UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

UNIVERSITAS INDONESIA

KEDUDUKAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN PADA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

TESIS

ARI HERDIAWAN
NPM: 1206182625

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2014

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

UNIVERSITAS INDONESIA

KEDUDUKAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN PADA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

ARI HERDIAWAN
NPM: 1206182625

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM KEHIDUPAN DAN KENEGARAAN
JAKARTA
JANUARI 2014

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,

dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk

telah saya nyatakan dengan benar.

Nama	**: Ari Herdiawan**
NPM	**: 1206182625**
Tanda Tangan	**: (.....)**
Tanggal	**: 10 Januari 2014**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh	:	
Nama	:	Ari Herdiawan
NPM	:	1206182625
Program Studi	:	Hukum Kenegaraan
Judul Tesis	:	Kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan pada Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. (.....)
Ketua Sidang/Pembimbing/Penguji

Yuli Indrawati, S.H., LL.M. (.....)
Penguji

Fitriani Ahlan Syarif, S.H., M.H. (.....)
Penguji

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 10 Januari 2014

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah S.W.T., karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum, Kekhususan Hukum Kenegaraan pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

(1). Bapak Drs. Hadi Poernomo, Ak., selaku Ketua Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(2). Bapak Hasan Bisri, S.E., M.M., selaku Wakil Ketua Badan Pemeriksa Keuangan Rebublik Indonesia.

(3). Bapak Dr. Moermahadi Soerja Djanegara, S.E., Ak., M.M., C.P.A., selaku Anggota I Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(4). Bapak Drs. Sapto Amal Damandari, Ak., C.P.A., selaku Anggota II Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(5). Bapak Agus Joko Pramono, M.Acc., Ak., selaku Anggota III Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(6). Bapak Dr. Ali Masykur Musa, M.Si, M.Hum., selaku Anggota IV Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(7). Bapak Dr. Agung Firman Sampurna, S.E., M.Si., selaku Anggota V Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(8). Bapak Dr. H. Rizal Djalil, selaku Anggota VI Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(9). Bapak Bahrullah Akbar, B.Sc., Drs., S.E., M.B.A., selaku Anggota VII Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

(10). Bapak Hendar Ristriawan, S.H., M.H., selaku Sekretaris Jenderal BPK RI.

(11). Bapak Nizam Burhanuddin, S.H., M.H., selaku Kepala Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

(12). Bapak Eledon Simanjuntak, S.H., M.H., selaku Kepala Direktorat Konsultasi Hukum dan Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah.

(13). Bapak Haedar, selaku Kepala Biro Sumber Daya Manusia.

(14). Bapak Eko Setyo Nugroho, selaku Kepala Sub Direktorat Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah, Ibu Kristina Pramu, Ibu Dwiana Novisanty, dan segenap staf Subdit KKN/D.

(15). Bapak Rio Tirta, selaku Kepala Bagian Penilaian dan Pengembangan Kompetensi; Bapak Iwan Arief Wijayanto, selaku Kepala Sub Bagian Penilaian dan Pengembangan Kompetensi; Ibu Triana Susanty dan segenap staf Subbag Penilaian dan Pengembangan Kompetensi.

(16). Ibu Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H. M.H., selaku Ketua Program Pascasarjana FH UI.

(17). Bapak Dr. Dian Puji N. Simatupang selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penulisan tesis ini.

(18). Ibu Yuli Indrawati, S.H., LL.M., selaku dosen penguji bersama Ibu Fitriani Ahlan Syarif, S.H., M.H., yang telah memberikan masukan berharga bagi penyempurnaan tesis ini.

(19). Aulia Tiaswastika, istri saya tercinta yang telah memberikan dukungan selama menempuh pendidikan hingga terselesaikannya tesis ini.

(20). Kawan-kawan Kelas Reguler Peminatan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan.

Akhir kata, saya berharap Allah S.W.T. berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan keilmuan dan pengembangan keorganisasian.

Jakarta, Januari 2014

Ari Herdiawan

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Ari Herdiawan
NPM	: 1206182625
Program Studi	: Magister Hukum Kehidupan dan Kenegaraan
Departemen	:
Fakultas	: Hukum
Jenis Karya	: Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan pada Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat : Jakarta
Pada tanggal : 10 Januari 2014

Yang menyatakan

(Ari Herdiawan)

ABSTRAK

Nama	:	Ari Herdiawan
Program Studi	:	Magister Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
Judul	:	Kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan pada Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

BPK memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara. Penyelesaian kerugian negara/daerah yang menjadi tanggung jawab bendahara diatur tata cara penyelesaiannya oleh Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, dimana dinyatakan dalam Pasal 41 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara. Sebagai bagian dari penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang bertujuan untuk pemulihan keuangan negara/daerah dan tertib administrasi dalam pengelolaan keuangan negara/daerah, Majelis Tuntutan Perbendaharaan pada BPK memegang peranan penting khususnya dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang penanggungjawabnya adalah bendahara. Dengan menggunakan kajian kepustakaan dan perundang-undangan, penulisan ini bermaksud menjelaskan kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia.

Berdasarkan analisis yang dilakukan dalam penulisan ini, disimpulkan bahwa kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia adalah bahwa Majelis Tuntutan Perbendaharaan tidak termasuk dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia karena pada proses menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah terhadap bendahara Majelis Panel dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan menjalankan fungsi *quasi administratif* atau berlaku selayaknya pimpinan instansi/lembaga terhadap pegawai dalam lingkungannya.

Kata Kunci: peradilan administrasi; BPK RI; perbendaharaan; kerugian negara/daerah

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

ABSTRACT

Name	:	Ari Herdiawan
Program Studi	:	Magister Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
Title	:	The Treasury Prosecution Council of The Audit Board of the Republic of Indonesia's Stands in the Administrative Judicature System of Indonesia

The Audit Board of The Republic of Indonesia (BPK RI), have the authority to assess and determine the amount of loss suffered by the state caused by a treasurer's illegal action both intended or by negligance. State assessments and state financial losses or the determination of which party is obliged to pay compensation determined by the decision of BPK RI. The settlements in which the treasurer obliged to, is ruled by BPK Regulations Number 3 Year 2007, in which Article 41 of the regulation stated that BPK RI can formed a Treasury Prosecution Council to process the state financial loss settlements to the treasurer. As a part of state financial loss settlements system that pursue the relieve of the state financial and an administration order in state financial management, BPK RI's Treasury Prosecution Council held an important role, especially in state financial loss settlements obliged to a treasurer. By using literatures and laws study, this research intented to explain and clearing the Treasury Prosecution Council's stand in the Administrative Judicature System of Indonesia.

Based on the analysis conducted in this research, it is concluded that the Treasury Prosecution Council in doing assessments and/or determination of a state financial loss obliged to a trasurer is not a part of the Administrative Judicature System of Indonesia because it doesn't do any court function. The conclusion was higlighting that in the assessing and/or determining process, the Panel in the Treasury Prosecution Council was doing a quasi administrative function or in other word it act as if it were the head of the office in giving assessments and determinations.

Keywords: the Audit Board of the Republic of Indonesia; state financial loss; administrative judicature system; treasury

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS ii
HALAMAN PENGESAHAN iii
KATA PENGANTAR iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH vi
ABSTRAK vii
DAFTAR ISI ix
1. PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Permasalahan 1
1.2. Perumusan Masalah 6
1.3. Tujuan Penulisan 6
1.4. Manfaat Penulisan 7
1.5. Kerangka Konseptual 8
1.5.1. Peradilan Administrasi 8
1.5.1.1. Asas Peradilan Administrasi 9
1.5.1.2. Upaya Administrasi 10
1.5.2. Perbendaharaan 11
1.5.3. Kerugian Negara 13
1.5.4. Ganti Kerugian 13
1.5.5. Majelis Tuntutan Perbendaharaan 15
1.6. Metode Penelitian 16
1.6.1. Bentuk Penelitian 16
1.6.2. Sifat Penelitian 16
1.6.3. Pendekatan Penelitian 17
1.6.4. Jenis Data 17
1.6.5. Sumber Data 18
1.6.5.1. Bahan Hukum Primer 18
1.6.5.2. Bahan Hukum Sekunder 18
1.6.6. Teknik Pengumpulan Data 18
1.6.7. Pengolahan Data 18
1.6.8. Analisis Data 18
1.7. Sistematika Penulisan 19

2. TINJAUAN TEORITIS 21
2.1. Peradilan Administrasi 21
2.1.1. Peradilan Administrasi dalam Konsep Negara Hukum 21
2.1.2. Pengertian Peradilan Administrasi 27
2.1.3. Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu ... 32
2.1.4. Tujuan Peradilan Administrasi 36
2.1.5. Peradilan Administrasi dalam Hukum Positif 37
2.1.6. Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia 40
2.2. Keuangan Negara 43
2.2.1. Pengertian Keuangan Negara 43

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

2.2.2. Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah 45
2.2.3. Kerugian Negara/Daerah 48
2.2.4. Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah 50
2.2.4.1. Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah di Luar Peradilan. 51
2.2.4.2. Penyelsaian Kerugian Negara/Daerah Melalui Peradilan.. 53
2.3. Badan Pemeriksa Keuangan 56
2.3.1. Sejarah Badan Pemeriksa Keuangan 56
2.3.2. Kedudukan dan Susunan Keanggotaan BPK 63
2.3.3. Tugas dan Wewenang BPK 65
2.3.4. Majelis Tuntutan Perbendaharaan 67
2.3.4.1. Dasar Hukum Majelis Tuntutan Perbendaharaan 67
2.3.4.2. Struktur Organisasi Majelis Tuntutan Perbendaharaan 68
2.3.4.3. Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara 71
2.4. Penetapan 79
2.4.1. Pengertian Penetapan 79
2.4.2. Keputusan Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara 82

3. KEDUDUKAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM MENILAI DAN/ATAU MENETAPKAN KERUGIAN NEGARA TERHADAP BENDAHARA DIKAITKAN DENGAN SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA 87
3.1. Kewenangan BPK dalam Menilai dan/atau Menetapkan Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara 87
3.2. Majelis Tuntutan Perbendaharaan Dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia 94
3.2.1. Majelis Panel 97
3.2.2. Majelis Keberatan 103

4. KEDUDUKAN PUTUSAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA 107
4.1. Putusan Majelis Panel 107
4.2. Putusan Majelis Keberatan 110

5. PENUTUP 112
5.1. Kesimpulan 112
5.2. Saran 112

DAFTAR REFERENSI

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Permasalahan

Konsep Hukum dan Negara yang diutarakan oleh Hans Kelsen diantaranya menyatakan bahwa Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu tatanan hukum nasional[1]. Suatu tatanan hukum nasional yang demikian umumnya berdasarkan kepada konstitusi. Berkenaan dengan hal tersebut, secara konstitusional Negara Republik Indonesia yang berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Indonesia sebagai negara hukum[2]. Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, khususnya persoalan kewenangan atau wewenang[3]. A. Hamid Attamimi menyatakan bahwa "konstitusi adalah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan".[4] Dalam pelaksanaannya, setiap negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antara organ negara yang satu dengan lainnya.

Pembagian kekuasaan dikemukakan oleh Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* yang ditulis pada tahun 1748. Montesquieu membagi kekuasaan Negara dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-

---

[1] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006), hlm. 261. (diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1971)). Lebih lanjut dalam Konsep Hukum tentang Negara dan Sosiologi Negara berkenaan dengan Karakter Normatif dari Negara, Kelsen menyatakan bahwa, yang digunakan oleh para sosiolog dalam menjelaskan hubungan-hubungan dominasi di dalam Negara adalah konsep hukum dari istilah Negara. Ciri-ciri yang mereka lekatkan kepada Negara hanya dapat dipahami sebagai ciri-ciri dari suatu tatanan norma atau komunitas yang dibentuk oleh tatanan norma tersebut.

[2] Pasal 1 ayat (3) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Perubahan* menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

[3] S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 1.

[4] Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan* (Civic Education), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 72.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

undang, kekuasaan eksekutif yang melaksanakan, dan kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.[5] Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).[6] Berkaitan dengan pembagian kekuasaan tersebut, di Indonesia pada prinsipnya kekuasaan yudikatif dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, dan sebuah Mahkamah Konstitusi.[7] Sebagai bagian dari kekuasaan yudikatif, Peradilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara[8]. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara selain melalui badan peradilan, dapat juga dilakukan melalui upaya administratif.

Reformasi konstitusi telah menegaskan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur Undang-Undang Dasar.[9]

---

[5] Jalan pemikiran Montesqueiu didasari dari pendapat John Locke yang dikemukakan dalam karyanya "*Two Treaties on Civil Government*" yang ditulis pada tahun 1660, pemikiran tersebut menyatakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu: kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).

[6] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 13.

[7] Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 1.

[8] Indonesia (a), *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 5 Tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986, Ps. 47.

[9] Indri Gatari Mauludin, "Telaah atas Implikasi Yuridis Pasal 23 UUD 1945 Setelah Amandemen Ketiga UUD 1945" dalam Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *ed.*, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, (Yogyakarta: UPPSTIM YPKN, 2011), hlm. 65.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang ditandai dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945[10] mengandung konsekuensi bahwa pembagian tiga cabang kekuasaan tidak lagi terbatas secara prinsip pada tiga lembaga negara saja. Salah satu lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)[11]. Menurut Hasan Bisri:

> "Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 merupakan momentum awal perubahan bagi BPK. Dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 23E, F, dan G telah memperkuat fungsi dan peranan BPK, untuk mengawasi dan memastikan bahwa keuangan negara telah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab".[12]

Fungsi dan peranan BPK yang telah diperkuat dengan perubahan UUD NRI 1945[13] tersebut diantaranya terlihat dari fungsi BPK yang menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih[14] terdapat tiga hal, yaitu: a) fungsi operatif dengan melakukan pemeriksaan, pengawasan, dan penulisan atas penguasaan, dan pengurusan keuangan negara; b) fungsi yudikatif, dengan melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar bagi negara; c) fungsi rekomendatif dengan memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara.

---

[10] Perubahan UUD 1945 dilakukan empat kali yaitu: perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001; dan perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

[11] Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan amanat Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang.

[12] Hasan Bisri, Wakil Ketua BPK, *Kata Sambutan* dalam Sudin Siahaan, *Menuju BPK Idaman*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012).

[13] Perubahan terhadap UUD NRI 1945 terjadi seiring dengan tuntutan reformasi yang juga mencakup reformasi konstitusi. Pada perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang diputuskan pada Rapat Paripurna MPR RI ke-7 tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR RI, BPK diatur secara tersendiri dalam BAB VIIIA tentang BPK. Penguatan kelembagaan BPK terlihat dalam ketentuan Pasal 23E ayat (1) yang menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

[14] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Gramedia, 1994), hlm. 88.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Lebih lanjut menurut Titik Triwulan Tutik[15], untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, maka BPK berwenang untuk: a) meminta, memeriksa, meneliti pertanggungjawaban atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara, serta mengusahakan keseragaman baik dalam tata cara pemeriksaan dan pengawasan maupun dalam penatausahaan keuangan negara; b) mengadakan dan menetapkan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi; dan c) melakukan penulisan penganalisaan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan.

BPK sebagai lembaga negara diketahui secara umum dalam hal kewenangannya di bidang pemeriksaan keuangan negara. Menurut Dian Puji N. Simatupang "dalam perkembangannya saat perubahan UUD 1945, tugas dan kewenangan BPK tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab, tetapi terhadap pengelolaan keuangan negara."[16] Selain kewenangan dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK juga memiliki kewenangan lain yang tidak terlalu populer secara umum. Kewenangan tersebut berupa kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.[17]

Uraian mengenai tugas dan fungsi BPK menunjukkan bahwa BPK selain memiliki kewenangan pemeriksaan keuangan negara, juga memiliki "kekuasaan yudikatif" untuk melakukan tuntutan perbendaharaan terhadap bendahara. Tugas BPK untuk mengadakan dan menetapkan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi, dilaksanakan sebagai bagian dari upaya pemulihan keuangan negara dari kerugian negara. Menurut Muhammad Djafar Saidi "tidak selalu pengembalian kerugian negara dilakukan melalui pengadilan negeri dalam

---

[15] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 237.

[16] Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), hlm. 306.

[17] Indonesia (b), *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654, Pasal 10 ayat (1).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

lingkungan peradilan umum, pengadilan tindak pidana korupsi maupun komisi pemberantasan korupsi."[18]

Berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara, dapat dikemukakan bahwa dalam penyelenggaraan negara atau kegiatan pemerintahan telah lama atau bahkan sejak berlakunya *Indonesische Comptabiliteits Wet* (ICW)[19] dikenal dua bentuk penyelesaian ganti kerugian negara, yaitu berupa Tuntutan Ganti Rugi (TGR) dan Tuntutan Perbendaharaan (TP)[20]. Bentuk penyelesaian kerugian negara tersebut merupakan upaya hukum yang dilakukan sesuai kewenangan yang berdasarkan undang-undang sebagai upaya pengembalian kerugian negara di luar peradilan. Tata cara penyelesaian kerugian negara yang demikian, tidak dikenal dalam mekanisme pada lembaga peradilan.

Bagian utama dari pelaksanaan tuntutan perbendaharaan adalah adanya penilaian dan/atau penetapan BPK mengenai nilai kerugian negara. Pasal 41 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara menyatakan bahwa "Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara".[21] Penilaian dan/atau penetapan tersebut dilakukan setelah melalui proses penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan dengan Keputusan BPK.[22]

---

[18] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-3, 2013), hlm. 119.

[19] Kewenangan melakukan Tuntutan Perbendaharaan dahulu bersumber pada *Indonesische Comptabilteit Wet* Pasal 58 yang menyatakan bahwa Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan, dimana ditetapkan suatu jumlah uang, yang dalam hlm menyangkut pengurusan Bendaharawan, harus diganti kepada Negara, atau dimana dikenakan suatu denda bagi seorang Bendaharawan, dikeluarkan atas nama keadilan Penilaian dan/atau penetapan tersebut ditetapkan dengan keputusan BPK. Salinan keputusan itu berkepala: "Atas Nama Keadilan", yang ditandatangani oleh Ketua BPK, mempunyai kekuatan yang sama dan dilaksanakan dengan cara yang sama, sebagai keputusan hakim (vonis) yang mempunyai kekuatan yang tetap dalam perkara perdata.

[20] A.Y. Suryanajaya, *Penyelesaian Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik: Teori dan Praktek*, (Jakarta: CV. Eko Jaya, 2011), hlm. 5.

[21] Indonesia (c), *Peraturan BPK Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara*, Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007, LN No. 147 Tahun 2007, Pasal 41.

[22] *Majelis Tuntutan Perbendaharaan*, http://www.sikad.bpk.go.id/or_mtp.php, diakses 15 Maret 2013.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa di Indonesia pada prinsipnya kekuasaan yudikatif dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Dari kekuasaan yudikatif tersebut terdapat sistem peradilan administrasi yang dilaksanakan oleh Peradilan Tata Usaha Negara, sementara kewenangan BPK untuk melakukan tuntutan perbendaharaan yang dilaksanakan oleh Majelis Tuntutan Perbendaharaan juga masih dalam lingkup administrasi negara. Sehingga dapat disimpulkan bahwa keberadaan Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah bagian dari sistem peradilan administrasi di Indonesia. Namun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai salah satu lembaga negara diluar lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.

Berangkat dari uraian tersebut maka saya membuat Tesis dengan judul:

Kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan
Pada Badan Pemeriksa Keuangan
Dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Permasalahan telah diuraikan, terdapat permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia?
2. Bagaimanakah kedudukan putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam sistem Peradilan Administrasi di Indonesia?

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, dikemukakan tujuan dari penulisan ini adalah antara lain sebagai berikut:

a. Tujuan objektif

Tujuan objektif penulisan ini adalah:

1) Mengetahui kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi di Indonesia.
2) Mengetahui kedudukan putusan Majelis Tuntutan Perbendaharan dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.

b. Tujuan subjektif

Tujuan subjektif penulisan ini adalah:

1) Untuk menambah dan memperluas wawasan, pengetahuan, dan pemahaman di bidang Hukum Kenegaraan.
2) Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman mengenai Badan Pemeriksa Keuangan, khususnya mengenai kewenangan dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara.
3) Untuk memperkuat reformasi birokrasi di BPK sesuai dengan tujuan program beasiswa SPIRIT yang saya ikuti.

1.4. Manfaat Penulisan

Suatu penulisan yang berhasil adalah penulisan yang dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Manfaat yang diharapkan sehubungan dengan penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat teoritis

1) Diharapkan hasil penulisan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum kenegaraan pada khususnya.
2) Diharapkan hasil penulisan ini dapat digunakan sebagai referensi di bidang karya ilmiah serta bahan masukan bagi penulisan sejenis di masa yang akan datang.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

b. Manfaat praktis

1) Untuk memberikan wawasan dan pengetahuan bagi masyarakat luas mengenai kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan pada Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.
2) Untuk meningkatkan penalaran dan membentuk pola pikir dinamis serta mengaplikasikan ilmu selama perkuliahan Hukum Kenegaraan.

1.5. Kerangka Konseptual

1.5.1. Peradilan Administrasi

Menurut Sudikno Martokusumo[23], kata peradilan yang terdiri dari kata dasar "adil" dan mendapat awalan "per" dan mendapat akhiran "an" berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan pengadilan. Pengadilan disini bukanlah semata-mata diartikan sebagai badan untuk mengadili melainkan sebagai pengertian yang abstrak yaitu hlm memberikan keadilan.

R. Subekti dan R Tjitrosoedibio sementara itu mengemukakan bahwa "peradilan (*rechtspraak, judiciary*), adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara untuk menegakkan hukum dan keadilan".[24] Mengenai pengertian peradilan ini, lebih jauh Sjachran Basah mengemukakan bahwa peradilan adalah "segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal."[25]

Utrecht menggunakan istilah peradilan administrasi negara untuk mengartikan istilah *administratieve rechtspraak.*[26] Sementara Rochmat Soemitro memilih untuk menggunakan istilah peradilan administrasi dengan alasan:[27]

---

[23] Sudikno Mertokusumo (a), *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya Sejak Tahun 1942, dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm. 172.

[24] R. Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1971), hlm. 83.

[25] Sjachran Basah (a), *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 23.

[26] Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, Cetakan ke-4, 1960), hlm.177.

[27] Rocmat Soemitro sebagaimana dikutip dalam Sjachran Basah (a), *Op. Cit*., hlm. 33-35.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

a. kata administrasi sudah diterima umum dan pula telah digunakan oleh pemerintah;
b. kata 'administratie' yang berasal dari kata lain 'administrare'dalam artinya sudah pula tersimpul kata tata usaha;
c. kata administrasi memudahkan dalam mempelajari buku asing karena mirip dengan kata asing 'administration' dan administratie'.

Seiring dengan pilihan Rochmat Soemitro untuk menggunakan istilah peradilan administrasi, Sjachran Basah menambahkan dua alasan lagi, yaitu:[28]

a. apabila istilah 'peradilan administrasi negara' dipergunakan maka predikat 'negara' menjadi berlebihan dan tidak perlu, karena hanya negara yang berhak membentuk peradilan;
b. seiring dengan alasan di atas, terhadap istilah peradilan administrasi negara tidak ada lawan katanya.

1.5.1.1. Asas Peradilan Administrasi

Asas dapat berarti dasar, landasan, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya.[29] Asas dapat juga dapat disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berfikir tentang sesuatu.

Menurut Bellefroid sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo[30], asas hukum umum adalah norma yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, yang merupakan pengendapan hukum positif dalam masyarakat. Pengertian asas hukum umum yang dirumuskan Bellefroid merupakan pengertian yang berbeda dengan rumusan asas dalam ilmu hukum. Sebaliknya menurut van Eikema Hommes, sebagaimana dikutip SudiknoMertokusumo[31] menyatakan asas hukum tidak boleh

---

[28] Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 35-36.

[29] The Liang Gie, *Teori-Teori Keadilan*, (Jakarta: Penerbit Super, 1977), hlm. 9.

[30] Sudikno Mertokusumo (b), *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Liberty, 1991), hlm. 32.

[31] *Ibid.*

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

dianggap sebagai norma-norma hukum kongkret,tetapi harus dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum harus berorientasi pada asas-asas hukum tersebut, sehingga menjadi dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Berkenaan dengan asas-asas hukum peradilan administrasi, Sjahran Basah[32] menurunkan enam asas hukum acara peradilan administrasi murni, yaitu: asas kesatuan beracara, musyawarah, kekuasaan kehakiman yang berbeda, sederhana, cepat dan biayaringan, sidang terbuka dan Putusan mengandung keadilan.

1.5.1.2. Upaya Administrasi

Sjachran Basah mengemukakan bahwa peradilan administrasi dalam arti luas pada dasarnya mencakup dua golongan, yaitu:[33]

a. peradilan administrasi murni yang sesungguhnya, atau peradilan administrasi dalam arti sempit;
b. peradilan administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu.

Terdapat beberapa istilah yang digunakan oleh sarjana-sarjana untuk menyebut istilah peradilan administrasi dalam arti sempit, yaitu:

a. *administratieve beroep*;
b. *oneigenlijke administratieve rechtspraak*;
c. *geschillen beslechting*;
d. *quasi rechtspraak*.

Menurut A.M. Donner sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah, terdapat *administratieve beroep* apabila terjadi permintaan banding mengenai tindakan-tindakan pemerintah, kepada suatu instansi pemerintah yang lebih tinggi. Lebih lanjut menurut Sjachran Basah, yang penting ialah bahwa banding itu haruslah ditujukan kepada instansi yang lebih tinggi akan tetapi masih dalam satu

---

[32] Sjachran Basah (b), *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), hlm. 10-12.

[33] Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 37.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

jenjang secara vertikal dengan tidak memisahkan persoalan kebijaksanaan dan persoalan hukum.[34]

Upaya administratif (*administratief beroep*) ialah peradilan tata usaha negara yang dilakukan oleh badan atau pejabat dalam kalangan administrasi sendiri, baik pejabat yang sama, maupun pejabat (lebih) atasnya. *Administratief beroep* dan peradilan administrasi sering disebut senafas, tanpa perbedaan yang jelas antara kedua lembaga ini.[35] Rochmat Soemitro[36] menjelaskan bahwa ciri *administratief beroep* antara lain yang menerima perkara adalah instansi yang hierarkis lebih tinggi atau lain daripada yang memberikan keputusan. Ia dapat mengganti atau mengubah keputusan administrasi yang pertama dan tidak saja meneliti *doelmatigheid* tetapi juga mengenai *rechtmatigheid*-nya.

Di negeri Belanda, *administratief berop* dilakukan oleh badan-badan yang tersebar pada berbagai instansi pemerintah sehingga J.H. van ver Veen mengemukakan bahwa *administratief beroep* tidak disusun berdasarkan pola yang tetap dan bentuk-bentuknya juga berbeda satu dengan lainnya. Namun semuanya mempunyai persamaan yaitu tidak dibatasi dasar-dasar keberatan.[37] Dalam kenyataannya beraneka instansi yang dibebani tugas memeriksa suatu *administratief beroep*, antara lain yang penting dan menonjol:[38]

Sebelum ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, upaya administratif telah memperoleh pengakuan sebagai lembaga atau jalur *yang* dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa administrasi, sebagamana dikemukakan Paulus Efendi Lotulung[39], antara lain:

---

[34] *Ibid*., hlm. 60.

[35] Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 340.

[36] Rochmat Soemitro, *Naskah Singkat Peradilan Administrasi di Indonesia*, BPHN-Dep Kehakiman, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara, (Jakarta: Binacipta, 1976), hlm. 256.

[37]Kotan Y. Stefanus, *Mengenal Peradilan Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 81-82.

[38]Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, Cet ke-1, 1986), hlm 34-35.

[39]*Ibid*., hlm 84.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

masalah pemberian/penolakan izin atas dasar Undang-Undang Gangguan, masalah keberatan terhadap penetapan pajak, dan masalah kepegawaian.

1.5.2. Perbendaharaan

Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa:

> "Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan."[40]

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD".[41]

Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah".[42]

Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Bendahara Umum Negara adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara".[43]

Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum daerah".[44]

---

[40] Indonesia (d), *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286 , Pasal 35 ayat (2).

[41] Indonesia (e), *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355, Pasal 1 angka 1.

[42] *Ibid.*, Pasal 1 angka 14.

[43] *Ibid.*, Pasal 1 angka 15.

[44] *Ibid.*, Pasal 1 angka 16.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

> "Bendahara Penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah".[45]

Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

> "Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, mentausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah."[46]

1.5.3. Kerugian Negara

Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa "Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya."[47]

Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai."[48]

1.5.4. Ganti Kerugian

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1365[49] menyatakan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa

---

[45] *Ibid.*, Pasal 1 angka 17.

[46] *Ibid.*, Pasal 1 angka 18.

[47] Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 35 ayat (3).

[48] Indonesia (e), *Op. Cit.*, Pasal 1 angka 22.

[49] Ketentuan Umum Bagian I Bab III Buku Ketiga tentang Perikatan. Pasal ini terdiri empat unsur, yaitu : (1) perbuatan yang melanggar hukum; (2) membawa kerugian kepada orang lain; (3) adanya kausalitas antara kerugian dengan kesalahan; (4) kewajiban mengganti kerugian.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa "Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3."[50]

Penjelasan Pasal 4 menjelaskan bahwa:

> "Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan."[51]

Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa:

> "Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan."[52]

Penjelasan ayat (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

---

[50] Indonesia (f), *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20 Tahun 2001, LN No. 134 tahun 2001, TLN No. 4150, Ps. 4.

[51] *Ibid.*, Penjelasan Pasal 4.

[52] *Ibid.*, Pasal 32 ayat (1).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Pasal 32 ayat (2) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyatakan bahwa "putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara."[53]

Pasal 1 angka 16 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa "ganti kerugian adalah sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik secara sengaja maupun lalai."[54]

Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa:

> "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."[55]

Pasal 10 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa "penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK."[56]

1.5.5. Majelis Tuntutan Perbendaharaan

Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan."[57]

---

[53] *Ibid.*, Pasal 32 ayat (2).

[54] Indonesia (b), *Op. Cit.*., Pasal 1 angka 16.

[55] Indonesia (b), *Ibid.*, Pasal 10 ayat (1).

[56] Indonesia (b), *Ibid.*, Pasal 10 ayat (2).

[57] *Ibid.*, Pasal 62 ayat (1).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara."[58]

Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana."[59]

Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa "Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah."[60]

Untuk melaksanakan kewenangan menilai dan/atau menetapkan kerugian negara terhadap bendahara, Pasal 41 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara menyatakan bahwa "Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara."[61]

1.6. Metode Penelitian

Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka perlu menggunakan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.[62]

---

[58] *Ibid.*, Pasal 62 ayat (3).

[59] *Ibid.*, Pasal 64 ayat (1).

[60] Indonesia (g), *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400, Pasal 22 ayat (4).

[61] Indonesia (b), *Ibid*.

[62] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006). hlm. 7.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

1.6.1. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian terhadap asas-asas, sistematika, taraf sinkonisasi hukum, sejarah dan perbandingan hukum.[63] Penelitian hukum dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut kemudian disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dalam masalah yang diteliti.

1.6.2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, menurut Soerjono Soekanto penelitian deskriptif yaitu "penelitian yang berupaya memberikan gambaran secara lengkap dan jelas mengenai obyek penelitian, dapat berupa manusia atau gejala dan fenomena sosial tertentu",[64] dalam hal ini adalah diperoleh gambaran secara tepat mengenai kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia.

1.6.3. Pendekatan Penelitian

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya pun dapat digugurkan.[65]

Dari beberapa jenis pendekatan penelitian[66], pendekatan yang relevan dengan penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mendekati

---

[63] *Ibid.*, hlm. 44.

[64] *Ibid.*, hlm. 10.

[65] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Banyumedia, 2007). hlm. 299.

[66] Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Johny Ibrahim menambahkan pendekatan analitis (*analytical approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

masalah yang diteliti dengan menggunakan sifat hukum yang normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepkan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Pendekatan konseptual dilakukan dengan meneliti konsep-konsep terkait permasalahan yang diteliti.

Selanjutnya pendekatan analitis merupakan suatu pendekatan yang menguraikan secara deskriptif dengan menelaah, menjelaskan, memaparkan, menggambarkan, serta menganalisis permasalahan atau isu hukum yang diangkat, seperti apa yang telah dikemukakan dalam perumusan masalah.

1.6.4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan pustaka berupa keterangan-keterangan yang secara tidak langsung diperoleh melalui studi kepustakaan, peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945, peraturan perundangan lainnya yang terkait, arsip-arsip yang berhubungan dengan masalah yang diteliti seperti tulisan-tulisan ilmiah, sumber-sumber tertulis lainnya serta makalah-makalah yang menyangkut mengenai kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.

1.6.5. Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (normatif), sehingga bahan dari penelitian ini adalah data-data hukum sekunder. Dalam penelitian kepustakaan ini, data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka sebagai berikut:

1.6.5.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini, digunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

1.6.5.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini berupa berbagai literatur (karya ilmiah), jurnal ilmiah dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

1.6.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yaitu berupa pengumpulan data sekunder. Dalam penelitian hukum ini, dikumpulkan data sekunder yang memiliki hubungan dengan masalah yang diteliti.

1.6.7. Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dengan cara dilakukan pemeriksaan data secara teliti untuk menemukan keabsahan data dan menghindari kesalahan data, diklasifikasikan untuk menghindari kesalahan pengelompokan data dan dilakukan pengorganisasian data.

1.6.8. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif. Dengan pendekatan ini, akan dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif tentang kejelasan konsep perbendaharaan, majelis tuntutan perbendaharaan, peradilan administrasi, dan kerugian negara, dalam sistem peradilan administrasi di Indonesia.

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam bagian ini, bagian-bagian yang akan dibahas dibagi menjadi beberapa bab yang diusahakan dapat berkaitan dan lebih tersistematis, terarah dan mudah dimengerti, sehingga saling mendukung dan menjadi satu kesatuan yang bulat dan utuh. Adapun sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar permasalahan penelitian ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN TEORITIS

Bab ini akan mencakup kajian pustaka berkaitan dengan judul dan masalah yang diteliti yang memberikan landasan teori serta diuraikan mengenai tinjauan pustaka tentang Peradilan Administrasi; Keuangan Negara; Badan Pemeriksa Keuangan; dan tinjauan pustaka tentang Penetapan.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB III KEDUDUKAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM MENILAI DAN/ATAU MENETAPKAN KERUGIAN NEGARA TERHADAP BENDAHARA DIKAITKAN DENGAN SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

Bab ini mencakup kajian pustaka berkaitan dengan judul dan masalah yang diteliti serta hasil penjelasan dari penelitian yang membahas tentang kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi di Indonesia.

BAB IV KEDUDUKAN PUTUSAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA

Bab ini mencakup kajian pustaka berkaitan dengan judul dan masalah yang diteliti serta hasil penjelasan dari penelitian yang membahas tentang putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam penyelesaian kerugian negara.

BAB V PENUTUP

Bab ini akan memberikan sebuah kesimpulan atas pokok permasalahan pada penelitian ini, serta beberapa saran agar dapat menjadi masukan.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB II
TINJAUAN TEORITIS

2.1. Peradilan Administrasi

2.1.1. Peradilan Administrasi Dalam Konsep Negara Hukum

Dalam kajian kepustakaan ilmu negara, wewenang atau kewenangan telah lama menjadi suatu persoalan negara hukum. Setidaknya sejarah mencatat sejak Plato menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan konsepnya "bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*", sejak itu pula hukum dan keadilan selalu dihadapkan pada kekuasaan. Kekuasaan yang dimiliki oleh negara umumnya dikaitkan dengan kedaulatan yang dimiliki oleh suatu negara, kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara. Sebagai kekuasaan tertinggi, maka kedaulatan tidak berada di bawah kekuasaan lain.[67]

Kekuasaan, sebagaimana seorang pujangga Inggris yang bernama Lord Acton kemukakan bahwa *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*. Adanya kecenderungan bahwa kekuasaan disalahgunakan, mendorong pemikiran-pemikiran untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan negara. Salah satunya melalui lahirnya teori kedaulatan hukum yang populer pada abad ke-17 sebagai akibat situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.[68] Teori kedaulatan hukum dipelopori antara lain oleh Immanuel Kant (1724-1804) dan Hans Kelsen (1881-1973). Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada

---

[67] S.F. Marbun, *Op.Cit.*

[68] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 66.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*).[69]

Immanuel Kant melalui bukunya *Methphysisce Ansfangsgrunde der Rechtlere* mengemukakan konsep negara hukum liberal, ditambahkan bahwa kekuasaan negara sedapat mungkin dijauhkan dari masyarakat.[70] Berkenaan dengan konsep negara liberal, Sudargo Gautama mengemukakan bahwa negara hanya mempunyai tugas yang pasif yakni untuk hanya bertindak, apabila hak-hak asasi daripada rakyatnya berada dalam bahaya atau ketertiban umum dan keamanan masyarakat terancam.[71]

Konsep negara hukum berkembang sejak akhir abad ke-19, Friedrich Julius Stahl dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Philosophie des Rechts* yang terbit tahun 1878 dalam upaya menyempurnakan konsep negara hukum liberal dari Immanuel Kant, menyusun unsur-unsur utama negara hukum formal sebagai berikut:[72]

a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan teori *trias politica*;
c. Pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
d. Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak-hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Dalam unsur-unsur yang dikemukakan oleh F.J. Stahl tersebut di atas, dua unsur diantaranya merupakan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Immanuel Kant, yaitu adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan

---

[69] *Ibid*, hlm. 8.

[70] Irfan Fachrudin, *Pengawsan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung, Alumni 2004), hlm. 112.

[71] Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, (Bandung, Alumni, 1983), hlm. 13.

[72] F.J. Stahl dalam Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Ind. Hll Co., 1989), hlm 151, dan Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), hlm. 24.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

adanya pemisahan kekuasaan dalam negara.[73] Pemahaman tentang negara hukum kemudian berkembang pada abad ke-20, dimana konsepsi *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*, yaitu negara menyelenggarakan kesejahteraan atau yang dikenal juga dengan *verzorgingsstaat*.[74] Berkenaan dengan pergeseran konsepsi ini, P. de Haan sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachrudin, mengemukakan bahwa *de moderne staats is niet alleen rechtstaat in de negentiede eeuwse zin, maar ook verzorgingsstaat - of zo men – sociale rechstaat.*[75]

S.W. Couwenberg mengembangkan unsur-unsur dalam konsep negara hukum, sebagai berikut:[76]

a. pemisahan antara negara dan masyarakat sipil, pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, dan pemisahan antara hukum publik dan hukum privat;
b. pemisahan antara negara dan gereja;
c. adanya jaminan dan hak-hak kebebasan sipil;
d. persamaan terhadap undang-undang;
e. adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
f. pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politika dan sistem *checks and balances*;
g. asas legalitas;
h. ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;

---

[73] Moh. Kusnardi, Bintan Saragih, dalam Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 10.

[74] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya, Bina Ilmu, 1987), hlm. 77.

[75] Irfan Fachrudin, *Op.Cit.*, hlm. 115. Pendapat P. de Haan tersebut diterjemahkan bahwa "negara modern bukan saja negara hukum penjaga malam, tetapi juga negara hukum kesejahteraan atau negara hukum sosial".

[76] S.W. Couwenberg sebagaimana dikutip dalam R. Ibrahim, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2003), hlm. 22 dan Victor Yaved Nuno, *Op. Cit.*, hlm. 11.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

i. prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak dan berbarengan dengan prinsip tersebut diletakkan prinsip tanggung gugat negara secara yuridis;
j. prinsip pembagian kekuasaan, baik yang bersifat teritorial maupun vertikal.

H.D. van Wijk sebagaimana disadur oleh Irfan Fachrudin, mengemukakan ciri-ciri negara hukum sebagai berikut:[77]

a. pemerintahan menurut undang-undang: kekuasaan pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar;
b. hukum dasar: menjamin hak-hak dasar manusia dan dihormati oleh penguasa;
c. pembagian kekuasaan-kekuasaan pemerintah tidak boleh dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus dibagi kepada lembaga-lembaga lain, yang satu melakukan pengawasan dan mengimbangi terhadap yang lain;
d. pengawasan hukum: tindakan pemerintah oleh aparatur kekuasaan dapat diajukan kepada hakim yang tidak memihak yang berwenang menilai apakah sesuai dengan hukum atau tidak.

Berdekatan dengan berkembangnya konsep negara hukum, yang dikenal dengan istilah *rechtstaat* di Eropa Kontinental, seorang pemikir berkebangsaan Albert Venn Dicey dalam karyanya *Introduction to Study of Law of The Constitution* yang diterbitkan pada tahun 1885, mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut:[78]

a. *the absolute supremacy or predominance of regular law*;
b. *equality befor the law, or equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administred by ordinary law courts*;
c. *a formula expressing the fact that with use the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form a part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the courts.*

---

[77] H.D. van Wijk, sebagaimana dikutip dalam Irfan Fachrudin, *Op.Cit.*, hlm. 117.

[78] A.V. Dicey sebagaimana dikutip dalam S.F. Marbun, *Ibid.* hlm.10. Terjemahan dalam kutipan tersebut menyebutkan unsur-unsur *rule of law* adalah: supremasi aturan-aturan hukum, kedudukan yang sama dihadapan hukum, dan adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Untuk lebih jelas dapat dilihat dalam A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971), hlm. 202-203.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Menurut Philipus M. Hadjon[79], A.V. Dicey mengetengahkan tiga arti dari *the rule of law*: pertama, supremasi absolut atau predominasi dari *reguler law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power*, dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; kedua, persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; ketiga, konstitusi adalah hasil dari the ordinary law of the land, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi Crown dan pejabat-pejabatnya.

Terhadap konsep *rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey ini, Wade & Philips sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachrudin, mengemukakan kritik melalui karyanya *Constitutional Law* yang terbit pertama kali tahun 1958 yang mempertanyakan relevansi konsep Dicey dengan keadaan yang sesungguhnya. Selain itu Happle juga mengemukakan kritik yang pada dasarnya mengungkapkan bahwa perkembangan zaman menyebabkan konsep Dicey tidak lagi relevan.[80]

H.W.R. Wade mengembangkan konsep *rule of law* melalui analisis mendalam yang menghasilkan lima aspek konsep *rule of law* sebagai berikut:[81]

a. semua tindakan pemerintah harus menurut hukum;
b. pemerintah harus berperilaku di dalam suatu kerangka yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi;
c. bahwa sengketa mengenai keabsahan tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni indpenden dan eksekutif;

---

[79] Philipus M. Hadjon, *Op. Cit*., hlm. 80-81.

[80] Irfan Fachrudin, *Op. Cit.*, hlm. 121-123.

[81] Wade H.W.R., *Adminitrative Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1984), hlm. 22-24, sebagaimana dikutip dalam Irfan Fachrudin, *Op. Cit.*, hlm. 123.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

d. tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

Perbedaan pokok antara rumusan *rechtstaat* dan rumusan *rule of law* adalah dalam hal adanya peradilan administrasi. Philipus M. Hadjon mengakui adanya perbedaan antara konsep *rechtstaat* dan konsep *rule of law* dikarenakan kedua konsep itu ditopang oleh sistem hukum yang berbeda.[82] Perbedaan tersebut tidak menjadi suatu permasalahan, karena keduanya memiliki tujuan yang sama yaitu untuk menjamin perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Unsur peradilan administrasi dalam konsep *rechtstaat*, terwakili melalui prinsip *equality before the law* dalam konsep *rule of law*, karena *ordinary court* dalam konsep *rule of law* juga melaksanakan peradilan administrasi.

Lebih lanjut dapat dilihat pendapat Mahfud M.D. bahwa untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, maka pemberian dan penyelenggaraan kekuasaan itu harus berdasarkan hukum. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law*. Hukum menjadi piranti lunak (*soft ware*) yang mengarahkan, membatasi, serta mengontrol penyelenggaraan negara.[83]

Negara hukum berdasarkan atas hukum dalam arti hukum yang baik dan adil, menurut S.F. Marbun untuk menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat harus didorong agar berjalan seiring. Negara hukum menghendaki agar setiap tindakan penguasa haruslah berdasarkan ketentuan yang berlaku[84], maka upaya menciptakan hukum yang baik dan adil diwujudkan dengan pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum melalui kekuasaan legislatif, dan pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan sesuai dengan hukum melalui kekuasaan

---

[82] Philipus M. Hadjon dalam Irfan Fachrudin, *Op. Cit.*, hlm. 124.

[83] Mahfud M.D., *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, disampaikan pada Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009. Diunduh dari mahfudmd.com pada 23 Desember 2013.

[84] Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 11.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

yudikatif melalui badan-badan peradilan. Pengawasan tersebut timbul karena tujuan dari konsep negara hukum adalah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari tindakan sewenang-wenang pemegang kekuasaan.

Berdasarkan uraian dapat disimpulkan bahwa keberadaan suatu peradilan administrasi dalam konsep negara hukum adalah sebagai perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam bentuk pengawasan terhadap tindakan pemerintah/pemegang kekuasaan melalui suatu lembaga peradilan yang tidak memihak dan memiliki kewenangan untuk menilai apakah tindakan pemerintah/pemegang kekuasaan tersebut sesuai dengan hukum atau tidak.

2.1.2. Pengertian Peradilan Administrasi

Salah satu unsur formal negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl menyebutkan adanya suatu peradilan administrasi, peradilan administrasi atau *administrative rechtspraak* sesungguhnya merupakan bagian dari peradilan.[85] Oleh karena itu, tinjauan mengenai peradilan administrasi dimulai dengan pengertian peradilan yang dikemukakan oleh beberapa sarjana dalam karya tulisnya. Sudikno Mertokusumo memberikan arti kepada kata peradilan sebagai berikut:

> "Kata peradilan yang terdiri dari kata dasar adil dan mendapat awalan 'per' serta akhiran 'an' berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan pengadilan. Pengadilan disini bukanlah diartikan semata-mata sebagai badan yang mengadili, melainkan sebagai pengertian yang abstrak, yaitu 'hal memberikan keadilan'".[86]

Kuncoro Purbopranoto mengemukakan bahwa peradilan atau *rechtspraak* (Belanda) atau *judiciary* (Inggris) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara dalam penegakan hukum dan keadilan.[87] Pada prinsipnya pandangan ini menekankan bahwa peradilan adalah tugas negara yang berkaitan dengan penegakan hukum dan keadilan.[88]

---

[85] Irfan Fachrudin, *Op.Cit.*, hlm. 209.

[86] Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*

[87] Kuncoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan*, (Bandung, Alumni, 1997), hlm. 85.

[88] Victor Yaved Neno, *Op. Cit.*, hlm. 25.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Subekti dan Tjitrosedibio mengemukakan bahwa:

"Pengadilan (*rechtbank* atau *court*) adalah badan yang akan melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutus sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum/undang-undang. Peradilan (rechtspraak atau judiciary) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan".[89]

Rocmat Semitro mengemukakan bahwa:

"peradilan (*rechtspraak*) ialah proses penyelesaian sengketa hukum di hadapan badan pengadilan menurut hukum…pengadilan ialah cara mengadili atau usaha memberikan penyelesaian hukum dan dilakukan oleh badan pengadilan,…badan pengadilan ialah suatu badan, dewan, hakim atau intstansi pemerintah yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan wewenang untuk mengadili sengketa hukum".[90]

Sementara Sjachran Basah mengemukakan bahwa: [91]

"…penggunaan istilah pengadilan ditujukan kepada badan atau kepada wadah yang memberikan peradilan, sedang peradilan menunjuk kepada proses untuk memberikan keadilan dalam rangka menegakkan hukum atau '*het rechtspreken*'".

Proses sebagaimana dikemukakan tersebut di atas kemudian dijelaskan lebih lanjut oleh Sjachran Basah sebagai berikut:

"..segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum '*in concreto*' dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal".

Berkenaan dengan pengertian istilah administrasi, menurut Prajudi Atmosudirjo, administrasi merupakan suatu fungsi yang tertentu untuk mengendalikan, menggerakkan, mengembangkan, dan mengarahkan suatu 'organisasi' yang dijalankan oleh administrator, dibantu oleh tim bawahannya terutama oleh para manajer dan staffer.[92] Sementara yang akan dibahas lebih

---

[89] R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Op. Cit.*, hlm. 82-83.

[90] Rochmat Soemitro, *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, (Jakarta: laporan proyek survey, BPHN, 1997), hlm. 10-11, sebagaimana dikutip dalam Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 23.

[91] Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

[92] Prajudi sebagaimana dikutip dalam Victor Yaved Neno, *Op. Cit.*, hlm. 17.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

lanjut dalam penulisan ini adalah berkaitan dengan administrasi negara. Prajudi Atmosudirjo menyatakan ada tiga arti dari administrasi negara, yaitu:[93]

a. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
b. Administrasi negara sebagai 'fungsi' atau sebagai aktivitas melayani Pemerintah yakni sebagai kegiatan 'pemerintah operasional'; dan
c. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Lebih lanjut Prajudi mengemukakan bahwa 'pemerintah' dijalankan oleh penguasa eksekutif (yaitu pemerintah) beserta aparaturnya, sedangkan 'administrasi' dijalankan oleh penguasa administratif beserta aparaturnya.[94]

Menurut E. Utrecht, administrasi negara adalah *complexs ambten* atau *apparaat* atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada di bawah pimpinan pemerintah, melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan dan legislatif.[95] Lebih lanjut menurut Victor Yaved Neno, pandangan Utrecht tersebut menekankan pada pelaksanaan tugas lembaga eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan yang dapat dipahami sebagai perbuatan pemerintah, di luar bidang yudikatif.[96]

Victor Situmorang menyatakan bahwa administrasi negara memandang undang-undang sebagai "rumusan" dari kehendak negara yang wajib dipenuhi atau direalisasi oleh administrasi negara.[97] Lebih lanjut menurut Victor Yaved Neno:

> "(Victor Situmorang) menilai bahwa pelaksanaan administrasi negara perlu dikendalikan oleh sebuah undang-undang atau hukum karena hukum merupakan tolok ukur bagi perbuatan setiap orang termasuk perbuatan pemerintah.
> Bertolak dari pandangan di atas, dapat disimpulkan bahwa adminstrasi negara merupakan perbuatan pemerintah dalam melaksanakan *public service* dan kebijakan negara, dengan berpedoman pada hukum yang

---

[93] Prajudi Atmosudirjo (a), *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-10, 1994., hlm. 43.

[94] *Ibid.*

[95] Utrecht sebagaimana dikutip dalam S.F. Marbun, *Op. Cit*., hlm. 43.

[96] Victor Yaved Neno, *Op. Cit*., hlm. 17.

[97] Victor Situmorang, *Pokok-pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), hlm. 17.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

berlaku demi mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pada prinsipnya administrasi negara digerakkan oleh pemerintah selaku subjek hukum".[98]

Berdasarkan uraian pendapat ahli hukum dapat disimpulkan bahwa peradilan administrasi adalah proses untuk menegakkan hukum dan memberikan keadilan melalui suatu badan atau wadah yang memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum '*in concreto*' dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal dalam lingkup administrasi (negara).

Istilah peradilan administrasi hampir selalu dikaitkan dengan *administrative rechtspraak*. Kepustakaan, rancangan undang-undang dan perundang-undangan, mempergunakan berbagai istilah untuk pengertian ini, diantaranya:[99]

a. peradilan administrasi;
b. peradilan administratif;
c. peradilan administrasi negara;
d. peradilan tata usaha;
e. peradilan tata usaha negara;
f. peradilan tata usaha pemerintahan.

Utrecht menggunakan istilah peradilan administrasi negara untuk mengartikan istilah *administratieve rechtspraak*.[100] Sementara Rochmat Soemitro memilih untuk menggunakan istilah peradilan administrasi dengan alasan:[101]

d. kata administrasi sudah diterima umum dan pula telah digunakan oleh pemerintah;
e. kata 'administratie' yang berasal dari kata lain 'administrare'dalam artinya sudah pula tersimpul kata tata usaha;
f. kata administrasi memudahkan dalam mempelajari buku asing karena mirip dengan kata asing 'administration' dan administratie'.

---

[98] Victor Yaved Neno, *Op. Cit*., hlm. 18.

[99] Sjachran Basah (b), *Op. Cit.*, 1992, hlm. 1.

[100] Utrecht, *Op. Cit.*, hlm.177.

[101] Rocmat Soemitro sebagaimana dikutip dalam Sjachran Basah (a), *Op. Cit*., hlm. 33-35.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Seiring dengan pilihan Rochmat Soemitro untuk menggunakan istilah peradilan administrasi, Sjachran Basah menambahkan dua alasan lagi, yaitu:[102]

c. apabila istilah 'peradilan administrasi negara' dipergunakan maka predikat 'negara' menjadi berlebihan dan tidak perlu, karena hanya negara yang berhak membentuk peradilan;
d. seiring dengan alasan di atas, terhadap istilah peradilan administrasi negara tidak ada lawan katanya.

Lebih lanjut Rochmat Soemitro mengemukakan bahwa dengan sengaja kami mempergunakan istilah 'peradilan administrasi'. Sering pula dalam tulisan-tulisan bahkan dalam undang-undang atau penjelasannya dijumpai kata 'peradilan administratif'. Kata administratif merupakan suatu perusakan bahasa, karena dalam bahasa Indonesia suatu kata yang merupakan *adjective* dari suatu kata lain tidak mengalami perubahan, seperti: kursi kayu, meja besi, rumah batu, dan sebagainya. Oleh karena kata sifat administrasi tidak diubah.

Pemerintah atau *bestuur* sama artinya dengan administrasi, sementara kata 'tata usaha' digunakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dalam pengertian yang sama dengan 'administrasi'. Oleh karena itu, penggunaan istilah peradilan tata usaha negara ataupun peradilan administrasi negara dimaksudkan untuk pengertian yang sama, dan pemakaiannya dibakukan dalam undang-undang.[103]

Peradilan administrasi adalah suatu peradilan, menurut Sjachran Basah peradilan harus memenuhi unsur sebagai berikut:

a. adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
b. adanya suatu sengketa hukum yang konkret;
c. adanya sekurang-kurangnya dua pihak;
d. adanya badan peradilan yang berwenang yang memutus sengketa.
e. adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum dan menemukan hukum 'in concreto' untuk menjamin ditaatinya hukum materiil.

---

[102] Sjachran Basah (b), *Op. Cit.*, hlm. 35-36.

[103] Irfan Fachrudin, *Op. Cit.*, hlm. 213.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Sementara untuk dapat dikatakan bahwa suatu peradilan adalah peradilan administrasi, Rochmat Soemitro menambahkan dua unsur khusus yang harus dipenuhi yaitu:[104]

a. adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
b. adanya suatu sengketa hukum yang konkret;
c. adanya sekurang-kurangnya dua pihak;
d. adanya badan peradilan yang berwenang yang memutus sengketa.
e. peraturan-peraturan yang harus diterapkan terletak dalam lapangan hukum tata negara dan hukum administrasi negara;
f. salah satu pihak harus administrasi yang menjadi terikat, karena perbuatan salah seorang pejabat dalam batas wewenangnya.

2.1.3. Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu

Prayudi Atmosudirjo mengemukakan adanya:[105]

a. peradilan administrasi negara dalam arti luas;
b. peradilan administrasi negara dalam arti sempit yang terbagi atas: peradilan administrasi dan peradilan administratif.

Rochmat Soemitro menyatakan bahwa peradilan administrasi dalam arti luas mencakup:[106]

a. peradilan administrasi dalam arti sempit;
b. peradilan administrasi tak murni (yang dalam bidang pajak-pajak dibedakan lagi antara: ketetapan administrasi murni, quasi peradilan (peradilan semu), ketetapan semi administrasi, dan semi peradilan.

Sjachran Basah mengemukakan bahwa peradilan administrasi dalam arti luas pada dasarnya mencakup dua golongan, yaitu:[107]

c. peradilan administrasi murni yang sesungguhnya, atau peradilan administrasi dalam arti sempit;

---

[104] Rocmat Soemitro, *Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak*, (Bandung, Eresco, 1993), hlm. 15.

[105] Prajudi Atmosudirjo (b), *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara* dalam Simposium *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: BPHN, 1977), hlm. 67-68. Sebagaimana dikutip dalam Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 36.

[106] Rocmat Soemitro sebagaimana dikutip dalam Sjachran Basah (a), *Op. Cit*., hlm. 37.

[107] Sjachran Basah (a), *Op. Cit*., hlm. 37.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

d. peradilan administrasi yang tidak sesungguhnya, atau peradilan administrasi semu.

Peradilan administrasi murni menurut Sjachran Basah merujuk kepada istilah yang dikemukakan oleh A.M. Donner dan W.F. Prins sebagai *administrtive rechtspraak.* Istilah peradilan administrasi murni menurut Sjachran Basah, dipergunakan dengan alasan sebagai berikut:[108]

a. untuk dapat dibedakan dari peradilan administrasi semu, yang seolah-olah menyerupai peradilan;
b. supaya jelas dibedakan, bahwa proses peradilan administrasi yang sesungguhnya hanya dapat dilakukan dihadapan Pengadilan Administrasi;
c. karena peradilan administrasi murni, dapat memberikan penentuan hukum (*rechtsvaststelling*);
d. lagi pula karena peradilan administrasi murni dilakukan oleh badan yang berdiri sendiri, sesuai dengan pendapat A.M. Donner yang menyatakan *buiten de administratieve staande, onafhankelijke instanties*;
e. karena hakim administrasi pun sebagai hakim wajib menggali mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum, yang hidup dalam masyarakat.

Lebih lanjut menurut Sjachran Basah, dilihat dari sudut cara penyelenggaraan, peradilan administrasi murni dapat dilakukan oleh hakim biasa dan badan atau majelis, dengan syarat bahwa pelaksanaannya harus berdasarkan undang-undang.[109] Berkenaan dengan unsur-unsur, menurut Sjachran Basah peradilan administrasi murni memiliki unsur-unsur:[110]

a. adanya hukum, terutama di lingkungan hukum administrasi negara yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
b. adanya sengketa hukum yang konkrit, yang pada dasarnya disebabkan oleh ketetapan tertulis administrasi negara;
c. minimal dua pihak, dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi negara;

---

[108] *Ibid.*, hlm. 47.

[109] *Ibid.*, hlm. 50.

[110] *Ibid.*, hlm. 55.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

d. adanya badan peradilan yang berdiri sendiri dan terpisah, yang berwenang memutuskan sengketa secara netral atau tidak memihak;
e. adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum, menemukan hukum 'in concreto'untuk mepertahankan ditaatinya hukum materiil.

Menurut Rochmat Soemitro, ciri-ciri *administratieve rechtspraak*, adalah:[111]

a. yang memutuskan adalah hakim;
b. penelitian terbatas pada *rechtsmatigheid* keputusan administrasi;
c. hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberikan hukuman berupa uang (denda administratif), tetapi tidak membuat putusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;
d. terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan, pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan *rechtsmatigheid*-nya.

Terdapat beberapa istilah yang digunakan oleh sarjana-sarjana untuk menyebut istilah peradilan administrasi dalam arti sempit, yaitu:

e. *administratieve beroep*;
f. *oneigenlijke administratieve rechtspraak*;
g. *geschillen beslechting*;
h. *quasi rechtspraak*.

Menurut A.M. Donner sebagaimana dikutip oleh Sjachran Basah, terdapat *administratieve beroep* apabila terjadi permintaan banding mengenai tindakan-tindakan pemerintah, kepada suatu instansi pemerintah yang lebih tinggi. Lebih lanjut menurut Sjachran Basah, yang penting ialah bahwa banding itu haruslah ditujukan kepada instansi yang lebih tinggi akan tetapi masih dalam satu jenjang secara vertikal dengan tidak memisahkan persoalan kebijaksanaan dan persoalan hukum.[112]

Rochmat Soemitro tidak setuju terhadap penggunaan kata banding untuk mengartikan kata *beroep* dalam istilah *administratieve beroep*, sehingga mengusulkan kata keberatan sebagai terjemahan *administratieve beroep* sebab menurut Soemitro, *beroep* adalah permohonan yang ditujukan kepada penguasa

---

[111] *Ibid.*, hlm. 58.

[112] *Ibid.*, hlm. 60.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

yang mengeluarkan keputusan untuk mengubah atau meniadakan keputusan. Lebih lanjut menurut Rochmat Soemitro, keberatan memiliki ciri sebagai berikut:[113]

a. yang memutuskan perkara dalam *beroep* adalah instansi, biasanya yang hierarkis lebih tinggi atau lain-lain dari pada yang memberikan putusan pertama;
b. tidak saja meneliti *doelmatigheid*, tetapi berwenang juga meneliti *rechtmatigheid*-nya;
c. dapat mengganti, merubah, atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
d. juga dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.

Lebih lanjut, Sjachran Basah menambahkan satu ciri kepada ciri tersebut di atas yaitu bahwa badan yang memutus ada di bawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarki. Hal tersebut untuk membedakan dengan ciri pengadilan administrasi bahwa badan yang memutus itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga.[114]

Sementara Indroharto mengemukakan bahwa:

> "Upaya administrasi merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas), yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administratif".[115]

Lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa di lingkungan pemerintahan sendiri, Sri Soemantri mengemukakan bahwa salah satu unsur Negara Hukum Indonesia, yakni dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Dengan demikian, meskipun badan yang memutus itu

---

[113] *Ibid.*, hlm 61-62.

[114] *Ibid.*, hlm. 64.

[115] Indroharto (b), *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Buku II Beracara di*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 51.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

berada di lingkungan Pemerintahan sendiri dan berada di bawah pengaruhnya, badan tersebut dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus selalu berdasarkan atas hukum dan memperlakukan setiap warga negara sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia, tanpa membeda-bedakannya.[116]

2.1.4. Tujuan Peradilan Administrasi

Sjachran Basah mengemukakan tujuan peradilan administrasi adalah untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata, melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti hal adanya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga kektertiban, ketentraman, dan keamanan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam kaitan negara hukum berdasarkan Pancasila. Hal ini berarti bahwa tujuan peradilan administrasi secara preventif untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan, sedangkan secara represif atas tindakan-tindakan tersebut perlu dan harus dijatuhi sanksi.[117]

Prajudi Atmosudirjo mengemukakan tujuan peradilan administrasi sebagai berikut:

> "tujuan peradilan adalah untuk mengembangkan dan memelihara administrasi negara yang tepat menurut hukum (*rechmatig*) atau tepat menurut undang-undang (*wetmatig*) atau tepat secara fungsional (efektif) atau berfungsi secara efisien".[118]

Irfan Fachrudin mengemukakan tujuan peradilan administrasi sebagai berikut:

> "peradilan administrasi diadakan dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu keputusan tata usaha negara, melalui pemeriksaan, pemutusan, dan penyelesaian sengketa dalam bidang tata usaha negara".

---

[116] Sri Soemantri, *Negara Kekeluargaan Dalam Pandangan Pancasila*, Makalah SESKOAD ABRI. Sebagaimana dikutip dalam S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 71.

[117] Sjachran Basah (a), *Op. Cit.*, hlm. 154.

[118] Prajudi Atmosudirjo (b), *Op. Cit.*, hlm. 69.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

R. Soegijatno Tjakranegara mengemukakan tujuan peradilan adminstrasi sebagai berikut:

> "kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara adalah agar masyarakat dapat melakukan pengawasan atau kontrol bahkan mengajukan gugatan dan atau tuntutan terhadap tindakan administratif aparatur negara yang merugikan masyarakat dengan harapan agar dapat menimbulkan dan mengembangkan rasa tanggung jawab (*accountability*) aparatur negara terhadap masyarakat demi mewujudkan pelayanan yang baik".[119]

2.1.5. Peradilan Administrasi dalam Hukum Positif

Dalam konstitusi dapat ditemukan ketentuan yang mendasari adanya suatu peradilan administrasi di Indonesia, yaitu pada UUD NRI 1945 Perubahan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 yang menyatakan bahwa:

> "(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; (2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi; (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".[120]

Dari ketentuan Pasal 24 UUD NRI 1945 tersebut dapat diketahui empat lingkungan peradilan di Indonesia sebagai berikut:

a. Lingkungan Peradilan Umum;
b. Lingkungan Peradilan Agama;
c. Lingkungan Peradilan Militer; dan
d. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebelum adanya perubahan terhadap Pasal 24 UUD NRI 1945, keberadaan empat lingkungan peradilan dapat diketahui dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 menentukan bahwa susunan, kekuasaan serta acara dari badan peradilan di masing-masing lingkungan

---

[119] R. Soegijatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 53-54.

[120] Indonesia (h), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, (JDI Hukum, Ditama Binbangkum BPK RI, 2008), hlm. 22.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

peradilan tersebut diatur dengan undang-undang tersendiri. Hal ini yang kemudian mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada 29 Desember 1986 dan dinyatakan mulai diterapkan secara efektif lima tahun kemudian di seluruh wilayah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 tertanggal 14 Januari 1991.

Saat ini Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 telah dinyatakan tidak lagi berlaku dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Adapun ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.[121]

Istilah Tata Usaha Negara yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menurut Indroharto menimbulkan pengaturan yang sumir dalam beberapa pasalnya. Lebih lanjut dikemukakan oleh Indroharto bahwa dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa "Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di pusat maupun di daerah", dapat disimpulkan bahwa:[122]

a. Tata Usaha Negara adalah sama dengan Administrasi Negara. Oleh karena itu, undang-undang ini menurut ketentuan Pasal 144 juga dapat disebut "Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara";
b. Tata Usaha Negara atau Administrasi Negara itu adalah suatu fungsi atau tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negara kita;
c. Dengan demikian, hukum Tata Usaha Negara atau hukum Administrasi (Negara) itu adalah keseluruhan aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan

[121] Paragraf 6, Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

[122] Indrohato (a), *Op. Cit*., hlm. 27-28.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

penyelenggaraan urusan pemerintahan (negara); atau dengan singkat dapat pula disebut dengan nama hukum pemerintahan (negara);

d. Penyelenggaraan urusan pemerintahan (negara) adalah pemerintah yang menurut Pasal 1 ayat (2) dilaksanakan oleh organ pemerintah yang secara umum dibakukan namanya yaitu para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Berkenaan dengan *administratieve beroep* sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengaturnya dalam ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa:

(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

(2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menggunakan istilah upaya administratif sebagai peradilan administrasi semu. Menurut Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, upaya administratif adalah:

> "Suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan terdiri atas dua bentuk. Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan 'banding administratif'".[123]

Lebih lanjut dijelaskan bahwa:

> "Dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut 'keberatan'".[124]

---

[123] Indonesia (i), *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Penjelasan Pasal 48 ayat (1)

[124] *Ibid.*

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus. Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apakah terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak terbuka kemungkinan untuk ditempuh suatu upaya administratif.

Berkenaan dengan upaya administratif, Indroharto mengemukakan bahwa dalam prinsipnya instansi banding administratif itu tidak membedakan antara persoalan-persoalan hukum dengan persoalan-persoalan kebijaksanaan. Ia memeriksa seperti kalau ia sendiri harus mengambil keputusan yang dibanding itu. Ia duduk di tempat instansi yang mengambil keputusan Tata Usaha Negara semula. Kalau ia sampai pada kesimpulan yang serupa dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang semula mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang dibanding itu, maka banding administratif yang diajukan kepadanya akan ia tolak. Sebaliknya kalau banding tersebut ia anggap mempunyai dasar yang maton, maka ia dapat membatalkan untuk seluruhnya atau untuk sebagian keputusan yang dibanding itu. Dalam hal demikian maka keputusan yang dibanding itu harus digantinya dengan keputusan Tata Usaha Negara yang seluruhnya atau sebagian baru atau memerintahkannya hal itu dilakukan oleh instansi yang mengambil keputusan Tata Usaha Negara semula. Hal yang serupa juga dilakukan pada prosedur keberatan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan itu semula sendiri.[125]

2.1.6. Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

Menurut S.F. Marbun, sistem adalah kombinasi atau rangkaian dari bagian-bagian khusus, atau bagian-bagian lain atau unsur-unsur ke dalam suatu keseluruhan yang masing –masing bekerjasama secara rasional untuk melakukan suatu maksud. Sementara menurut Campbell sebagaimana disadur oleh S.F.

[125] Indroharto (b), *Op. Cit.* hlm. 52.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Marbun, sistem merupakan himpunan komponen atau bagian yang saling berkaitan yang sama-sama berfungsi untuk mencapai sesuatu tujuan.[126]

Kekuasaan badan Pengadilan Tata Usaha Negara,menurut Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, adalah sebagai berikut:

> "Pengadilan Tata Usaha Negara baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara 'jika kalau seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan"

Berkenaan dengan hal tersebut Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa dengan demikian jelaslah bahwa Sistem Peradilan Administrasi Negara yang ada harus dipergunakan terlebih dahulu sampai tidak mungkin lagi, barulah perkaranya dapat dimajukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.[127]

Berkenaan dengan hal tersebut Rochmat Soemitro mengemukakan dengan mengutip ketentuan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, bahwa:

> "Setiap orang diberi kebebasan untuk menggunakan saluran hukum yang tersedia untuk mencari keadilan, dan untuk tidak menghambat kemungkinan ini maka kepada para pencari keadilan diberi kemudahan dan biaya pengadilan yang murah. Juga orang yang tidak pandai menulis dan tidak berbahasa Indonesia, dimudahkan dan diberi kesempatan untuk dapat menggunakan Peradilan Tata Usaha Negara".

Menurut Prajudi Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia adalah sebagai berikut:[128]

a. oleh Badan Pengadilan Umum (biasa), yakni Pengadilan Negeri Bagian Perdata, terutama mengenai gugatan ganti rugi eks Pasal 1365, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, oleh warga masyarakat yang merasa dirugikan oleh suatu perbuatan pejabat atau instansi Administrasi Negara melawan hukum (*onrechmatige overheidsdad*);
b. oleh suatu Badan Pengadilan Administrasi di suatu Badan Pengadilan Pejabat (atau tim pejabat) yang mengambil keputusan berstatus sebagai hakim. Hakim adalah pejabat negara yang memiliki wewenang sebagai berikut:

---

[126] S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 82-83.

[127] Prajudi Atmosudirjo (a), *Op. Cit.*, hlm. 130.

[128] *Ibid.*, hlm. 131-132.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

1) menilai fakta-fakta berdasarkan sarana-sarana bukti sebagaimana ditentukan oleh undang-undang;
2) melakukan interpretasi yuridis terhadap undang-undang (intrepretasi yang memiliki kekuatan undang-undang); dan
3) menjatuhkan putusan yang pada waktunya mempunyai kekuatan hukum mutlak (*kracht van gewijsde*)

pada waktu itu, satu-satunya badan pengadilan administrasi yang ada adalah Majelis Pertimbangan Pajak.

c. oleh Badan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang merupakan badan pengadilan administrasi karena pejabat-pejabat yang bersangkutan berstatus sebagai hakim, yang terdiri atas Pengadilan Tata Usaha Negara, naik banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan kasasi ke Mahkamah Agung;
d. oleh Badan Pengadilan Administrasi Semu, oleh karena tata caranya sama dengan suatu badan pengadilan, namun pejabat-pejabat yang mengambil keputusan tidak berstatus sebagai hakim. Sebagai contoh pada waktu itu adalah Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4 Pusat dan P4 Daerah) di Departemen Tenaga Kerja, dan Mahkamah Pelayaran di Departemen Perhubungan;
e. oleh sebab Badan Arbitrase, misalnya BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia) atau oleh badan atau panitia arbitrase lain yang dibentuk oleh suatu departemen atau instansi pemerintah lain;
f. oleh suatu Badan Teknis atau Panitia Teknis atau Panitia Ad Hoc atau Panitia Khusus yang dibentuk oleh suatu departemen atau instansi pemerintah lain, atas permintaan pihak-pihak yang bersangkutan;
g. oleh Atasan atau Instansi yang lebih tinggi pada garis hierarki dari pejabat yang mengambil keputusan, cara penyelesaian ini dapat disebut peradilan hierarkis.

Lebih lanjut Y.W. Sunindhia dan Ninik Widayanti mengemukakan bahwa untuk menarik batasan antara pengadilan administratif dan penyelesaian perselisihan yang tidak bernama pengadilan yang disebut dengan pengadilan semu, tidak selamanya mudah. Sebagai contoh dikemukakan bahwa apabila seorang pejabat fiskal membuat keputusan berhubung dengan keberatan yang

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

diajukan terhadap keberatan yang diajukan terhadap besarnya pajak yang telah ditetapkannya, tindakannya bukan termasuk pengadilan administratif ataupun pengadilan semu. Namun apabila wewenang untuk mengambil keputusan berhubung dengan keberatan yang diajukan ada di tangan instansi yang lebih tinggi dari dinas yang menetapkan besarnya pajak itu, jelas hal ini merupakan pengadilan semu.[129]

2.2. Keuangan Negara

2.2.1. Pengertian Keuangan Negara

Menurut Dedi Setyawan, pemahaman mengenai keuangan negara amat penting karena berhubungan dengan tugas dan kewenangan lembaga negara seperti Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Pemberantasan Korupsi, serta dengan penegak hukum lainnya seperti polisi, jaksa, dan hakim.[130] Pemahaman ini dimaksudkan agar tidak terdapat kesalahpahaman mengenai substansi yang terkandung dalam keuangan negara.[131]

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Paragraf 4, Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau 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 BUMN/BUMD, Yayasan, Badan Hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Definisi keuangan negara kemudian dirumuskan kembali dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai

---

[129] Y.W. Sunindhia dan Ninik Widayanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1992), hlm. 154.

[130] Dedi Setyawan, "Keuangan Negara Dalam Hubungannya Dengan Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN", dalam Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *Op. Cit.*, hlm. 36.

[131] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*, hlm. 9.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan negara;
d. Pengeluaran negara;
e. Penerimaan daerah;
f. Pengeluaran daerah;
g. Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah;
h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pendekatan yang digunakan untuk merumuskan pengertian keuangan negara adalah sebagai berikut:[132]

a. 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;
b. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai

[132] Indonesia (d), *Op. Cit.*, Angka 3, Penjelasan Umum.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;

c. 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 pertanggunggjawaban;

d. 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.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa 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. Menurut Muhammad Djafar Saidi, pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun arti sempit, sebagai berikut:[133]

a. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara;

b. Keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.

2.2.2. Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah

Menurut Abdul Halim, pengelolaan keuangan negara dan daerah dalam arti manajemen keuangan negara dan daerah pada hakikatnya adalah pengelolaan anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan, yang lebih dikenal dengan APBN dan APBD.[134] Hal ini sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yakni tercantum dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang pada intinya menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara, dan dalam rangka

[133] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*. hlm. 11.

[134] Abdul Halim, "Sekelumit Hubungan Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah Dengan Hukum/Peraturan Perundang-undangan", dalam Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *ed.*, *Op. Cit.*, hlm.2.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara tersebut setiap tahun disusun APBN dan APBD.

Sementara menurut Muhammad Djafar Saidi, pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.[135] Lebih lanjut dikemukakan bahwa pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan negara, seyogianya memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, terdapat beberapa asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara sebagai berikut:[136]

a. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
b. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
c. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan
d. asas spesialitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:[137]

a. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

---

[135] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*., hlm. 21.

[136] *Ibid*., hlm. 22.

[137] *Ibid.*

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

b. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
c. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
d. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
e. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi siapapun.

Pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara di Indonesia dapat dilihat dari ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) dinyatakan bahwa kekuasaan tersebut:

a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
d. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 melahirkan istilah keuangan daerah selain istilah keuangan negara yang telah dikenal sebelumnya. Hal ini sejalan dengan berkembangnya desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Republik Indonesia pasca reformasi tahun 1998.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Sehingga dalam peraturan perundang-undangan setelah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan kajian keilmuan keuangan negara umumnya digunakan istilah keuangan negara/daerah untuk menunjukkan otonomi pengelolaan keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

2.2.3. Kerugian Negara/Daerah

Menurut Muhammad Djafar Saidi, kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan peruntukannya tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara.[138] Ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memberikan definisi kerugian negara/daerah sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.[139] Menurut Icuk Rangga Bawono, berdasarkan definisi tersebut, dapat ditinjau beberapa unsur sebagai berikut:

a. Bentuk material kerugian (obyek) yaitu uang, surat berharga, barang;
b. Subyek hukum penderita kerugian yaitu negara/daerah;
c. Penyebab kerugian negara yaitu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;
d. Ukuran kerugian negara yaitu jumlahnya nyata dan pasti (dalam satuan rupiah dan barang).

Lebih lanjut Muhammad Djafar Saidi mengemukakan bahwa pengertian ini menunjukkan bahwa kerugian negara mengandung arti yang luas sehingga mudah dipahami dan ditegakkan bila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan negara. Di samping itu, kerugian negara tidak boleh diperkirakan sebagaimana yang dikehendaki tetapi wajib dipastikan berapa jumlah yang dialami oleh negara pada saat itu. Hal ini dimaksudkan agar terdapat suatu kepastian hukum terhadap keuangan negara yang mengalami kekurangan agar dibebani tanggung jawab bagi yang menimbulkan kerugian negara.[140]

Mengenai kepastian jumlah dalam kerugian negara, Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah

---

[138] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*., hlm. 109.

[139] Indonesia (e), *Op. Cit*., Pasal 1 angka 22.

[140] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit*., hlm. 109-110.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Mengenai hal ini perlu dilihat ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang bebas dan mandiri". Amanat ini dilanjutkan dalam Pasal 23E ayat (2) sebagai berikut "hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya". Kedu Pasal ini menegaskan bahwa negara hanya memberikan otoritas kepada BPK dalam konteks memeriksa beserta hasilnya. Tidak ada institusi lain yang diizinkan memberikan opini atau pemeriksaan terhadap keuangan negara tanpa persetujuan ataupun penugasan resmi BPK.[141]

Kerugian negara oleh Theodorus M. Tuannakota sebagaimana dikutip oleh Riyanita Wulandari digambarkan dalam "pohon kerugian keuangan negara" dimana pohon tersebut mempunyai empat cabang.[142] Masing-masing cabang menunjukkan kaitan antara perbuatan melawan hukumnya dengan empat akun yang ada dalam laporan keuangan utama baik Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), maupun Laporan Keuangan BUMN, BUMD, BHMN, BLU. Keempat akun tersebut adalah:[143]

a. Akun penerimaan, jenis kerugian dalam akun ini dapat berupa wajib dibayar tidak menyetor kewajibannya, penerimaan negara tidak disetor penuh oleh pejabat yang bertanggung jawab dan potongan penerimaan ditinggikan;
b. Akun pengeluaran, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi karena adanya pengeluaran untuk kegiatan fiktif, pengeluaran berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku lagi serta pengeluaran bersifat resmi, tetapi dikeluarkan lebih cepat dari yang seharusnya, misalnya pembayaran kepada kontraktor sebelum kemajuan kerja yang disepakati tercapai;

---

[141] Ibnu Subiyanto, "Kerugian Keuangan Negara vs. Kerugian Negara", dalam Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *ed.*, *Op. Cit.*, hlm. 18.

[142] Riyanita Wulandari, "Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah Ditinjau dari Hukum Admnistrasi, Hukum Pidana, dan Hukum Perdata, dalam Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, *ed.*, *Op.Cit.*, hlm. 25.

[143] Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hlm. 156-175.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

c. Akun aset, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi pada saat pengadaan barang melalui *mark up*, pelepasan aset, pemanfaatan aset, penempatan aset, dan kredit macet;

d. Akun kewajiban, jenis kerugian dalam akun ini dapat terjadi karena:

1) Pejabat lembaga negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang menimbulkan kewajiban atau utang. Jika dilihat dari luar, transaksi ini tampak seperti transaksi yang lazim. Namun apabila dilihat dari dalam, ada unsur memperkaya pejabat tersebut dan/atau orang lain dan/atau korporasi (kewajiban nyata);

2) Pejabat lembaga negara, BUMN, dan lain-lain mengadakan perikatan dengan pihak ketiga yang pada awalnya merupakan kewajiban bersyarat. Ketidakmampuan pihak ketiga memenuhi kewajibannya, dimana lembaga tersebut atau lembaga negara yang lain menjadi penjaminnya, menyebabkan kewajiban bersyarat berubah menjadi kewajiban nyata. Perubahan ini menyebabkan kerugian negara (kewajiban bersyarat menjadi nyata);

3) Kewajiban yang tersembunyi atau disembunyikan, yang terungkap dalam pemeriksaan keuangan oleh auditor. Kewajiban ini dibukukan sebagai pengeluaran (kewajiban tersembunyi).

Perlu dipahami bahwa kerugian negara, menurut Djoko Sumaryanto, bukanlah kerugian negara dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena sebab perbuatan (perbuatan melawan hukum).[144] Lebih lanjut menurut Muhammad Djafar Saidi, sebenarnya pengelola keuangan negara melupakan identitasnya saat diserahi tugas untuk mengurus keuangan negara sehingga negara mengalami kerugian.

2.2.4. Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah

Dalam rangka pengamanan dan penyeleamatan terhadap kekayaan negara, diperlukan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang sanksi dan penuntutan kepada siapa saja yang karena perbuatannya merugikan negara untuk penyelesaian kerugian negara.[145] Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 59 ayat

[144] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*, hlm. 109.

[145] Riyanita Wulandari, *Op. Cit.*, hlm. 28.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

(1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.4.1. Penyelesaian Kerugian Negara di Luar Peradilan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 memberi peluang agar kerugian negara yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara diharapkan dilakukan penyelesaiannya tanpa melibatkan lembaga peradilan. Menurut Muhammad Djafar Saidi, sekalipun tidak melibatkan lembaga peradilan tidak berarti merupakan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh para pihak, ketika berupaya untuk mengembalikan keuangan negara yang dikategorikan sebagai suatu kerugian negara.[146] Kewajiban untuk mengganti kerugian timbul berdasarkan ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 sebagai berikut:

(1) setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud;
(2) setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib melaporkan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan;
(3) setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian negara yang berada dalam pengurusannya.

Menurut A.Y. Suryanajaya, sesuai ketentuan tersebut maka dapat dikemukakan dua jenis kerugian negara, yaitu:[147]

a. kerugian negara oleh pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara atau dikenal dengan istilah kerugian negara bukan kekurangan perbendaharaan; dan
b. kerugian negara oleh bendahara atau kerugian negara kekurangan perbendaharaan.

---

[146] Muhammad Djafar Saidi. *Op. Cit.*, hlm. 119.

[147] A.Y. Suryanajaya, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Lebih lanjut A.Y. Suryanajaya mengemukakan bahwa pembedaan ini diperlukan berkaitan dengan kompetensi penyelesaian kerugian negara yang berlaku terhadap keduanya.[148] Kerugian negara yang terjadi dalam pengurusan bendahara menjadi kompetensi Badan Pemeriksa Keuangan sesuai ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan". Sedangkan kerugian negara yang disebabkan oleh perbuatan pejabat/pegawai negeri bukan bendahara merupakan kompetensi Pimpinan Lembaga/Menteri sesuai ketentuan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/bupati/walikota".

Penyelesaian kerugian negara di luar peradilan salah satunya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) yang menyatakan bahwa:

"Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun".

Dari ketentuan tersebut di atas dapat dilihat bahwa baik terhadap kerugian negara yang bukan akibat kekurangan perbendaharaan maupun kerugian negara akibat kekurangan perbendaharaan, digunakan istilah yang sama yaitu Tuntutan Ganti Kerugian Negara. Penyelesaian kerugian negara melalui Tuntutan Ganti Kerugian Negara diatur dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, serta ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.

Selanjutnya mengenai aturan pelaksanaan mengenai penyelesaian kerugian negara berupa kekurangan perbendaharaan atau kerugian negara yang disebabkan oleh bendahara telah diterbitkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara sesuai amanat Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 yang

[148] *Ibid.*

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

menyatakan bahwa "Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah".

Namun demikian, aturan pelaksanaan mengenai penyelesaian kerugian negara yang disebabkan oleh pegawai negeri bukan bendahara/pejabat lainnya yang berdasarkan ketentuan Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 diatur dengan peraturan pemerintah hingga saat ini belum ada. Sehingga agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka sesuai dengan ketentuan aturan peralihan dalam perundang-undangan di atas, peraturan yang ada masih tetap berlaku.

Di lingkungan Kementerian Keuangan terdapat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 508/KMK.01/1999 tanggal 14 Oktober 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelesaian Kerugian Negara Bukan Kekurangan Perbendaharaan di Lingkungan Departemen Keuangan. Menurut A.Y. Suryanajaya, keputusan Menteri Keuangan tersebut pada prinsipnya dapat menjadi kerangka acuan bagi instansi lain yang belum memiliki peraturan secara khusus di lingkungannya.

2.2.4.2. Penyelesaian Kerugian Negara Melalui Peradilan

Ketika penyelesaian kerugian negara melalui mekanisme Tuntutan Ganti Kerugian Negara yang berada di luar peradilan tidak dapat mengembalikan kerugian negara, maka mekanisme melalui peradilan harus digunakan untuk mengembalikan posisi keuangan negara sebelum mengalami kerugian. Mekanisme penyelesaian kerugian negara melalui peradilan didasarkan pada instrumen hukum pidana dan instrumen hukum perdata yang mengandung mekanisme yang berbeda. Namun menurut Muhammad Djafar Saidi, perbedaan mekanisme bukan merupakan hambatan atau kendala untuk mengembalikan kerugian negara, karena substansi hukum itu yang menyebabkan timbulnya perbedaan dalam penerapannya di pengadilan dimaksud.[149]

Instrumen hukum pidana yang terkait dengan pengembalian kerugian negara melalui peradilan adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Menurut Muhammad Djafar Saidi:

> "Kerugian negara dalam kacamata instrumen hukum pidana adalah tindak pidana korupsi yang memerlukan pemberantasan berbeda dengan

[149] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.* hlm. 137.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

> tindak pidana lainnya, seperti pembunuhan. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan tindakan atau perbuatan hukum yang menimbulkan kerugian negara dan memerlukan penyelesaian secara tepat tanpa melanggar hak asasi manusia terhadap pihak-pihak yang terjaring sebagai pelaku tindak pidana korupsi".[150]

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa:

> "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)".[151]

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, maka penyelesaian kerugian negara melalui instrumen hukum pidana dilakukan terhadap mereka yang terbukti secara sah dan meyakinkan memenuhi unsur tindak pidana korupsi berupa pemidanaan baik pidana penjara, denda, dan/ atau uang pengganti. Dalam tindak pidana korupsi khususnya, disamping penuntut umum, terdakwa juga mempunyai beban pembuktian, yaitu terdakwa wajib membuktikan bahwa harta benda miliknya diperoleh bukan karena korupsi. Beban pembuktian pada terdakwa ini disebut "pembuktian terbalik terbatas" (Penjelasan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999).[152]

Berkenaan dengan penggunaan instrumen hukum perdata, ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa:

> "(1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.

---

[150] *Ibid.*, hlm. 138.

[151] Indonesia (f), *Op.Cit.*, Pasal 2 ayat (1).

[152] Suhadibroto, "Instrumen Perdata Untuk Mengembalikan Kerugian Negara Dalam Korupsi", http://www.jambi.bpk.go.id/wp-content/uploads/2009/11/instrumen-perdata-untuk-mengembalikan-kerugian-negara-dalam-korupsi.pdf, diunduh 25 Desember 2013.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

> (2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara."[153]

Ketentuan Pasal tersebut memungkinkan penyelesaian kerugian negara melalui mekanisme pengadilan dengan hukum perdata. Pasal tersebut merupakan pasal penghubung antara penyelesaian kerugian negara melalui hukum pidana dengan penyelesaian kerugian negara melalui hukum perdata dan hukum administrasi.[154] Selain ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999, penyelesaian kerugian negara melalui hukum perdata juga didasarkan pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata yang menyatakan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.

Upaya pengembalian kerugian keuangan negara menggunakan instrumen perdata, sepenuhnya tunduk pada disiplin hukum perdata materiil maupun formil, meskipun berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Sistem pembuktian yang digunakan adalah pembuktian formil yang dalam praktiknya bisa lebih sulit daripada pembuktian materiil. Beban pembuktian ada pada Jaksa Pengacara Negara atau instansi yang dirugikan sebagai penggugat, dalam hubungan ini penggugat berkewajiban membuktikan antara lain:[155]

a. Bahwa secara nyata telah ada kerugian negara;
b. Kerugian negara sebagai akibat atau berkaitan dengan perbuatan tersangka, terdakwa, atau terpidana;
c. Adanya harta benda milik tersangka, terdakwa, atau terpidana yang dapat digunakan untuk pengembalian kerugian keuangan negara.

Pengembalian kerugian negara melalui peradilan boleh dilakukan bersamaan dengan pengembalian kerugian negara di luar peradilan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut:[156]

---

[153] Indonesia (f), *Op.Cit.*, Pasal 32.

[154] Riyanita Wulandari, *Op. Cit.*, hlm. 29.

[155] Suhadibroto, *Op. Cit.*

[156] Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*, hlm. 151.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

a. Pengembalian kerugian negara melalui peradilan dengan pengembalian kerugian negara di luar pengadilan memiliki prosedur yang berbeda;
b. Kerugian negara yang dikembalikan di luar peradilan bukan merupakan sanksi atau hukuman, melainkan hanya bersifat pengganti atas kerugian negara yang ditetapkan oleh atasannya atau BPK;
c. Kerugian negara yang dikembalikan melalui peradilan merupakan sanksi atau hukuman berupa denda yang dijatuhkan oleh pengadilan atau komisi pemberantasan korupsi.

2.3. Badan Pemeriksa Keuangan

2.3.1. Sejarah Badan Pemeriksa Keuangan

Pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 ditetapkan sebagai landasan hukum pengaturan kekuasaan negara. Dalam UUD 1945 memuat alat perlengkapan penyelenggaraan kekuasaan negara yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan BPK.[157] Berdasarkan Aturan Tambahan ayat (1) 1 UUD 1945 menyatakan bahwa dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini. Rumusan dalam Aturan Tambahan ayat (1) tersebut dapat diartikan sebagai berikut:

> "Setelah perang dunia kedua berakhir di Asia yang ditandai dengan menyerahnya Jepang kepada Tentara Sekutu maka dalam enam bulan sejak itu Presiden membentuk Mahkamah Agung dan BPK. Namun sejarah membuktikan lain. Berdirinya Republik Indonesia yang tidak diakui oleh bekas negara penjajah yang masih menganggap Indonesia sebagai jajahannya sehingga tidak memungkinkan Presiden Republik Indonesia untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Aturan Tambahan ayat (1)."[158]

Banyaknya kendala yang harus dihadapi Republik Indonesia pada tahap awal kelahirannya, membuat amanat UUD 1945 untuk membentuk BPK, baru

[157] Sudin Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 5.

[158] Badan Pemeriksa Keuangan (a), *BEPEKA 50 Tahun*, (Jakarta: Setjen BEPEKA, 1997), hlm. 21.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

dapat terlaksana hampir dua tahun kemudian.[159] Pembentukan BPK dimulai dengan permintaan Menteri Keuangan yang pada waktu itu dijabat oleh Ir. Surachman Tjokroadisurjo terkait dengan bantuan tenaga kepada Menteri Perhubungan. Permintaan tersebut melalui surat Nomor OAN 4-2-22, tertanggal 22 Mei 1946. Menteri Perhubungan yang pada waktu itu dijabat oleh Ir. Abdulkarim, memenuhi permintaan tersebut dengan menerbitkan Surat Keputusan Nomor 28/46, tertanggal 6 Juni 1946.

Bantuan tenaga yang diminta Menteri Keuangan itu adalah bantuan tenaga berpengalaman *Algemene Rekenkamer*, sebuah otoritas pemeriksa keuangan pemerintah Kolonial Hindia Belanda untuk diangkat sebagai pegawai Kementerian Keuangan. Menteri Keuangan yang selanjutnya dijabat oleh Mr. Syafruddin Prawiranegara pada tanggal 10 Desember 1946 mengeluarkan Surat Menteri Keuangan Nomor 003-21-49 perihal Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan isinya antara lain:[160]

a. Pemberitahuan bahwa tidak lama lagi, yaitu pada tanggal 1 Januari 1947 Pemerintah akan mendirikan Badan Pemeriksa Keuangan yang diharuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat (5);
b. Pentingnya Badan Pemeriksa Keuangan sebagai penjaga kesempurnaan tata usaha perbendaharaan negara;
c. Pemberlakuan aturan-aturan mengenai *Algemene Rekenkamer* sebagai pedoman dalam operasional Badan Pemeriksa Keuangan dengan menyesuaikan keadaan pada waktu itu;
d. Himbauan kepada kementerian-kementerian untuk mengirimkan surat-surat atau daftar-daftar (data) kepada Kementerian Keuangan yang diteruskan kepada Kantor Persiapan Badan Pemeriksa Keuangan supaya pemeriksaan tata usaha keuangan dapat dimulai.

Melalui Penetapan Pemerintah Nomor 11/OEM, pada tanggal 28 Desember 1946 telah berdiri BPK yang berkedudukan di Magelang, Jawa Tengah. BPK RI mulai melaksanakan tugasnya pada tanggal 1 Januari 1947. Tugas

---

[159] Badan Pemeriksa Keuangan (b), *Selayang Pandang BPK*, (Jakarta: Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, tanpa tahun), hlm. 22.

[160] Badan Pemeriksa Keuangan (c), *Museum BPK Bercerita*, Jakarta (Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, 2011), hlm. 28-29.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

pertama yang dilaksanakan adalah dengan menerbitkan surat tanggal 12 April 1947 Nomor 94-1 yang mengumumkan kepada semua instansi di wilayah Republik Indonesia, bahwa dalam memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, untuk sementara BPK masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dahulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Rekenkamer*, yaitu ICW[161] dan IAR[162].

Dengan demikian maka BPK di awal pendiriannya mengacu kepada *Algemene Rekenkamer* masa Hindia Belanda, bahkan Muhammad Yamin, salah satu *founding father* bangsa Indonesia, yang pernah masuk dalam keanggotaan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menyatakan bahwa pada masa itu BPK identik dengan *Algemene Rekenkamer*.[163] Menjadi catatan penting adalah bahwa kedudukan *Algemene Rekenkamer* pada masa Hindia Belanda merupakan bagian dari pemerintah, sementara amanat UUD 1945, BPK merupakan lembaga tinggi negara setingkat Presiden.

Menurut Sudin Siahaan, perkembangan Negara Republik Indonesia setelah kemerdekaan membawa BPK kepada perubahan-perubahan berdasarkan periode konstitusi sebagai berikut:[164]

a. Periode konstitusi Republik Indonesia Serikat (1949-1950)

   Dengan berlakunya UUD Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949, maka negara Indonesia adalah negara yang berbentuk Republik Federasi. Sebagai salah satu alat perlengkapan penyelenggara negara federal, dibentuklah Dewan Pengawas Keuangan (DPK) berdasarkan Bab III, Ketentuan Umum dan Bagian V, Pasal 115, Pasal 116, dan Pasal 170 Konstitusi RIS.

   Dalam masa RIS, kedudukan DPK tidak independen terhadap pemerintah. Pasal 170 konstitusi RIS menyatakan bahwa pengeluaran dan penerimaan

---

[161] *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) adalah Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia yang diterbitkan pada masa penjajahan Belanda berdasarkan *Staatsblad* Tahun 1952 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (LN Nomor 53 Tahun 1968, TLN Nomor 2860).

[162] *Instructie en verdure bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR) adalah aturan pengawasan keuangan yang diterbitkan oleh Pemerintah Belanda.

[163] Badan Pemeriksa Keuangan (c), *Op. Cit.*, hlm. 30.

[164] Sudin Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 6-11.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Republik Indonesia Serikat ditanggungjawabkan kepada DPR, sambil memajukan perhitungan yang sah oelh DPK sesuai dengan Undang-Undang Federal.[165]

b. Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (1950-1959)

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, bentuk dan susunan negara Indonesia berubah menjadi negara kesatuan dalam bentuk republik. Salah satu alat kelengkapan negara adalah Dewan Pengawas Keuangan (DPK) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Bab II, Pasal 44, Pasal 112, dan Pasal 116 UUDS 1950. Sesuai dengan Pasal 112 UUDS 1950, tugas dan kewajiban DPK adalah sebagai berikut:

"(1) pengawasan atas pemeriksaan tanggung jawab keuangan tentang keuangan negara dilakukan oleh Dewan Pengawas Keuangan; (2) hasil pengawasan dan pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat".[166]

Selanjutnya dalam Pasal 116 UUDS 1950 ditetapkan bahwa pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia dipertanggungjawabkan kepada DPR, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan (DPK) menurut aturan-aturan yang diberikan dengan undang-undang. Kedudukan independensi lembaga ini dari pengaruh badan eksekutif/pemerintah tidak diatur secara jelas dan tegas, namun apabila dilihat bahwa ketua, wakil ketua, dan tiga orang anggota DPK diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan pendapat Senat maka dapat disimpulkan kedudukan DPK pada saat itu tidak independen terhadap pemerintah.

c. Periode berlakunya kembali UUD 1945

Dengan dikeluarklan Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945, perubahan juga terjadi pada lembaga Dewan Pengawas Keuangan (DPK) yang berdasarkan UUD 1950 berubah menjadi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Pada saat itu, BPK berada dalam suasana demokrasi liberal yang yang berkembang menjadi demokrasi terpimpin di bawah pemerintahan Presiden

---

[165] Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat tanggal 31 Januari 1950 Nomor 48.(c) LN 50-3 tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa "Republik Indonesia Serikat jang merdeka dan berdaulat jalah salah suatu negara-hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi".

[166] Indonesia (j), *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950,(LN Nomor 56 Tahun 1950), Pasal 112.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Soekarno, sehingga meskipun secara konstitusional dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa BPK adalah suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, namun dalam praktik menunjukkan bahwa selama masa Orde Lama, BPK diperlakukan sebagai lembaga di bawah pemerintah. Pada tahun 1963 dengan Deklarasi Ekonomi dan Ambeg Parama Arta, Ketetapan MPRS Nomor 11/MPRS/1960 dan Resolusi MPRS Nomor 1/Res/MPRS/1963 ada keinginan untuk menyempurnakan BPK, sebagai lembaga kontrol yang efektif, yang diwujudkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963). Dalam perkembangannya Perpu Nomor 7 Tahun 1963 ini kemudian diganti dengan Perpu Nomor 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.[167]

Pada tanggal 23 Agustus 1965 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan Menjadi Undang-Undang. Dalam Pasal 16 UU Nomor 17 Tahun 1965 ditetapkan bahwa tugas dan wewenang BPK adalah:

> "(1) melakukan pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara guna meniadakan hambatan seperti birokratis, mis-administrasi, dan korupsi; (2) tugas di bidang pengawasan meliputi pula apakah penggunaan uang negara terjadi menurut ketentuan anggaran negara dan dengan ketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan negara di samping menilai kegunaannya dan kemanfaatannya pengeluaran negara atau penjualan milik negara; (3) tugas di bidang pengawasan meliputi pula pengawasan umum terhadap pelaksanaan daripada anggaran negara yang berbentuk anggaran moneter dan terdiri dari anggaran pendapatan dan belanja rutin, anggaran pendapatan dan belanja pembangunan, termasuk daerah, anggaran kredit dan anggaran devisa, termasuk pengawasan atas segala pembelian, penyimpangan, penggunaan dan penjualan barang milik negara, perusahaan-perusahaan negara/daerah dan perusahaan campuran negara/daerah/swasta serta pemborongan pekerjaan dan jasa di bidang sipil dan militer; (4) tugas di bidang penelitian meliputi pula pemeriksaan

[167] Penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa nama pejabat–pejabat pada Badan Pemeriksa Keuangan disesuaikan dengan nama-nama yang ada pada Kejaksaan Agung, yaitu Jaksa Agung dan Jaksa-jaksa Agung Muda, Badan Pemeriksa Keuangan merupakan suatu badan kolektif yang terdiri dari seorang pemeriksa keuangan agung dan beberapa pemeriksa keuangan agung muda, masing-masing sebagai ketua pimpinan dan anggota pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan, yang dalam menunaikan tugasnya dibantu oleh beberapa orang anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

kontrol-akuntan dan penyelidikan-akuntan atas keuangan negara serta tata usaha secara menyeluruh dengan tidak ada pengecualian".[168]

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, setidaknya ada dua perbedaan mendasar antara konsep Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, yaitu:[169]

a. Dari sudut istilah, memeriksa adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mengetahui yang telah dilakukan orang lain, sedangkan mengawas adalah suatu perbuatan yang berupa mengamati sesuatu agar jangan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan;
b. Dari sudut pelaksanaan tugas. Apabila kedua istilah dikaitkan dengan pelaksanaan tugas, maka BPK adalah suatu badan yang menitikberatkan kepada tindakan yang bersifat *represif*, sedangkan Dewan Pengawas Keuangan lebih banyak ditekankan kepada tindakan pencegahan (*preventif*).

Namun demikian menurut Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, tidak terdapat perbedaan fungsi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pengawas Keuangan. Perbedaan hanyalah terletak pada cara pertanggungjawaban.[170] Menurut Titik Triwulan Tutik, pertanggungjawaban tersebut penting karena akan menjadi bahan bagi DPR, DPD, dan DPRD untuk menilai kebijakan pemerintah[171] yang menurut Wirjono Projodikoro meliputi dua aspek sebagai berikut:[172]

a. *rechmatigheid* yaitu mengenai kewajiban pemerintah untuk tidak menyimpang dari pasal-pasal APBN;
b. *doelmatigheid* yaitu mengenai kewajiban pemerintah untuk menggunakan uang negara dalam rangka *begrooting* secara sebaik-baiknya yang betul-betul bermanfaat bagi nusa dan bangsa.

---

[168] Indonesia (k), *Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan Menjadi Undang-Undang*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965, (LN Nomor 41 Tahun 1964), Pasal 16.

[169] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, Cetakan V, 1983), hlm. 242-243. Sebagaimana dikutip dalam Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm 232.

[170] Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-1, 1984), hlm. 121.

[171] Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 233.

[172] Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat,) hlm. 117.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Wolhoff menyebut aspek *rechmatigheid* tersebut sebagai pertanggungjawaban yang bersifat yuridis mengenai baik tindakan-tindakannya yang melanggar Hukum Pidana maupun Hukum Perdata ataupun Hukum Administrasi. Adapun aspek *doelmatigheid* adalah pertanggungjawaban yang bersifat politik.[173]

Pada masa Orde Baru, melalui Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966, terdapat keinginan untuk mengembalikan kedudukan BPK pada posisi dan fungsinya sesuai dengan yang telah diatur dalam UUD 1945 yaitu sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang bebas dari pengaruh pemerintah. Pada tahun 1973 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang mengganti dan mencabut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965. Kedudukan BPK semakin kuat karena selain diatur dalam UUD 1945, juga diatur dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 yang menyatakan bahwa BPK adalah lembaga tinggi negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, tetapi tidak berdiri di atas pemerintah.[174]

Dewasa ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 dengan dikeluarkannya TAP MPR No. VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara. Kemudian ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD 1945 telah diamandemen sehingga organisasi BPK berubah menjadi membesar dan menguat. Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 Perubahan menyatakan bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri", kemudian Pasal 23G ayat (1) menyatakan bahwa "Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi", artinya UUD NRI 1945 Perubahan mewajibkan bahwa perwakilan BPK

---

[173] Abubakar Busro dan Abu daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm. 124.

[174] Sudin Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 12.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

itu harus ada di setiap provinsi. Padahal sebelumnya, kantor-kantor perwakilan BPK hanya ada di beberapa provinsi besar saja.[175]

Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat undang-undang di bidang keuangan negara, yaitu: 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; 3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Kemudian untuk lebih memberikan ruang kepada BPK sebagai lembaga yang memiliki fungsi strategis dalam pengelolaan dan pemeriksaan keuangan negara, maka pada tanggal 30 Okteober 2006 diundangkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.[176]

2.3.2. Kedudukan dan Susunan Keanggotaan Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara[177] dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dengan kata lain bahwa eksitensi BPK bukan bersifat formalitas semata, tetapi merupakan lembaga yang diharapkan berfungsi sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.[178]

Mengenai keanggotaan BPK, Pasal 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

> "(1) BPK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota, yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. (2) Susunan BPK terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota. (3) Keputusan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR".[179]

---

[175] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Kedua, 2006) hlm. 171.

[176] Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 234-235.

[177] Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 2.

[178] Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 235.

[179] Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 4.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Jabatan keanggotaan BPK dipegang selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Berkenaan dengan susunan organisasi BPK, Pasal 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

> "(1) Pimpinan BPK terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua. (2) Ketua dan Wakil Ketua BPK dipilih dari dan oleh Anggota BPK dalam sidang Anggota BPK dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diresmikannya keanggotaan BPK oleh Presiden.(3) Sidang Anggota BPK untuk pemilihan pimpinan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh Anggota BPK tertua. (4) Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat, dan apabila mufakat tidak dicapai, pemilihan dilakukan dengan cara pemungutan suara".[180]

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sesuai ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, BPK dibantu oleh Pelaksana BPK, yang terdiri atas Sekretariat Jenderal, unit pelaksana tugas pemeriksaan, unit pelaksana tugas penunjang, perwakilan, Pemeriksa, dan pejabat lain yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan. Pelaksana BPK terdiri dari:[181]

a. Sekretariat Jenderal;
b. Inspektorat Utama;
c. Direktorat Utama Perencanaan, Evaluasi, Pengembangan, Pendidikan, dan Pelatihan Pemeriksaan Keuangan Negara;
d. Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara;
e. Auditorat Keuangan Negara I;
f. Auditorat Keuangan Negara II;
g. Auditorat Keuangan Negara III;
h. Auditorat Keuangan Negara IV;
i. Auditorat Keuangan Negara V;
j. Auditorat Keuangan Negara VI;

---

[180] Indonesia (b), *Op. Cit*., Pasal 15.

[181] Badan Pemeriksa Keuangan, *Keputusan BPK Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan*, Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007, Pasal 4.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

k. Auditorat Keuangan Negara VII;
l. Perwakilan BPK RI;
m. Staf Ahli;
n. Kelompok Jabatan Fungsional.

2.3.3. Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

Menurut Titik Triwulan Tutik, tugas dan wewenang memiliki posisi strategis karena menyangkut semua aspek yang berkaitan dengan sumber dan penggunaan anggaran dan keuangan negara, yaitu:[182]

a. Memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR, DPD, dan DPRD;
b. Memeriksa semua pelaksanaan APBN; dan
c. Memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara.

Lebih lanjut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

> "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".[183]

Berkenaan dengan wewenang BPK, ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa 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;

---

[182] Titik Triwulan Tutik, Op. Cit., hlm. 236. Lihat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Perubahan*, Pasal 23E.

[183] Indonesia (b), *Op. Cit.*,, Pasal 6.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

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.

Kemudian ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 menyatakan bahwa BPK berwenang 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. Lebih lanjut ketentuan Pasal 10 ayat (3) menyatakan bahwa 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

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Mengenai wewenang BPK, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih menyimpulkannya menjadi tiga macam fungsi, yaitu:[184]

a. Fungsi operatif, yaitu melakukan pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara;
b. Fungsi yudikatif, yaitu melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan ndan pegawai negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar bagi negara;
c. Fungsi rekomendatif, yaitu memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara.

2.3.4. Majelis Tuntutan Perbendaharaan

2.3.4.1. Dasar Hukum Majelis Tuntutan Perbendaharaan

Sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kewenangan BPK untuk menetapkan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara diatur dalam Pasal 58 ICW yang menyatakan bahwa:

> "Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan, dimana ditetapkan suatu jumlah uang, yang dalam hal menyangkut pengurusan Bendaharawan, harus diganti kepada Negara, atau dimana dikenakan suatu denda bagi seorang Bendaharawan, dikeluarkan atas nama keadilan. Salinan keputusan itu berkepala : "Atas nama keadilan" yang ditandatangani oleh Ketua BPK, mempunyai kekuatan yang sama dan dilaksanakan dengan cara yang sama, sebagai keputusan hakim (vonis) yang mempunyai kekuatan yang tetap dalam perkara perdata".

Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menggantikan ICW, kewenangan BPK berkenaan dengan penetapan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa "Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan."[185] Kewenangan ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang diantaranya

---

[184] Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*

[185] *Ibid.*, Pasal 62 ayat (1).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

menyatakan bahwa BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara.

Untuk melaksanakan kewenangan menilai dan/atau menetapkan kerugian negara terhadap bendahara, Pasal 41 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara menyatakan bahwa "Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara."[186]

2.3.4.2. Struktur Organisasi Majelis Tuntutan Perbendaharaan

Untuk melaksanakan fungsinya dengan baik Majelis Tuntutan Perbendaharaan memiliki sarana penunjang berupa Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 tentang Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Susunan Majelis Tuntutan Perbendaharaan berdasarkan Pasal 2 Keputusan BPK tersebut adalah sebagai berikut:

a. Majelis terdiri dari seorang Ketua Majelis dan tujuh orang anggota Majelis;
b. Ketua Majelis secara *ex officio* dijabat oleh Wakil Ketua BPK dan Anggota Majelis secara *ex officio* dijabat oleh Anggota BPK;

Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa susunan Keanggotaan Majelis Tuntutan Perbendaharaan ditetapkan dengan dengan Keputusan Ketua BPK, mengingat keanggotaan BPK yang memiliki jangka waktu maka Keputusan Ketua BPK tentang Majelis Tuntutan Perbendaharaan berlaku untuk jangka waktu satu tahun dan diperbaharui setiap tahunnya. Pada saat penulisan ini, Keputusan Ketua BPK mengenai Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah Keputusan Ketua BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/1/2013 yang diperbaharui dengan Keputusan Ketua BPK Nomor 26/K/I-XIII.2/9/2013. Pembaharuan dilakukan karena adanya penggantian Anggota BPK.

Dalam Keputusan Ketua BPK tersebut dapat diketahui bahwa Ketua BPK bertindak sebagai pembina pelaksanaan tugas Majelis serta mengambil putusan penyelesaian kerugian negara/daerah, dalam hal Majelis tidak dapat mengambil tindakan untuk menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah.

[186] Indonesia (b), *Ibid*.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Lebih lanjut Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa tugas Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah sebagai berikut:

a. melakukan verifikasi dan pemeriksaan atas dokumen kasus kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang disampaikan Pimpinan Instansi kepada BPK;
b. menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara;
c. menilai dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara berkenaan dengan penerbitan SKPBW.

Dalam Keputusan Ketua BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/1/2013 disebutkan tugas Majelis adalah sebagai berikut:

a. memeriksa dan menyidangkan kasus-kasus kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara pada sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan;
b. menilai dan/atau menetapkan ganti kerugian terhadap bendahara; dan
c. memberikan pertimbangan penyelesaian kerugian negara/daerah atas kasus-kasus kerugian negara/daerah yang diajukan Instansi Pusat/Pemerintah Daerah kepada BPK.

Ketentuan Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Majelis dapat membentuk:

a. Majelis Panel, yaitu sub Majelis yang dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara; dan
b. Majelis Keberatan, yaitu sub Majelis yang dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris setelah menerima SKPBW.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011, Sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan terdiri atas:

a. Sidang Majelis Panel, yang diselenggarakan untuk melaksanakan tugas dan wewenang Majelis Panel.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

b. Sidang Majelis Keberatan, yang diselenggarakan untuk melaksanakan tugas dan wewenang Majelis Keberatan; dan
c. Sidang Majelis Pleno, yang dilaksanakan untuk:
   1) melaksanakan kewenangan BPK terhadap kerugian negara/daerah, yang bukan merupakan kewenangan Majelis Panel dan Majelis Keberatan;
   2) melakukan pembahasan atas peraturan atau perangkat lunak berkenaan dengan Tata Kerja Majelis dan Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Majelis Tuntutan Perbendaharaan dibantu oleh Panitera. Pembentukan Kepaniteraan Majelis Tuntutan Perbendaharaan ditetapkan melalui Keputusan Wakil Ketua BPK. Pada waktu penulisan ini dilakukan, Keputusan Wakil Ketua BPK tentang Kepaniteraan Majelis Tuntutan Perbendaharaan yang berlaku adalah Keputusan Wakil Ketua BPK Nomor 1/K/II-XIII.2/3/2013. Dalam Keputusan Wakil Ketua BPK tersebut dapat diketahui susunan kepaniteraan sebagai berikut:

a. Panitera dijabat oleh Kepala Direktorat Utama Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara;
b. Panitera Pengganti dijabat oleh: 1) Kepala Direktorat Konsultasi Hukum dan Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah; 2) Kepala Sub Direktorat Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah; 3) Kepala Seksi Kepaniteraan Kerugian Negara; 4) Kepala Seksi Kepaniteraan Kerugian Daerah;
c. Penyusun Materi Sidang; dan
d. Sekretariat.

Lebih lanjut Kepaniteraan Majelis Tuntutan Perbendaharaan bertugas untuk:

a. membantu Majelis dalam hal dukungan di bidang teknis yuridis dan administrasi yudisial;
b. menyiapkan konsep-konsep pertimbangan sidang Majelis, minutasi perkara, dan administrasi yustisial Majelis;
c. menerima dan mendistribusikan surat masuk, surat keluar, dan putusan berkenaan dengan tugas Majelis;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

d. menyiapkan konsep pertimbangan penyelesaian ganti rugi oleh Pegawai Nonbendahara maupun pihak ketiga; dan
e. melaporkan hasil kegiatan Kepaniteraan kepada Majelis.

Selain Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011, untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, Majelis Tuntutan Perbendaharaan ditunjang oleh Keputusan BPK Nomor 6/K/I-XIII.2/8/2010 tentang Tata Cara Sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Namun berdasarkan ketentuan Pasal 35 ayat (3), pemeriksaan Majelis Panel dan Majelis Keberatan bukan merupakan sidang sebagaimana dimaksud dalam keputusan tersebut.

2.3.4.3. Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya mengenai penyelesaian kerugian negara, salah satu mekanisme penyelesaian kerugian negara diluar peradilan adalah melalui tuntutan ganti kerugian negara. Pada bagian ini akan dibahas lebih khusus mengenai pertanggungjawaban bendahara dan tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara.

Pengertian bendahara mengacu kepada ketentuan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa "Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah".[187] Dalam lingkup pengelolaan keuangan negara/daerah, maka bendahara terbagi menjadi:

a. Bendahara Umum Negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa "Bendahara Umum Negara adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara".[188]
b. Bendahara Umum Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan

[187] *Ibid.*, Pasal 1 angka 14.

[188] *Ibid.*, Pasal 1 angka 15.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

bahwa "Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum daerah".[189]

c. Bendahara penerimaan, sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

> "Bendahara Penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah".[190]

d. Bendahara pengeluaran, sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:

> "Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, mentausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah."[191]

Secara umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD".[192]

Lebih lanjut mengenai pertanggungjawaban keuangan negara, Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa:

> "Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan."[193]

---

[189] *Ibid.*, Pasal 1 angka 16.

[190] *Ibid.*, Pasal 1 angka 17.

[191] *Ibid.*, Pasal 1 angka 18.

[192] Indonesia (e), *Op.Cit*, Pasal 1 angka 1.

[193] Indonesia (d), *Op. Cit.*, Pasal 35 ayat (2).

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Ketentuan Pasal 35 ayat (2) merupakan sikap aktif dari bendahara dalam menyampaikan laporan kepada BPK, sikap pasif mengenai pertanggungjawaban keuangan negara diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 dibentuk untuk mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan negara, keuangan negara wajib dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Kemudian untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud, perlu dilakukan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 menyatakan bahwa BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan keuangan negara tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.

Jika dalam pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK menemukan adanya kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan negara, maka sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (1), BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi. Bendahara yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.

Adanya kerugian negara/daerah yang terjadi, tidak selalu diketahui dari pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, informasi kerugian negara/daerah dapat diketahui dari:

b. Pemeriksaan BPK;
c. Pengawasan aparat pengawasan fungsional;
d. Pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

e. Perhitungan ex officio.

Kekurangan uang/barang yang terjadi antara lain merupakan akibat dari:

a. Bendahara Umum Negara/Daerah tidak melaksanakan kewajibannya untuk:
   1) meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran;
   2) menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN/APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran;
   3) menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
   4) memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran daerah;
   5) menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.
b. Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya dengan tidak melakukan:
   1) Menunggu barang diterima sebelum dilakukan pembayaran atas beban APBN/APBD;
   2) meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
   3) menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
   4) menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.
   5) Tidak menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran meskipun persyaratan-persyaratannya tidak dipenuhi.

Kekurangan uang/barang yang terjadi menjadi tanggung jawab bendahara, sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Hal ini meskipun pembayaran dilakukan atas perintah Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, karena berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf e *jo.* Pasal 20 ayat (2) huruf e, bendahara wajib menolak pencairan apabila persyaratan-persyaratannya tidak dipenuhi.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Kekurangan uang/barang yang berada dalam pengelolaan bendahara atau yang disebut A.Y. Suryanajaya sebagai kekurangan perbendaharaan dapat menimbulkan kerugian negara/daerah. Kerugian negara/daerah adalah sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Dalam kerugian negara/daerah yang penanggungjawabnya adalah bendahara, maka sesuai ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menjadi kewenangan BPK untuk menetapkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah-nya.

Kewenangan BPK dalam menetapkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, dipertegas melalui ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara. Proses penilaian dan/atau penetapan tersebut merupakan penyelesaian kerugian negara/daerah di luar peradilan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara/daerah bendahara dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara. Mekanisme penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

a. BPK dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara (Pasal 41).
b. BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara berdasarkan laporan hasil penelitian dari pimpinan instansi yang berisi verifikasi atas kerugian negara (Pasal 12 ayat (1)). Verifikasi tersebut dilakukan terhadap dokumen-dokumen antara lain (Pasal 9 ayat (1)):
   1) surat keputusan pengangkatan sebagai bendahara atau sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi kebendaharaan;
   2) berita acara pemeriksaan kas/barang;
   3) register penutupan kas/barang;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

4) surat keterangan tentang sisa uang yang belum dipertanggungjawabkan dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
5) fotokopi/rekaman buku kas umum bulan yan bersangkutan yang memuat adanya kekurangan kas;
6) surat tanda lapor dari kepolisian dalam hal kerugian negara mengandung indikasi tindak pidana;
7) berita acara pemeriksaan tempat kejadian perkara dari kepolisian dalam hal kerugian negara terjadi karena pencurian atau perampokan;
8) surat keterangan ahli waris dari kelurahan atau pengadilan.

Namun apabila atas suatu laporan kerugian negara/daerah, BPK tidak memperoleh laporan hasil verifikasi dari pimpinan instansi, maka BPK mengeluarkan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW) (Pasal 22 ayat (1) huruf a).

c. Apabila dari hasil pemeriksaan tersebut terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) (Pasal 12 ayat (2)). Namun apabila dari pemeriksaan tersebut tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara/daerah (Pasal 12 ayat (3));
d. Proses penyelesaian kerugian negara/daerah melalui SKTJM dilakukan oleh Pimpinan Instansi dengan cara memerintahkan Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (TPKN/D) untuk mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM (Pasal 13);
e. Dalam hal bendahara menandatangani SKTJM, maka bendahara wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN/D, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen sebagai berikut (Pasal 14 ayat (1)) :
   1) bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara;
   2) surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Namun dalam hal SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara (SKPS) dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM (Pasal 20 ayat (1)) untuk kemudian diberitahukan kepada BPK (Pasal 20 ayat (2));

f. Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan SKPBW apabila ternyata bendahara tidak melaksanakan SKTJM (Pasal 22 ayat (1) huruf b);

g. Bendahara dapat mengajukan keberatan atas SKPBW kepada Badan Pemeriksa Keuangan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SKPBW (Pasal 23). Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan (SKP) (Pasal 25 ayat (1) huruf a).

h. BPK dapat menerima atau menolak keberatan bendahara sebagaimana dimaksud dalam, dalam kurun waktu waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara tersebut diterima oleh BPK (Pasal 24). Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat keputusan pembebasan, apabila menerima keberatan yang diajukan oleh bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris (Pasal 27 ayat (1)).

i. Apabila setelah jangka waktu 6 (enam) bulan untuk BPK menerima atau menolak keberatan terlampaui, BPK tidak mengeluarkan putusan atas keberatan yang diajukan bendahara, maka keberatan dari bendahara diterima (Pasal 28).

Beberapa hal mengenai Surat Keputusan Pembebanan (SKP) adalah sebagai berikut:

a. SKP mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final (Pasal 26 ayat (2)). Sifat final dalam SKP berarti keputusan pembebanan tersebut secara yuridis telah mengikat atau dapat dieksekusi tanpa memberikan kesempatan untuk melakukan upaya banding.

   Ketentuan ini berbeda dengan proses tuntutan perbendaharaan yang dilakukan sebelum Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, yaitu BPK terlebih dahulu menerbitkan Keputusan Pembebanan Majelis Tingkat Pertama yang dalam waktu 30 hari sejak diterimanya oleh bendahara dapat diajukan banding kepada

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Majelis Tingkat Banding yang keputusannya bersifat final. Sesuai ketentuan Pasal 80 ICW yang menyatakan bahwa:

> "Bilamana Badan Pemeriksa Keuangan, meskipun bendaharawan sudah mengajukan keberatan-keberatan terhadap teguran atau perubahan-perubahannya, berpendapat tidak akan meninjau lagi keberatan-keberatan atau perubahan-perubahan yang telah diperbuat itu, maka bendaharawan dalam waktu satu bulan sesudah keputusan itu diberitahukan kepadanya, dapat mengajukan permohonan untuk meninjau kembali keputusan itu.
> Pemeriksaan mengenai peninjauan kembali diserahkan kepada Anggota-Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, lain daripada Anggota-Anggota yang telah memberikan keputusan yang tidak dapat diterima oleh bendaharawan itu.
> Apabila seorang atau beberapa orang anggota Badan Pemeriksa Keuangan berhalangan karena cuti, sakit atau sebab-sebab lain, Ketua berkuasa menyerahkan pemeriksaan itu kepada satu orang anggota".

b. SKP memiliki hak mendahului (Pasal 30), dalam kaidah hukum perdata/hukum dagang hak mendahului ini dikenal dengan istilah *privilige/privilegie/voorrecht.* Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan untuk mengganti kerugian negara/daerah didahulukan daripada kepentingan lainnya;
c. SKP mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi (Pasal 31 ayat (1)), menurut A.Y. Suryanajaya sita eksekusi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan BPK termasuk jenis eksekusi dalam Pasal 196 HIR, yaitu untuk membayar sejumlah uang;
d. Pimpinan instansi menyampaikan laporan kepada BPK tentang pelaksanaan SKP dilampiri dengan bukti setor (Pasal 36), hal ini berkenaan dengan kewenangan BPK untuk memantau penyelesaian kerugian negara berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf b.

Berdasarkan uraian di atas, proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara dimulai dari adanya informasi kerugian negara/daerah. Informasi kerugian negara/daerah tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh BPK penyelesaian ganti kerugian negara/daerah-nya melalui suatu majelis yang disebut sebagai Majelis Tuntutan Perbendaharaan.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

2.4. Penetapan

2.4.1. Pengertian Penetapan

Menurut Prajudi ada empat macam perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) Administrasi Negara yaitu:[194]

a. penetapan (*beschikking, administrative discretion*);
b. rencana (*plan*);
c. norma jabatan (*concrete normgeving*);
d. legislasi-semu (*pseudo-wetgeving*).

Istilah *beschikking* merupakan Bahasa Belanda, beberapa sarjana hukum administrasi menterjemahkan *beschikking* sebagai keputusan namun ada juga yang menterjemahkannya sebagai ketetapan dalam Bahasa Indonesia. Beberapa sarjana hukum administrasi memberikan definisi *beschikking*, diantara yang pertama adalah E. Utrecht yang menurutnya, *beschikking* (ketetapan) ialah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat pemerintah berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.[195] Sementara W.F. Prins merumuskan *beschikking* (ketetapan) sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa.[196]

Sarjana lain seperti Van der Pot menyatakan *beschikking* (ketetapan) ialah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan dan pernyataan-pernyataan alat-alat permerintahan itu dalam menyelenggarakan hal istimewa dengan maksud mengadakan perubahan dalam hubungan-perhubungan hukum.[197] Kemudian terdapat Sjachran Basah yang menyatakan bahwa *beschikking* (ketetapan) ialah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum, untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti kata sempit).[198]

---

[194] Prajudi Atmosudirjo (a), *Op. Cit*, hlm. 94.

[195] Utrecht, *Op. Cit.*, hlm. 68.

[196] W.F. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Keenam 1987), hlm. 38.

[197] Van der Pot sebagaimana dikutip dalam S.F. Marbun, *Op. Cit*. hlm. 127; Moch. Faizal Salam, *Hukum Tata Usaha Peradilan Militer Indonesia*, (Bandung: Pustaka, 2001), hlm. 90.

[198] Sjachran Basah, *Op. Cit*., hlm. 230.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Prajudi Atmosudirjo mengemukakan bahwa penetapan (*beschiking*) dapat dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.[199] Lebih lanjut menurut Prajudi bahwa setiap keputusan administrasi mengandung suatu penetapan (*beschikking*),[200] karena semua penetapan yang diambil oleh Administrasi Negara dimuat atau dituang dalam suatu keputusan, dan pada umumnya keputusan dilakukan secara tertulis dalam bentuk surat keputusan, surat biasa, surat edaran, ataupun berupa disposisi di bagian samping surat permohonan yang bersangkutan.[201]

Bagir Manan menyatakan bahwa unsur-unsur keputusan yang dapat menjadi objek sengketa di hadapan Peradilan Tata Usaha Negara adalah:[202]

a. penetapan tertulis;
b. ditetapkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
c. penetapan berisi tindakan hukum tata usaha negara (*administratief rechtshandling*);
d. penetapan dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
e. penetapan bersifat konkret, individual, dan final;
f. penetapan menimbulkan akibat hukum.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa *beschikking* (ketetapan/keputusan) adalah perbuatan hukum sepihak yang dilakukan pemerintah berdasarkan kewenangan istimewa dimana perbuatan tersebut menimbulkan akibat hukum.

Menurut S.F. Marbun pengertian beschiking tersebut dapat dijelaskan unsur-unsurnya sebagai berikut:[203]

a. suatu perbuatan hukum bersegi satu (sepihak), hal ini bermula dari silang pendapat di antara para sarjana yang bersumber pada pembagian terhadap

---

[199] Prajudi Atmosudirjo (a), *Ibid.*

[200] *Ibid.*, hlm. 90

[201] *Ibid.*, hlm. 95.

[202] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995), hlm. 97.

[203] S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 128-132.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

perbuatan hukum publik, sehingga perbuatan hukum publik dibai atas dua macam yaitu perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzidige publiekrechtelijke handeling*) dan perbuatan hukum publik bersegi dua (*tweezidige publiekrechtelijke handeling*). Adanya tindakan sepihak (*eenzylidig*) dari pemerintah sering dipertentangkan dengan istilah persetujuan (*overeenkomst*), misalnya mengenai pengangkatan pegawai yang dilihat dari prosedur awal seakan-akan terdapat adanya persetujuan, namun pada proses akhir pengangkatan sebagai pegawai negeri dilakukan dengan suatu surat keputusan dan surat keputusan itu merupakan tindakan sepihak dari pemerintah.

b. berdasarkan kewenangan istimewa, dimana dijelaskan bahwa salah satu prinsip atau asas negara hukum adalah asas legalitas, asas ini menentukan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Hukum harus menjadi sumber kekuasaan atau wewenang bagi setiap tindakan pemerintah, dimana kekuasaan atau wewenang tersebut diperoleh pemerintah melalui atribusi dari peraturan perundang-undangan. Hukum sebagai sumber kekuasaan pemerintah akan melahirkan kekuasaan atau wewenang istimewa bagi pemerintah melakukan aktifitasnya yang bersifat hukum publik. Dengan demikian badan/pejabat tata usaha negara tanpa memiliki dasar hukum berupa peraturan umum, tidak mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan yang mengikat secara umum.

c. terjadinya perubahan di lapangan hukum (menimbulkan akibat hukum), dimana dijelaskan bahwa perbuatan pemerintah yang dilakukan merupakan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), yang menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu dan dituangkan dalam bermacam-macam keputusan.

Berkenaan dengan *beschikking*, menurut S.F. Marbun, keputusan (*beschikking*) merupakan salah satu objek studi penting dalam Hukum Admministrasi, utamanya karena keputusan merupakan objek sengketa yang menjadi kompetensi peradilan administrasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.[204] Kecuali itu keputusan merupakan salah satu instrumen yuridis

[204] S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 126.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

pemerintahan untuk melakukan tindakan-tindakannya. Menurut Prajudi Atmosudirjo:

> "Hukum Administrasi Negara merupakan legal matrix daripada Administrasi Negara, sehingga apa pun dan dalam bentuk apa pun Administrasi Negara berbuat di sana mesti ada aturan-aturan hukum administrasi negara (*administratieve rechtsregels*) yang harus membenarkan kegiatan tersebut secara hukum (*juridische rechtsvaardiging*)".[205]

2.4.2. Keputusan menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara

Ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".[206]

Menurut Soehardjo, keputusan tata usaha negara adalah keputusan sepihak dari organ pemerintah. Ini tidak berarti bahwa kepada siapa keputusan itu ditujukan sebelumnya sama sekali tidak mengetahui akan adanya keputusan itu. Dengan kata lain, bahwa inisiatif sepenuhnya ada pada pihak pemerintah.[207]

Menurut Philipus M. Hadjon, rumusan Pasal 1 angka 9 mengandung elemen-elemen utama sebagai berikut:

a. Penetapan tertulis;
b. Oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
c. Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
d. Konkret;
e. Individual;
f. Final;
g. Akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

---

[205] Prajudi Atmosudirjo, *Op. Cit.*, hlm. 87.

[206] Indonesia (l), *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Pasal 1 angka 9.

[207] Ridwan H.R., Hukum Admnistrasi Negara, (Yogyakarta, UII Press, 2002), hlm. 113.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Lebih lanjut dikemukakan Philipus M. Hadjon bahwa:

> "Elemen-elemen seperti yang telah diuraikan di atas menyebutkan bahwa pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) belum tuntas, karena masih ada pengecualian (-) dikurangi hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan pengecualian (+) ditambah hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3."

Menurut Indroharto, ketentuan Pasal 1 ayat (3) tersebut mengandung unsur-unsur suatu penetapan tertulis yang memperoleh kejelasan lebih lanjut, yaitu sebagai berikut:[208]

a. Bentuk penetapan itu harus tertulis;
b. Dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan TUN;
c. Berisi tindakan hukum TUN;
d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
e. Bersifat konkret, individual, final;
f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Sementara S.F. Marbun merumuskan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara sebagai berikut:[209]

a. Penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Tolok ukur pangkal sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis. Di samping itu, juga merupakan ukuran kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara itu harus tertulis. Namun demikian, masih terdapat juga pengecualian dalam hal putusan tidak tertulis, di mana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu merupakan kewajibannya. Keputusan tertulis itu tidak ditujukan dalam bentuk formalnya, tetapi ada "isi". Oleh karena itu, sebuah nota atau memo dinyatakan memenuhi syarat tertulis;
b. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara (*decision of administration law*). Tindakan tersebut harus ditujukan dalam lapangan hukum Tata Usaha Negara, bukan dalam bidang hukum perdata (*civil*). Maksud yang terkandung dalam setiap keputusan adalah terjadinya perubahan dalam lapangan hukum (publik). Hubungan yang terjadi bisa dalam arti pembatalan

---

[208] Indroharto (b), *Op. Cit.*, hlm. 163.

[209] S.F. Marbun, *Op. Cit.*, 138-153.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

terhadap suatu hubungan hukum yang telah ada, atau juga dalam hal penetapan suatu hubungan hukum yang baru atau memuat suatu penolakan Badan Tata Usaha Negara terhadap suatu hal. Suatu keputusan akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi mereka yang akan terkena keputusan itu dengan tidak sekehendak mereka (bersegi satu);

c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap tindakan yang dilakukan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan. Dan di dalam peraturan itu harus dicantumkan kewenangannya. Badan Tata Usaha Negara tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan hukum publik;

d. Bersifat konkret, individual, dan final:
   1) konkret, yaitu objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan. Dalam hal apa dan kepada siapa keputusan itu dikeluarkan, harus secara jelas disebutkan dalam keputusan atau objek dan subjek dalam keputusan harus disebut secara tegas;
   2) individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seseorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan disebutkan;
   3) final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif sehingga oleh karenanya telah mempunyai akibat hukum.

e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata. Orang atau *persoon* atau manusia pribadi dalam pengertian yuridis diakui sebagai subjek hukm (*rechtpersoonlijkheid*), yaitu pendukung hak dan kewajiban yang dapat mengadakan hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking/rechtsverhouding*), baik dengan sesama persoon atau manusia maupun dengan badan hukum.

Menurut M. Nasir, bila ditelaah secara lebih mendalam tentang Keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek sengketa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, mengandung unsur-unsur materiil dan formil, adalah sebagai berikut:

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

a. Penetapan tertulis

Penetapan tertulis menitikberatkan pada isi atau substansi dan bukan kepada bentuk atau format keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu harus bersifat tertulis, maksudnya untuk memudahkan dalam hukum pembuktian, jadi sebuah memo atau nota yang memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis telah dianggap sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Unsur terpenting dalam hal ini bahwa penetapan tersebut berupa hitam di atas putih dan dapat dibaca dan jelas dengan mengisyaratkan hal-hal sebagai berikut:

1) Badan/Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
2) Dapat dipahami maksud dan mengenai apa isi tulisan tersebut dibuat;
3) Untuk siapa isi tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

b. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat, baik yang berada di pusat atau di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif;

c. Berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Tata Usaha Negara

Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada satu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Pengertian peraturan perundang-undangan adalah suatu peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang juga bersifat mengikat secara umum;

d. Bersifat konkret, individual, dan final

Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tidak bersifat abstrak, melainkan jelas dan berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan. Bersifat individual maksudnya adalah Keputusan Tata Usaha Negara tidak ditujukan kepada umum, melainkan tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Bila yang dituju lebih dari seorang, maka setiap nama orang

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

tersebut harus dicantumkan. Bersifat final artinya keputusan tersebut sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau pihak lain dianggap belum bersifat final sehingga belum dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada pihak yang bersangkutan;

e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.
   Menimbulkan akibat hukum artinya perbuatan hukum yang diwujudkan pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada seseorang atau Badan Hukum Perdata.

W. Riawan Tjandra mengaitkan Pasal 1 angka 9 dan Pasal 53 Undang-Undang PTUN, serta mengintrepretasikan konsep Hans Kelsen, kemudian menyatakan bahwa objek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang memiliki kriteria untuk dapat diuji melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Kriteria tersebut adalah sebagai berikut:[210]

a. secara substansiil, penetapan tertulis harus jelas tentang:
   1) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
   2) Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
   3) Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya persyaratan tertulis ditujukan untuk memudahkan segala pembuktian (mengenai bentuk/form KTUN) tidak merupakan hal yang penting sejauh telah mengandung kejelasan mengenai ketiga hal tersebut di atas.
b. Dari segi pembuatnya: dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan);
c. Wujud materiilnya: berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu tindakan hukum administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah;
d. Dari segi sifatnya: konkret, individual, dan final.
e. Dari segi akibatnya: menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

---

[210] W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hlm. 13-14.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB III

KEDUDUKAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM MENILAI DAN/ATAU MENETAPKAN KERUGIAN NEGARA TERHADAP BENDAHARA DIKAITKAN DENGAN SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

3.1. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Menilai dan/atau Menetapkan Kerugian Negara/Daerah Terhadap Bendahara

Pemahaman mengenai keuangan negara sebagaimana telah diuraikan, akan memberikan juga pemahaman mengenai tugas dan kewenangan lembaga negara yang dalam pembahasan penulisan ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Badan Pemeriksa Keuangan yang semenjak dilakukan Perubahan terhadap UUD 1945 berubah menjadi lebih besar dan kuat melalui Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 Perubahan menegaskan bahwa hanya ada satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri, berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.

Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibantu oleh Pelaksana BPK, sesungguhnya memiliki tugas dan wewenang dalam posisi strategis karena menyangkut semua aspek yang berkaitan dengan sumber dan penggunaan anggaran dan keuangan negara, yaitu:

d. Memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR, DPD, dan DPRD;
e. Memeriksa semua pelaksanaan APBN; dan
f. Memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara.

Berkenaan dengan wewenang BPK, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih menyimpulkannya menjadi tiga macam fungsi, yaitu:

d. Fungsi operatif, yaitu melakukan pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara;
e. Fungsi yudikatif, yaitu melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendaharawan yang

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, menimbulkan kerugian besar bagi negara;

f. Fungsi rekomendatif, yaitu memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang pengurusan keuangan negara.

Berkenaan dengan penulisan ini, maka pembahasan akan dikhususkan kepada fungsi yudikatif dengan melakukan tuntutan perbendaharaan. Berawal dari definisi keuangan negara sebagaimana dirumuskan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Luasnya ruang lingkup keuangan negara yang diuraikan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 memerlukan suatu pendekatan untuk dapat dipahami. Sebagai bagian tidak terpisahkan, Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merumuskan pendekatan dalam memahami keuangan negara sebagai berikut:

e. 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;

f. 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;

g. 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 pertanggunggjawaban;

h. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam penulisan ini pendekatan yang lebih banyak digunakan khususnya adalah pendekatan dari sisi proses atau yang oleh Abdul Halim dikemukakan sebagai manajemen keuangan negara/daerah atau dalam istilah yang digunakan dalam undang-undang sebagai pengelolaan keuangan negara/daerah. Pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara, merupakan keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Lebih lanjut sebagaimana dikemukakan oleh Muhammad Djafar Saidi, pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan negara, sudah semestinya memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Diantara asas-asa tersebut terdapat dua asas yang terkait dengan pembahasan penulisan ini yaitu:

f. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
g. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, yaitu asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi siapapun.

Pada hakikatnya pemegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara di Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terdapat pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Dalam pelaksanaannya kekuasaan pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut:

e. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

f. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
g. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
h. namun tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam pengelolaan keuangan negara/daerah dimungkinkan terjadinya kesalahan pengelolaan keuangan negara sehingga menyebabkan peruntukannya tidak tepat sasaran dan pada akhirnya menimbulkan kerugian negara/daerah. Kerugian negara/daerah sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Berdasarkan definisi tersebut, dapat dilihat beberapa unsur dalam kerugian negara/daerah sebagai berikut:

e. Bentuk material kerugian (obyek) yaitu uang, surat berharga, barang;
f. Subyek hukum penderita kerugian yaitu negara/daerah;
g. Penyebab kerugian negara yaitu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai;
h. Ukuran kerugian negara yaitu jumlahnya nyata dan pasti (dalam satuan rupiah dan barang).

Pengertian ini menunjukkan bahwa kerugian negara/daerah mengandung arti yang luas sehingga mudah dipahami dan ditegakkan bila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Prinsip akuntabilitas dan pengelolaan kerugian negara/daerah dan prinisip pemeriksaan pengelolaan keuangan negara/daerah tersebut oleh lembaga yang bebas dan mandiri, menyebabkan kerugian negara/daerah tidak boleh diperkirakan sebagaimana yang dikehendaki tetapi wajib dipastikan berapa jumlah yang dialami oleh negara/daerah pada saat itu agar terdapat suatu kepastian hukum terhadap keuangan negara/daerah yang mengalami kekurangan agar dibebankan tanggung jawabnya terhadap yang menimbulkan kerugian negara/daerah tersebut. Menjadi catatan penting bahwa kerugian negara/daerah yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

2004 bukanlah kerugian negara/daerah dalam pengertian di dunia perusahaan/perniagaan, melainkan suatu kerugian yang terjadi karena adanya unsur perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Sebagaimana dikemukakan Muhammad Djafar Saidi, sebenarnya pengelola keuangan negara/daerah melupakan identitasnya saat diserahi tugas untuk mengurus keuangan negara/daerah sehingga negara mengalami kerugian.

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa "untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan Negara yang bebas dan mandiri" memberikan kewenangan kepada BPK tidak hanya untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap pengelolaan namun juga terhadap pertanggungjawaban keuangan negara/daerah. Kemudian dalam rangka pemulihan keuangan negara/daerah dari terjadinya kerugian negara/daerah, terdapat ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang sanksi dan penuntutan kepada siapa saja yang karena perbuatannya merugikan negara untuk penyelesaian kerugian negara/daerah. Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 memberi peluang agar kerugian negara/daerah yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara diselesaikan tanpa melibatkan lembaga peradilan. Penyelesaian kerugian negara/daerah diawali dengan adanya kewajiban untuk mengganti kerugian yang timbul sebagaimana ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 sebagai berikut:

(1) setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud;
(2) setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib melaporkan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

(3) setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian negara yang berada dalam pengurusannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dibagi kerugian negara/daerah berdasarkan penanggung jawab kerugian negara/daerah-nya menjadi kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah bendahara dan kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah pegawai negeri bukan bendahara/pejabat negara. Kerugian negara/daerah yang menjadi tanggung jawab bendahara merupakan kompetensi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pengenaan ganti kerugian negara/daerah-nya melalui suatu penetapan. Sedangkan kerugian negara/daerah yang menjadi tanggung jawab pejabat/pegawai negeri bukan bendahara merupakan kompetensi Pimpinan Lembaga/Menteri untuk melakukan pengenaan ganti kerugian negara/daerah-nya melalui suatu penetapan.

Penegasan kompetensi BPK tersebut lebih lanjut dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa BPK berwenang 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. Penyelesaian kerugian negara/daerah kerugian negara/daerah yang menjadi tanggung jawab bendahara tata cara penyelesaiannya diatur oleh Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, dimana dinyatakan dalam Pasal 41 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 Badan Pemeriksa Keuangan dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian kerugian negara terhadap bendahara.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyelesaian kerugian negara/daerah dibagi berdasarkan penanggung jawab kerugian negara/daerah-nya menjadi kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah bendahara dan kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah pegawai negeri bukan bendahara/pejabat negara. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian bendahara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah. Bendahara berstatus sebagai pegawai negeri, dan penugasan bendahara dalam pengelolaan keuangan negara/daerah merupakan penugasan dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri tersebut. Sehingga sesungguhnya bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara berada dalam kedudukan yang sama dalam hal pertanggungjawaban apabila terjadi kerugian negara/daerah.

Pertanggungjawaban terhadap terjadinya kerugian negara/daerah dilakukan melalui penyelesaian kerugian negara/daerah. Penyelesaian kerugian negara/daerah yang dimaksud adalah penyelesaian kerugian negara/daerah melalui instrumen hukum administrasi. Administrasi, yang menurut Prajudi Atmosudirjo, merupakan suatu fungsi yang tertentu untuk mengendalikan, menggerakkan, mengembangkan, dan mengarahkan suatu 'organisasi' yang dijalankan oleh administrator, dibantu oleh tim bawahannya terutama oleh para manajer dan staffer. Lebih lanjut sebagaimana dikemukakan Prajudi Atmosudirjo mengenai tiga arti administrasi negara, yaitu:

d. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan);
e. Administrasi negara sebagai 'fungsi' atau sebagai aktivitas melayani Pemerintah yakni sebagai kegiatan 'pemerintah operasional'; dan
f. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Berkenaan dengan arti administrasi negara, maka pemerintahan (eksekutif) dianggap identik dengan administrasi

[211] kemudian memperhatikan pendapat A. Siti Soetami mengenai pengelompokkan pihak tergugat dalam sengketa tata usaha negara sebagai berikut:[212]

---

[211] Taliziduhu Ndraha, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 426.

[212] A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung: Refika, 2001), hlm. 5.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

a. Instansi resmi pemerintah yang berada di bawah presiden sebagai kepala ekskutif;
b. Instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan;
c. Badan-badan hukum privat yang didirikan dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antar pemerintahan dan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Maka keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai instansi di lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan eksekutif yang memiliki tugas dan fungsi dan pelaksanaannya sebagai suatu proses teknis penyelenggaraan undang-undang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan untuk mengenakan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang pada mulanya timbul sebagai suatu bentuk pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah, sesungguhnya telah mengambil alih dan melaksanakan suatu urusan pemerintahan (eksekutif) karena sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa bendahara adalah pegawai negeri yang melaksanakan tugas dalam urusan pemerintahan.

3.2. Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terdapat kecenderungan bahwa kekuasaan disalahgunakan sehingga mendorong pemikiran-pemikiran untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan negara. Salah satunya melalui lahirnya teori kedaulatan hukum, diantara teori kedaulatan hukum yang kemudian berkembang dan menjadi dasar hingga dewasa ini adalah konsep *rechtsstaat* dan *rule of law.* Perbedaan pokok antara rumusan *rechtstaat* dan rumusan *rule of law* adalah dalam hal adanya peradilan administrasi sebagai akibat dua sistem hukum yang

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

berbeda yang menopang konsep-konsep tersebut. Walau sesungguhnya peradilan administrasi dalam konsep *rechtstaat*, terwakili melalui prinsip *equality before the law* dalam konsep *rule of law*, karena *ordinary court* dalam konsep *rule of law* juga melaksanakan peradilan administrasi.

Konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*, sama-sama dikemukakan untuk menjamin kekuasaan yang dimiliki oleh setiap penyelenggara negara akan dilaksanakan sesuai dengan alasan pemberian kekuasaan itu sendiri serta mencegah tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Inilah makna prinsip negara hukum baik dalam konteks *rechtsstaats* maupun *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud M.D.. Kemudian memperhatikan pendapat Indroharto mengenai prinsip dasar cita-cita sebuah negara hukum (Indonesia), maka penyelesaian sengketa secara musyawarah atau di luar peradilan tetap harus berdasarkan hukum. Dengan demikian pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dikaitkan dengan rumusan konsep negara hukum Indonesia oleh Ismail Suny, mensyaratkan adanya suatu peradilan administrasi.

Sebagaimana telah dibahas pada Bab II mengenai Peradilan Administrasi, menurut Prajudi Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia adalah sebagai berikut:

h. oleh Badan Pengadilan Umum (biasa), yakni Pengadilan Negeri Bagian Perdata, terutama mengenai gugatan ganti rugi eks Pasal 1365, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, oleh warga masyarakat yang merasa dirugikan oleh suatu perbuatan pejabat atau instansi Administrasi Negara melawan hukum (*onrechmatige overheidsdad*);

i. oleh suatu Badan Pengadilan Administrasi di suatu Badan Pengadilan Pejabat (atau tim pejabat) yang mengambil keputusan berstatus sebagai hakim. Hakim adalah pejabat negara yang memiliki wewenang sebagai berikut:

   4) menilai fakta-fakta berdasarkan sarana-sarana bukti sebagaimana ditentukan oleh undang-undang;
   5) melakukan interpretasi yuridis terhadap undang-undang (intrepretasi yang memiliki kekuatan undang-undang); dan
   6) menjatuhkan putusan yang pada waktunya mempunyai kekuatan hukum mutlak (*kracht van gewijsde*)

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

j. oleh Badan Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang merupakan badan pengadilan administrasi karena pejabat-pejabat yang bersangkutan berstatus sebagai hakim, yang terdiri atas Pengadilan Tata Usaha Negara, naik banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan kasasi ke Mahkamah Agung;
k. oleh Badan Pengadilan Administrasi Semu, oleh karena tata caranya sama dengan suatu badan pengadilan, namun pejabat-pejabat yang mengambil keputusan tidak berstatus sebagai hakim.
l. oleh sebab Badan Arbitrase, misalnya BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia) atau oleh badan atau panitia arbitrase lain yang dibentuk oleh suatu departemen atau instansi pemerintah lain;
m. oleh suatu Badan Teknis atau Panitia Teknis atau Panitia Ad Hoc atau Panitia Khusus yang dibentuk oleh suatu departemen atau instansi pemerintah lain, atas permintaan pihak-pihak yang bersangkutan;
n. oleh Atasan atau Instansi yang lebih tinggi pada garis hierarki dari pejabat yang mengambil keputusan, cara penyelesaian ini dapat disebut peradilan hierarkis.

Telah diuraikan sebelumnya bahwa pelaksanaan kewenangan BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara daerah dilakukan melalui suatu Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Berkenaan dengan penulisan ini, menjadi pertanyaan mengenai kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam Sistem Peradilan Administrasi sebagaimana diuraikan oleh Prajudi.

Susunan Majelis Tuntutan Perbendaharaan berdasarkan Pasal 2 Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 tentang Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah sebagai berikut:

c. Majelis terdiri dari seorang Ketua Majelis dan tujuh orang anggota Majelis;
d. Ketua Majelis secara *ex officio* dijabat oleh Wakil Ketua BPK dan Anggota Majelis secara *ex officio* dijabat oleh Anggota BPK;

Lebih lanjut Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa tugas Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah sebagai berikut:

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

d. melakukan verifikasi dan pemeriksaan atas dokumen kasus kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang disampaikan Pimpinan Instansi kepada BPK;
e. menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara;
f. menilai dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara berkenaan dengan penerbitan SKPBW.

Dalam Keputusan Ketua BPK Nomor 3/K/I-XIII.2/1/2013 disebutkan tugas Majelis adalah sebagai berikut:

d. memeriksa dan menyidangkan kasus-kasus kerugian negara yang dilakukan oleh bendahara pada sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan;
e. menilai dan/atau menetapkan ganti kerugian terhadap bendahara; dan
f. memberikan pertimbangan penyelesaian kerugian negara/daerah atas kasus-kasus kerugian negara/daerah yang diajukan Instansi Pusat/Pemerintah Daerah kepada BPK.

Ketentuan Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Majelis dapat membentuk:

c. Majelis Panel, yaitu sub Majelis yang dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara; dan
d. Majelis Keberatan, yaitu sub Majelis yang dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris setelah menerima SKPBW.

3.2.1. Majelis Panel

Majelis Panel, dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. Dalam Majelis Panel inilah kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah bendahara. Sebagaimana telah diuraikan bahwa ketentuan perundang-undangan mengenai pengenaan ganti kerugian

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

negara/daerah dibagi berdasarkan kompetensi untuk mengenakan ganti kerugian negara/daerah tersebut.

Berkenaan dengan kompetensi tersebut, apabila melihat sejarah maka keberadaan BPK yang awalnya didasarkan pada suatu *Algemene Rekenkamer* (ARK) yang dalam uraian mengenai sejarahnya ARK pada era Hindia Belanda tersebut merupakan bagian dari pemerintah. Peraturan pelaksanaan mengenai ARK yang termuat dalam *ICW* diantaranya mengatur mengenai hubungan antara BPK dan bendahara(wan) yaitu pada Pasal 77 yang menyatakan bahwa:

> "Dengan tidak mengurangi ketentuan pada pasal 67, maka orang-orang dan badan-badan yang oleh karena Negara disertai tugas penerimaan, penyimpanan, pembayaran atau penyerahan uang atau surat-surat berharga dan barang-barang termasuk pada pasal 55, adalah Bendaharawan dan dengan demikian, berkewajiban mengirimkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan perhitungan mengenai pengurusan yang dilakukan mereka."

Hubungan antara BPK dengan bendahara yang demikian telah menunjukkan kompetensi BPK atas bendahara mulai dari pertanggungjawaban, hingga saat ganti kerugian apabila terjadi kekurangan perbendaharaan sebagaimana diatur Pasal 58 ICW. Keberadaan ICW yang setelah kemerdekaan Negara Republik Indonesia masih dijadikan dasar untuk BPK melaksanakan tugas dan wewenangnya, pada kenyataannya masih berlaku dengan diundangkannya melalui L.N. 1954 No. 6;1955 Np. 49 dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968. Perubahan dari ICW sampai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 tetap mempertahankan hubungan antara BPK dan bendahara yang demikian. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang lahir dalam era reformasi dan menggantikan keberadaan ICW, hubungan antara BPK dan bendahara tersebut masih ada khususnya dalam hal ganti kerugian negara/daerah yang terlihat dari ketentuan Pasal 62 ayat (1).

Tetap dipertahankannya kompetensi BPK terhadap bendahara apabila dikaitkan dengan asas-asas pengelolaan keuangan negara/daerah khususnya setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dimaksudkan untuk menjaga asas-asas pengelolaan keuangan negara/daerah terlaksana dengan baik, khususnya menjaga asas akuntabilitas dan asas pemeriksaan pengelolaan keuangan.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Uraian sejarah tersebut menunjukkan hubungan antara bendahara dan BPK dalam hal pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah hingga pengenaan ganti kerugian negara/daerah-nya apabila terjadi kerugian negara/daerah yang penanggung jawabnya adalah bendahara. Namun kenyataan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara menjadi kompetensi BPK bukan merupakan suatu keistimewaan/pembedaan antara bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara karena tuntutan ganti rugi dilakukan akibat dari perbuatan pihak mana pun sebagaimana ketentuan Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Berdasarkan kedudukan bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara yang sama, khususnya dalam hal ganti kerugian negara/daerah, apabila dikaitkan dengan prinsip *equality before the law* maka atas keduanya tidak boleh mendapatkan perlakuan yang berbeda. Sehingga pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara dan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, meskipun kompetensinya berada di dua lembaga yang berbeda, namun kedudukan pengenaan tersebut harus sama.

Untuk dapat menentukan kedudukan yang sama, maka dilihat proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Namun tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah-nya yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 diatur oleh peraturan pemerintah, hingga saat ini belum terbit. Sebagai perbandingan dalam pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dalam hal ini dilihat ketentuan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 508/KMK.01/1999 sebagai suatu mekanisme yang telah berjalan.

Dalam Bab III, huruf B, angka 2 tentang Proses Tuntutan Ganti Rugi, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 508/KMK.01/1999 disebutkan bahwa Menteri Keuangan c.q. Sekretaris Jenderal yang menerbitkan Keputusan Ganti Rugi Tingkat Pertama, dan atas Keputusan Ganti Rugi Tingkat Pertama tersebut dapat dimintakan banding kepada Presiden. Dalam penerbitan Keputusan Ganti

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Rugi Tingkat Pertama, sebagaimana diatur dalam Bab VII tentang Organisasi dan Penatausahaan, terdapat sebuah Tim Pencari Fakta yang bertugas melengkapi bukti-bukti guna proses penuntutan dan Tim Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara yang bertugas memberikan pertimbangan atau saran-saran dalam rangka penyelesaian kasus kerugian negara/daerah. Tim Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara diketuai oleh Kepala Biro Keuangan.

Sementara di lingkungan Pemerintah Daerah berlaku Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 tentang Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah yang mengatur bahwa kewenangan untuk melakukan Tuntutan Ganti Rugi merupakan kewenangan Kepala Daerah sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1), dan dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Daerah dibantu oleh Majelis Pertimbangan TP-TGR yang bertugas untuk memberikan pendapat dan pertimbangan pada setiap kali ada persoalan yang menyangkut TP-TGR Keuangan dan barang Daerah. Majelis TP-TGR diketuai oleh Sekretaris Wilayah Daerah.

Sehingga ketiga proses penyelesaian ganti kerugian negara tersebut dibandingkan sebagai berikut:

Proses Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah	Penanggung Jawab Kerugian Negara/Daerah		
	Bendahara	Pegawai Negeri bukan Bendahara di Lingkungan Kementerian Keuangan	Pegawai Negeri bukan Bendahara di Lingkungan Pemerintah Daerah
Verifikasi dan Pengumpulan Dokumen	Tim Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah di masing-masing instansi	Tim Pencari Fakta	Inspektorat Wilayah Provinsi/Kabupaten/Kota
Pemberian Pertimbangan	Kepaniteraan Kerugian Negara Daerah, berlaku sebagai Panitera adalah Kaditama Binbangkum	Tim Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara, diketuai Kepala Biro Keuangan	Majelis Pertimbangan TP-TGR, diketuai Sekretaris Wilayah Daerah
Penetapan	Majelis Panel pada MTP, diketuai Wakil Ketua BPK, diterbitkan dalam bentuk surat BPK	Menteri Keuangan cq. Sekretaris Jenderal diterbitkan dalam bentuk Keputusan Menteri Keuangan	Kepala Daerah diterbitkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah
Banding/Keberatan	Majelis Keberatan pada MTP, dibentuk oleh Ketua MTP, diterbitkan dalam bentuk Keputusan BPK	Banding kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Keuangan	Banding kepada Pejabat yang berwenang pada instansi yang kedudukannya lebih tinggi, diterbitkan melalui Surat

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

			Keputusan Peninjauan Kembali oleh Kepala Daerah

Dari perbandingan dapat dilihat bahwa pada tahapan verifikasi dan pengumpulan dokumen, dilakukan oleh suatu tim yang dibentuk pada masing-masing instansi. Laporan hasil verifikasi dan pengumpulan dokumen inilah yang akan dijadikan dasar pertimbangan pada tahapan berikutnya dalam penyelesaian kerugian negara/daerah. Tahapan pemberian pertimbangan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri dilakukan oleh suatu Majelis atau Tim Pemberian Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara, sementara dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, tugas pemberian pertimbangan dilakukan oleh Kepaniteraan.

Dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, maka berdasarkan pertimbangan tersebut kemudian menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota mengeluarkan Surat Keputusan sebagai suatu penetapan. Namun dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, penetapannya tidak diterbitkan dalam bentuk Surat Keputusan namun dalam bentuk surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM) sebagaimana ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007.

Berdasarkan uraian tersebut jelas terlihat adanya perbedaan dalam proses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Padahal sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa kedudukan bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara adalah sama dalam penyelesaian ganti kerugian negara/daerah.

Lebih lanjut dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa pada tahapan penetapan, kedudukan Majelis Panel adalah setara dengan menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Majelis Panel dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan menjalankan fungsi *quasi administratif* atau berlaku selayaknya pimpinan instansi/lembaga terhadap pegawai dalam lingkungannya. Fungsi quasi administratif ini terbentuk

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang apabila dilihat dalam sejarahnya mengadopsi ketentuan ICW, namun pengadopsian tersebut dilakukan tanpa memperhatikan perubahan yang terjadi dalam struktur ketatanegaraan khususnya kelembagaan BPK pasca perubahan UUD NRI 1945.

Algemene Rekenkamer (ARK) yang merupakan cetak biru dari BPK, merupakan bagian dari pemerintah, sehingga ketentuan ICW yang memberikan kewenangan ARK terhadap bendahara mulai dari pemeriksaan pengelolaan sampai dengan pertanggungjawaban dapat dipahami karena masih dalam satu lingkaran kekuasaan eksekutif. Namun ketika kelembagaan BPK melalui perubahan UUD NRI 1945 telah mendapatkan kedudukan yang tegas sebagai suatu lembaga negara setingkat lembaga kepresidenan dalam struktur ketatanegaraan, maka secara jelas BPK berada di luar lingkaran kekuasaan eksekutif. Dengan demikian pertanggungjawaban bendahara dalam melaksanakan tugasnya seharusnya dikembalikan sebagaimana struktur organisasi dan manajemen kepegawaian dalam lingkaran eksekutif/pemerintahan yaitu kepada pimpinan instansi/lembaga. Hal ini juga untuk mempertegas kewenangan dalam penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara, karena beberapa pasal Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menunjukkan adanya kewenangan pimpinan instansi terhadap bendahara sebagai berikut:

a. Pasal 12 ayat (2) yang menyatakan bahwa apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM;
b. Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa dalam hal SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan instansi mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak menandatangani SKTJM.

Berdasarkan uraian tersebut, maka pelaksanaan fungsi quasi administratif oleh Majelis Tuntutan Perbendaharaan terhadap bendahara dalam hal menilai dan/ atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah terhadap bendahara apabila

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi menurut Prajudi, bukanlah merupakan bagian dari Sistem Peradilan Administrasi.

3.2.2. Majelis Keberatan

Sebagaimana telah diuraikan, Majelis Panel memeriksa dan memutuskan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. Apabila dari hasil pemeriksaan tersebut terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Majelis Panel mengusulkan kepada Ketua Majelis untuk mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM. Namun apabila dari pemeriksaan tersebut tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara/daerah. Pada Majelis Panel inilah dilakukan penilaian dan/atau penetapan jumlah kerugian negara yang menjadi tanggung jawab bendahara.

Penetapan tersebut dituangkan dalam bentuk suatu surat BPK, untuk selanjutnya memproses penyelesaian kerugian negara/daerah melalui SKTJM. Dalam hal bendahara tidak melaksanakan SKTJM, maka Majelis Panel mengeluarkan SKPBW. SKPBW juga dapat dikeluarkan dalam hal Laporan Verifikasi Kerugian Negara/Daerah tidak diperoleh oleh Majelis Tuntutan Perbendaharaan dari TPKN/D.

Atas dikeluarkannya SKPBW tersebut, bendahara dapat mengajukan keberatan kepada Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Majelis Keberatan kemudian dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris setelah menerima SKPBW. Majelis Keberatan dalam hal ini melakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Majelis Panel.

Dalam melakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Majelis Panel maka Majelis Keberatan merupakan suatu upaya administratif

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

sebagaimana dimaksud Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Upaya administratif yang dimaksud adalah upaya administratif keberatan, yaitu suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri dan apabila dalam hal penyelesaian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut 'keberatan'.

Sejalan dengan hal tersebut S.F. Marbun menyatakan bahwa upaya administratif dapat disebut sebagai peradilan semu, dengan pertimbangan:[213]

a. Cara mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum materiil dapat dipenuhi dengan menciptakan hukum formalnya, khususnya bagi badan yang belum memilikinya;
b. Pengertian pengadilan tidak semata-mata dilihat dari sesuatu yang bertalian dengan hal memberikan keadilan. Dengan demikian, jika upaya administratif mampu memberikan keadilan bagi pencari keadilan, maka substansi fungsinya akan sama dengan pengadilan.

Apabila dikaitkan dengan sistem peradilan administrasi menurut Prajudi, maka keberadaan Majelis Keberatan ini merupakan bagian dari Sistem Peradilan Administrasi, yaitu peradilan administrasi yang dilakukan oleh Peradilan Administrasi Semu (*quasi yudisial*). Kedudukan Majelis Keberatan sebagai suatu peradilan administrasi semu diperkuat dengan beberapa hal berikut:

a. Memiliki lembaga kepaniteraan sebagai pendukung kerja Majelis (Pasal 7 Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan);
b. Pengambilan keputusan dilakukan oleh suatu Majelis yang terdiri dari Ketua Majelis dan Anggota Majelis (Pasal 2 Tata Cara Sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan);
c. Pengambilan keputusan dilakukan melalui suatu persidangan Majelis (Pasal 7 Tata Cara Sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan);
d. Hasil persidangan dituangkan dalam suatu putusan Majelis (Pasal 35 Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan);

[213] S.F. Marbun, *Op. Cit.*, hlm. 72.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Namun demikian walaupun tata cara pengambilan keputusannya menyerupai pengadilan, terdapat beberapa hal dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan yang tidak mencerminkan suatu lembaga pengadilan yaitu:

a. Pembuktian dalam persidangan Majelis berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (1) Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan, merupakan pembuktian formal yang diperoleh berdasarkan dokumen-dokumen yang diterima oleh Majelis, dan keterangan dari Tim Pemeriksa/Tim Perhitungan Kerugian Negara/Daerah, atau pihak lain; dan
b. Pengajuan bukti-bukti formal tersebut hanya dapat dilakukan oleh Panitera.

Dengan mengambil bentuk suatu Majelis yang melakukan persidangan, meskipun pejabat pengambil keputusan tidak berstatus sebagai hakim, namun memeriksa suatu sengketa maka hendaknya dengan memegang asas keadilan maka para pihak yang bersengketa memiliki kesempatan yang sama di hadapan Majelis. Proses pembuktian formal berdasarkan bukti-bukti yang diajukan Panitera dalam persidangan Majelis Tuntutan Perbendaharaan belum mencerminkan keadilan tersebut, seharusnya dengan memperhatikan tujuan upaya administratif untuk memberikan keadilan bagi pencari keadilan maka bendahara dapat mengemukakan sendiri keberatan dan bukti-bukti pendukungnya dalam suatu persidangan Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Pendapat ini didasarkan pada ciri *administratieve beroep* menurut Rochmat Soemitro bahwa 'keberatan' tidak saja meneliti *doelmatigheid*, tetapi berwenang juga meneliti *rechtmatigheid*-nya; dapat mengganti, merubah, atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama; dan juga dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan.

Pendapat ini seiring dengan S.F. Marbun yang mengemukakan bahwa upaya administratif sebagai bagian dari Peradilan Administrasi karena upaya administrasi merupakan kombinasi atau bagian atau komponen khusus yang berkaitan dengan Peradilan Administrasi, yang sama-sama berfungsi untuk mencapai tujuan memelihara keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

kepentingan masyarakat atau kepentingan umum sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dan rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.[214]

[214] *Ibid.*, hlm. 83.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB IV

KEDUDUKAN PUTUSAN MAJELIS TUNTUTAN PERBENDAHARAAN DALAM SISTEM PERADILAN ADMINISTRASI DI INDONESIA

Putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 35 Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011 mengenai Putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

a. Putusan Majelis terdiri atas Putusan Sidang Majelis, Putusan Majelis Panel, atau Putusan Majelis Keberatan;
b. Bentuk Putusan Majelis tersebut dapat berupa Putusan dan/atau Keputusan;
c. Bentuk Putusan Majelis tersebut merupakan Keputusan BPK;
d. Putusan Majelis mengikat penanggung jawab kerugian negara/daerah.

4.1. Putusan Majelis Panel

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai instansi di lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan eksekutif yang memiliki tugas dan fungsi dan pelaksanaannya sebagai suatu proses teknis penyelenggaraan undang-undang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 khususnya mengenai pelaksanaan kewenangan untuk mengenakan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang pada mulanya timbul sebagai suatu bentuk pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara/daerah, sesungguhnya telah mengambil alih dan melaksanakan tugas pemerintahan (eksekutif) karena pada kenyataannya bendahara melaksanakan tugas dalam bidang pemerintahan.

Ketentuan Pasal 62 ayat (1) menyatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, secara gramatikal dapat disimpulkan bahwa bentuk pengenaan ganti kerugian

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

tersebut adalah penetapan. Merujuk kepada ada empat macam perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) Administrasi Negara menurut Prajudi, maka penetapan mengenai ganti kerugian negara tersebut merupakan penetapan (*beschikking, administrative discretion*).

Ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menyatakan bahwa apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM. Berkenaan dengan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, maka surat BPK ini merupakan penetapan sebagaimana dimaksud Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Penetapan yang dilakukan oleh BPK memenuhi unsur *beschikking* sebagaimana dikemukakan S.F. Marbun sebagai berikut:

a. suatu perbuatan hukum bersegi satu (sepihak), pengenaan ganti kerugian negara/daerah tersebut dilakukan oleh BPK kepada bendahara yang bertanggung jawab atas kerugian negara/daerah secara sepihak, karena pengambil keputusan dalam penetapan tersebut hanyalah BPK dalam hal ini Majelis Panel.
b. berdasarkan kewenangan istimewa, pengenaan ganti kerugian negara/daerah dilakukan oleh BPK kepada bendahara berdasarkan kewenangan yang bersifat atribusi dari ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan tidak ada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara selain BPK yang memiliki kewenangan tersebut.
c. terjadinya perubahan di lapangan hukum (menimbulkan akibat hukum), pengenaan ganti kerugian negara/daerah dilakukan oleh BPK kepada bendahara menimbulkan akibat hukum dalam bentuk adanya kewajiban untuk mengganti kerugian negara/daerah.

Berkenaan dengan *beschikking*, menurut S.F. Marbun, keputusan (*beschikking*) merupakan salah satu objek studi penting dalam Hukum Admministrasi, utamanya karena keputusan merupakan objek sengketa yang menjadi kompetensi peradilan administrasi. Ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata".

Putusan Majelis Panel dalam memeriksa dan memutuskan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara, memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

a. Penetapan tertulis yang dikeluarkan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Tolok ukur pangkal sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis. Keputusan tertulis itu tidak ditujukan dalam bentuk formalnya, tetapi ada "isi". Dengan demikian bentuk penetapan Majelis Panel yang berupa surat BPK, memenuhi unsur sebagai suatu penetapan tertulis;
b. Berisi tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara (*decision of administration law*), sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah merupakan bentuk *quasi administratif* BPK terhadap bendahara, sehingga dengan demikian unsur ini terpenuhi.;
c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengenaan ganti kerugian negara/daerah dilakukan oleh BPK kepada bendahara berdasarkan kewenangan yang bersifat atribusi dari ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sehingga unsur ini terpenuhi;
d. Bersifat konkret, individual, dan final:
   1) konkret, keputusan Majelis Panel memuat tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara sehingga jelas apa dan siapa-nya;
   2) individual, keputusan Majelis Panel mengikat penanggung jawab kerugian negara/daerah dalam hal ini bendahara yang dituntut;
   3) final, keputusan Majelis Panel memiliki akibat hukum terhadap bendahara untuk mengganti kerugian negara/daerah secara definitif ketika keputusan tersebut dikeluarkan.
e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang dalam hal ini adalah bendahara yang dituntut untuk mengganti kerugian negara/daerah.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Berdasarkan uraian tersebut, maka Putusan Majelis Panel dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan adalah termasuk ke dalam penetapan (*beschikking*) yang kedudukannya dalam Sistem Peradilan Administrasi adalah sebagai suatu objek sengketa dalam Upaya Administrasi, karena apabila bendahara tidak mau melaksanakan surat BPK mengenai penyelesaian ganti kerugian negara/daerah. Namun apabila memperhatikan perbandingan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah pada bab sebelumnya dapat diketahui bahwa penetapan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara diterbitkan melalui suatu Surat Keputusan menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, sementara penetapan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara diterbitkan dalam bentuk surat. Menjadi suatu pertanyaan bahwa pengambilan keputusan yang dilakukan oleh suatu Majelis 'hanya' menghasilkan surat, sementara pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan.

4.2. Putusan Majelis Keberatan

Majelis Keberatan dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan keberatan yang diajukan bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris setelah menerima SKPBW. Majelis Keberatan dalam hal ini melakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Majelis Panel. Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, maka BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan apabila keberatan bendahara ditolak. Sementara berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebasan, apabila menerima keberatan yang diajukan oleh bendahara/pengampu/yang memperoleh hak waris.

Putusan Majelis Keberatan sebagaimana ketentuan Pasal 25 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 memiliki unsur yang sama dengan Putusan Majelis Panel, sehingga Putusan Majelis Panel dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan termasuk juga ke dalam penetapan (*beschikking*) yang kedudukannya dalam Sistem Peradilan Administrasi adalah sebagai suatu objek sengketa. Perbedaannya adalah apabila bendahara merasa tidak puas dengan

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Putusan Majelis Panel maka ia dapat mengajukan upaya administratif keberatan kepada Majelis Keberatan yang masih berada dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan. Sementara apabila bendahara masih belum puas terhadap Putusan Majelis Keberatan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (3) maka bendahara dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara karena upaya administratif yang telah ditempuh melalui Majelis Keberatan mempunyai keputusan sama dengan Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat pertama.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

BAB V
PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, berikut adalah kesimpulan yang dihasilkan dan saran-saran sebagai upaya untuk mencapai tujuan penyelesaian ganti kerugian negara/daerah.

5.1. Kesimpulan

Kesimpulan yang didapat berdasarkan analisis yang dilakukan melalui penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Kedudukan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan kerugian negara/daerah terhadap bendahara dikaitkan dengan Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia adalah bahwa Majelis Tuntutan Perbendaharaan tidak termasuk dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia karena pada proses menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah terhadap bendahara Majelis Panel dalam Majelis Tuntutan Perbendaharaan menjalankan fungsi *quasi administratif* atau berlaku selayaknya pimpinan instansi/lembaga terhadap pegawai dalam lingkungannya..
b. Kedudukan Putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia adalah sebagai suatu penetapan (*beschikking*) yang dapat menjadi objek sengketa dalam Sistem Peradilan Administrasi di Indonesia atau dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara termasuk sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

5.2. Saran

Saran yang dikemukakan berdasarkan penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Majelis Tuntutan Perbendaharaan sebagai suatu *quasi yudisial* dalam tuntutan ganti rugi keuangan negara/daerah terhadap bendahara hendaknya memiliki tata kerja dan tata cara sidang sebagaimana layaknya suatu pengadilan dengan

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

lebih memperhatikan terpenuhi atau tidaknya hak-hak bendahara untuk melakukan pembelaan di hadapan majelis untuk dapat mencapai tujuan suatu peradilan yaitu penegakan hukum dan keadilan;

b. Putusan Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah terhadap bendahara hendaknya dituangkan dalam bentuk penetapan yang lebih formal dan berkekuatan hukum dari surat BPK;

c. Bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara memiliki kedudukan yang sama sebagai bagian dari pemerintahan (eksekutif), sehingga proses penyelesaian kerugian negara/daerah terhadap bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara seharusnya dilakukan oleh lembaga yang sama dalam lingkup pemerintahan (eksekutif) demi terjaganya asas *equality before the law*;

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

Abdullah, Rozali. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2005.

Adji, Oemar Seno. *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

_____. *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Seruling Masa, 1966.

Asshidiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Kedua, 2006.

Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-10, 1994.

_____. *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara dalam Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: BPHN, 1977.

Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.

Azra, Azyumardi dan Komaruddin Hidayat. *Pendidikan Kewargaan* (Civic Education), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Kencana Prenada Media Group, 2008.

Badan Pemeriksa Keuangan. *BEPEKA 50 Tahun*, Jakarta: Setjen BEPEKA, 1997.

_____. *Selayang Pandang BPK*, Jakarta: Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI.

_____. *Museum BPK Bercerita*, Jakarta: Biro Humas dan Luar Negeri BPK RI, 2011.

Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985.

_____. *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi* (HAPLA), Jakarta: Rajawali Pers, 1992.

Busro, Abubakar dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-1, 1984.

Fachrudin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni 2004.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Gautama, Sudargo. *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983.

Gie, The Liang. *Teori-Teori Keadilan*, Jakarta: Penerbit Super, 1977.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987.

Halim, Abdul dan Icuk Rangga Bawono, *ed.*, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yogyakarta: UPPSTIM YPKN, 2011.

Harahap, M. Yahya. *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001.

Hartono, Sunaryati. *Apakah* The Rule of Law, Bandung, Alumni, 1976.

H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia, 2007.

Ibrahim R. *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2003.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undnag tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

_____. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.

Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia dan Nuansa, 2006, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 1971.

Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia, 1994.

_____. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Bakti, Cetakan V, 1983.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Jakarta: 1995.

Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, Cet ke-1, 1986.

Makarao, Muhammad Taufik, *Pokok-pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Rineka Cipta, Cet I 2004.

Manan, Bagir. *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Bandar Lampung: FH-UNILA, 1996.

_____. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Marbun, S.F.. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.

Mertokusumo, Sudikno. *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya Sejak Tahun 1942, dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1983.

_____. *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Jakarta: Liberty, 1991.

_____. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan III 1981.

Nasir, Muhammad, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Djambatan, Cetakan II 2005.

Ndraha, Taliziduhu. *Kybernologi* (Ilmu Pemerintahan Baru) 2, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

Neno, Victor Yaved. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Purbopranoto, Kuncoro. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan*, Bandung, Alumni, 1997.

Prins, W.F. dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Keenam 1987.

Projodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.

Saidi, Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, Cetakan ke-3, 2013.

Salam, Moch. Faizal. *Hukum Tata Usaha Peradilan Militer Indonesia*, Bandung: Pustaka, 2001.

Siahaan, Sudin. *Menuju BPK Idaman*, Jakarta: Prenada Media Group, 2012.

Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.

Situmorang, Victor. *Pokok-pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2006.

Soemitro, Rochmat, *Naskah Singkat Peradilan Administrasi di Indonesia, BPHN-Dep Kehakiman, Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Binacipta, 1976.

_____. *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, Jakarta: laporan proyek survey, BPHN, 1997.

Soetami, A. Siti. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Refika, 2001.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

Stefanus, Kotan Y. *Mengenal Peradilan Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.

Subekti, R. dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1971.

Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widayanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.

Suryanajaya, A.Y. *Penyelesaian Kerugian Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik: Teori dan Praktek*, Jakarta: CV. Eko Jaya, 2011.

Tjakranegara, R. Soegijatno. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung: Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran, Cetakan ke-4, 1960.

Wahjono, Padmo. *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind. Hll Co., 1989.

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

II. ARTIKEL

Indrayana, Denny. "Negara Hukum Pasca-Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi", *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No.1, Juli 2004..

Kusuma, RM. Ananda B., "Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI Vol. 1 No. 1, Juli 2004.

III. MAKALAH

Suny, Ismail. "Kedudukan MPR, DPR, dan DPD Pasca-Amandemen UUD 1945". Kertas Kerja disampaikan dalam Seminar tentang Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Badan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI bekerja sama dengan FH Unair dan Kanwil Departemen Kehakiman dan HAM RI Provinsi Jawa Timur di Surabaya, 9-10 Juni 2004.

M.D., Mahfud., "Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Jakarta, 8 Januari 2009.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

IV. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, JDI Hukum, Ditama *Binbangkum* BPK RI, 2008.

_____. *Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968, LN Nomor 53 Tahun 1968, TLN Nomor 2860.

_____. *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No.160 Tahun 2009, TLN No. 5079.

_____. *Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan Menjadi Undang-Undang*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965, LN Nomor 41 Tahun 1964.

_____. *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950, LN Nomor 56 Tahun 1950.

_____. *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286.

_____. *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

_____. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20 Tahun 2001, LN No. 134 tahun 2001, TLN No. 4150.

_____. *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.

_____.*Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 5 Tahun 1986, LN No.77 Tahun 1986.

_____. *Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN No. 4654.

_____. *Peraturan BPK Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara*, Peraturan BPK No. 3 Tahun 2007, LN No. 147 Tahun 2007.

Badan Pemeriksa Keuangan, *Keputusan BPK Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan*, Keputusan BPK Nomor 39/K/I-VIII.3/7/2007.

_____. *Keputusan BPK Tata Kerja Majelis Tuntutan Perbendaharaan*, Keputusan BPK Nomor 5/K/I-XIII.2/7/2011.

_____. *Keputusan BPK Tata Cara Sidang Majelis Tuntutan Perbendaharaan*, Keputusan BPK Nomor 6/K/I-XIII.2/8/2010.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah

V. INTERNET

Suhadibroto, “Instrumen Perdata Untuk Mengembalikan Kerugian Negara Dalam Korupsi”, http://www.jambi.bpk.go.id/wp-content/uploads/2009/11/instrumen-perdata-untuk-mengembalikan-kerugian-negara-dalam-korupsi.pdf, diunduh 25 Desember 2013.

Majelis Tuntutan Perbendaharaan, http://www.sikad.bpk.go.id/or_mtp.php, diakses 15 Maret 2013.

UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah