPK berwenang memeriksanya. Pertanyaan lainnya, apakah dengan demikian secara umum berlaku sistem dan mekanisme Pasal 23 UUD 1945, padahal BUMN atau BUMD tersebut adalah entitas usaha, yang dengan demikian kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi bukan lagi keuangan negara, yang secara konstitusional BPK tidak lagi berwenang memeriksa pengelolaannya, tapi pemeriksa (*internal audit*) yang berwenang;

Bahwa, menurut Mahkamah, pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara. Terkait dengan kewenangan BPK untuk memeriksa, menurut Mahkamah, oleh karena masih tetap sebagai keuangan negara dan BUMN atau BUMD sesungguhnya adalah milik negara dan, sebagaimana dipertimbangkan di atas, adalah juga kepanjangan tangan negara maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya. Meskipun

demikian, supaya BUMN dan BUMD dapat berjalan sesuai dengan prinsip *good corporate governance*, pengawas internal, selain Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas masih tetap relevan.

Menimbang bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas sebagaimana dipertimbangkan di atas, ternyata masih terdapat permasalahan lain yang harus dipertimbangkan, yaitu mengenai paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan dari negara, yang dilaksanakan berdasarkan paradigma bisnis (*business judgement rules*) yang sesungguhnya berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*government judgement rules*);

Bahwa benar, kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau BUMD yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgment rules*). Oleh karenanya, menurut Mahkamah, adalah merupakan ranah kebijakan



pembentuk Undang-Undang bagaimana pengawasan tersebut diatur secara tepat sesuai dengan hakikat dan kekhususan paradigma yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, yang dengan demikian penyelenggara fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik dan masing-masing penyelenggara fungsi pemerintahan maupun bisnis dapat berjalan tanpa keraguan. Dengan demikian penyelenggaraan tugas negara, baik oleh pemeriksa maupun lembaga yang diperiksa, berjalan efektif dan efisien, yang pada gilirannya akan menciptakan good corporate governance dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat;

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, maka permohonan Pemohon menurut Mahkamah Konstitusi tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian amar putusannya menyatakan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 tersebut diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan hakim konstitusi, namun terdapat salah satu hakim konstitusi yaitu hakim konstitusi Harjono yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sebagaimana tercantum di bawah ini:

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, saya berpendapat, bahwa permohonan para Pemohon seharusnya dikabulkan untuk sebagian dengan memberikan tafsir konstitusional khususnya terhadap frasa "Badan Usaha Milik Negara" dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK dan frasa "BUMN/BUMD" dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK dengan menyatakan bahwa, "BPK dalam menjalankan

tugas dan wewenangnya untuk memeriksa BUMN/BUMD Persero didasarkan atas norma pemeriksaan keuangan yang berlaku sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Perseroan Terbatas dan tidak didasarkan pada norma pemeriksaan keuangan pada instansi pemerintahan"

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mematahkan pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, yang menyatakan bahwa telah terjadi transformasi status hukum uang negara dalam BUMN menjadi berstatus hukum uang perdata dan sebaliknya. Dia menyatakan bahwa negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik mempunyai kewenangan (*bevoegdheid*) menetapkan keputusan memisahkan keuangan negaranya untuk menjadi modal pendirian BUMN. Ketika uang tersebut masuk ke dalam BUMN dalam bentuk saham, dan setelah Persero disahkan sebagai badan hukum demikian pula kedudukan hukum negara tidak dapat lagi diposisikan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Hal demikian harus dipahami dengan cara menegaskan secara "afirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh negara (pemerintah)." Dengan demikian terputus beban dan tanggung jawab negara maupun risiko sebagai badan hukum publik di dalam BUMN. Kedudukan hukum negara sebagai pemegang saham adalah sederajat dengan pemegang saham swasta lainnya. Dalam keadaan ini negara tunduk sepenuhnya pada sistem yang berlaku dalam lapangan hukum perdata, sehingga kehilangan imunitas publiknya.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, *op cit*, halaman 35-36

Terminologi keuangan negara menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diatur dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b) 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.

Berdasarkan rumusan Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa rumusan tersebut secara substansial pada hakikatnya sama dengan rumusan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 serta Penjelasan Umum angka 3 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Rumusan keuangan negara pada kedua undang-undang tersebut mencakup pula kekayaan negara yang dipisahkan yang berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN.

Menurut Hernold Ferry Makawimbang, hakikat pengertian keuangan negara secara substansial antara kedua undang-undang tersebut tidak berbeda,

hanya pendekatan pengaturan yang berbeda, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 pendekatan pada pengaturan keuangan negara dari aspek “objek, lingkup dan luas”, sedangkan Penjelasan alinea ke 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, mengatur keuangan negara dari aspek “wilayah penguasaan pengelolaan keuangan negara”, tetapi jika dilihat secara substansial “*content*” keduanya sama, hanya pendekatan melihat pengelolaannya yang berbeda.<sup>29</sup>

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menyatakan bahwa penyelenggara negara adalah: “Pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Selanjutnya menurut Pasal 2, Penyelenggara Negara meliputi:

1. Pejabat negara pada lembaga tertinggi negara;
2. Pejabat negara pada lembaga tinggi negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

---

<sup>29</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Op cit*, halaman 11

7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, ketentuan Pasal 2 angka 7 tersebut meliputi:

1. Direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada BUMN dan BUMD;
2. Pimpinan Bank Indonesia dan pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional;
3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;
4. Pejabat Eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
5. Jaksa;
6. Penyidik;
7. Panitera Pengadilan; dan
8. Pemimpin dan bendaharawan proyek.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. BUMN memegang peranan penting dalam penyediaan barang dan jasa pada perekonomian nasional, dan berfungsi sebagai *agent of development*. Peran penting dan strategis tersebut diwujudkan dengan menggunakan paradigma *business judgement rules* dan *prinsip-prinsip good corporate governance*.
2. Pada hakikatnya BUMN yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara merupakan kepanjangan tangan negara dalam menjalankan sebagian fungsi negara untuk mencapai tujuan negara. Kekayaan negara tersebut telah bertransformasi menjadi modal BUMN yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari kekayaan negara. Akibatnya tidak terjadi transformasi hukum publik ke hukum privat.
3. Direksi BUMN merupakan organ BUMN yang bertanggungjawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Dalam melakukan pengurusan BUMN, Direksi dipadankan dengan penyelenggara negara

(pejabat negara) yang menjalankan fungsi strategis. Oleh karena itu dalam menjalankan tugasnya mengurus BUMN, Direksi juga tunduk pada peraturan perundang-undangan, selain mematuhi anggaran dasar dan prinsip-prinsip *good corporate governance*.

4. Direksi dapat melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara, oleh karena itu BPK sebagai badan pengawas keuangan menjalankan tugas dan wewenang pemeriksaan termasuk kepada BUMN. Pemeriksaan yang dilakukan BPK dapat berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, maupun pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Laporan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan memuat opini, laporan hasil pemeriksaan BPK atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Sedangkan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Laporan hasil pemeriksaan BPK tersebut disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD dan sekaligus disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan BPK tersebut didasarkan pada ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **B. Saran**

Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK seharusnya berkomitmen menjalankan tugas pemeriksaan pada BUMN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:62/PUU-XI/2013, sehingga BPK dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara profesional.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2013, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Edisi Ketiga, Jakarta, Rajawali Press
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2014, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, Bandung, Mujahid Press
- Hadjon, Philipus M. dkk, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
- HR, Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Khairandy, Ridwan dan Camelia Malik, 2007, *Good Corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implementasinya di Indonesia dalam Perspektif Hukum*, Yogyakarta, Total Media.
- Lotulung, Paulus Effendie, 1986, *Beberapa sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer
- Lukman, Mediya, 2013, *Badan Layanan Umum*, dari Birokrasi Menuju Korporasi, Jakarta, PT Bumi Aksara
- Makawimbang, Hernold Ferry, 2014, *Kerugian Keuangan Negara*, Yogyakarta: Thafa Media
- Marbun, SF dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty
- Marbun, SF, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta, FH UII Press
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2013, *Manajemen Pelayanan, Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter, dan Standar Pelayanan Minimal*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Saidi, Muhammad Djafar, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Saragih, MH, 1982, *Azas-azas Organisasi dan Manajemen*, Bandung, Tarsito,.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press
- Tjandra, W Riawan, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Penerbit Universtas Atmajaya

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Nomor: KEP- 23/M-PM.PBUMN/2000 tentang Pengembangan Praktik GCG dalam Perusahaan Perseroan (PERSERO)

### **Media Masa**

Harian Kompas, Jakarta

Tabloid Ekonomi Kontan, Jakarta

### **Website**

<http://bumn.go.id/>

<http://finance.detik.com/>

<http://bisnis.liputan6.com/>

## LAMPIRAN

### CURRICULUM VITAE

#### A. Ketua Peneliti

1	NamaLengkap	Henny Juliani, S.H. M.H.
2	JenisKelamin	Perempuan
3	JabatanFungsional	LektorKepala
4	NIP/NIK/Identitaslainnya	196307171988032001
5	NIDN	0017076308
6	TempatdanTanggalLahir	Semarang, 17 Juli 1963
7	E-mail	hennyjuliani.fhundip@gmail.com
8	NomorTelepon/HP	0247614384/085641284581
9	Alamat Kantor	Jl. Prof. Sudarto, SH. Tembalang, Semarang.
10	NomorTelepon/Faks	02476918201
	Lulusan yang telahdihasilkan	Strata satu : lebih dari 150 mahasiswa Strata dua : lebih dari 25 mahasiswa
11	Mata Kuliah yang diampu	1. Hukum Keuangan Negara (S1) 2. Hukum Administrasi Negara (S1) 3. Hukum Administrasi Negara Lanjut (S1) 4. Hukum Pajak (S1) 5. Hukum Pajak (S2 - MKn)) 6. Hukum Pajak Lanjut (S1) 7. Kapsel Hukum Administrasi Negara

#### B. RiwayatPendidikan

	<b>S-1</b>	<b>S-2</b>
NamaPerguruan Tinggi BidangIlmu	UniversitasDiponegoro IlmuHukum	Universitas Diponegoro Hukum Ekonomi dan Teknologi
TahunMasuk-Lulus	1981-1986	1998-2007
JudulSkripsi/Tesis/Disertasi	Upaya Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah Departemen Tenaga Kerja	Kajian Yuridis terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Rangka Desentralisasi Fiskal (Studi Kasus Kota

	Propinsi Jawa Tengah dalam Rangka Menciptakan Keadilan Perburuhan di Jawa Tengah	Semarang)
Nama Pembimbing/Promotor	T. Hadi Soemarto, S.H. Woerjati, S.H.	Prof. Dr. Miyasto, S.U. Noor Rahardjo, S.H. MHum.

### C. Pengalaman Penelitian dalam 5 Tahun Terakhir

No	Tahun	Judul Penelitian	Pendanaan	
			Sumber	Jml (JutaRp)
1.	2016	Anggota: Imbas Penerbitan Perma No 1 Tahun 2000 tentang Paksa Badan (Inmprisonment for Civil Dept) terhadap Penggunaan Alat Paksa untuk Penagihan Pajak	Riset PNBPN UNDIP	25 -50
	2016	Ketua: "Pertanggungjawaban Direksi BUMN terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara"	PNBP	5
	2015	Ketua :Kajian Yuridis terhadap Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara	PNBP	15
	2014	Ketua : Badan Layanan Umum (BLU) Sebagai Solusi Debirokratisasi dalam Pengelolaan Keuangan Negara	PNBP	5
	2013	Ketua :Kajian terhadap Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal	BOPTN	5
	2012	Ketua:Aspek Hukum Terhadap Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara	DIPA	5
	2011	Ketua : Kajian Yuridis terhadap Perda Kota Semarang Nomor 13	DIPA	4

		Tahun 2011 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan sebagai Sarana dalam Mewujudkan Desentralisasi Fiskal		
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--