

**KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN
PEMBANGUNAN (BPKP) PROVINSI LAMPUNG DALAM AUDIT
INVESTIGATIF TERKAIT DENGAN KERUGIAN NEGARA**

(Skripsi)

Oleh :

ZIDNADIA AL-HUSNA

2212011501



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2026

ABSTRAK

KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) PROVINSI LAMPUNG DALAM AUDIT INVESTIGATIF TERKAIT DENGAN KERUGIAN NEGARA

Oleh:

ZIDNADIA AL-HUSNA

Audit investigatif merupakan instrumen penting dalam pengawasan keuangan negara dan berperan strategis dalam pembuktian tindak pidana korupsi yang menimbulkan kerugian negara. Kewenangan ini berlandaskan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. BPKP memiliki kewenangan melakukan audit investigatif berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 dan diperkuat dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 31/PUU-X/2012. Meski demikian, terdapat kesenjangan berupa dualisme kewenangan dengan BPK, perbedaan tempo penyelesaian audit, serta hambatan empiris seperti keterbatasan bukti formil dan potensi intervensi penyidik untuk menyelamatkan pihak tertentu.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) bagaimanakah kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam audit investigatif terkait dengan kerugian negara? dan (2) bagaimana implikasi kewenangan audit investigatif BPKP Provinsi Lampung terhadap penegakan hukum atas kerugian negara?. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan yuridis empiris. Jenis data yang digunakan meliputi studi pustaka dan studi lapangan. Data dianalisis melalui pendekatan deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) kewenangan BPKP Provinsi Lampung meliputi pengawasan dan pengendalian atas pelaksanaan keuangan di daerah sebagaimana sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP dan (2) implikasi pelaksanaan audit investigatif sangat signifikan, antara lain mempercepat proses penyidikan, memberikan dasar objektif untuk menetapkan kerugian negara, memperkuat pembuktian di pengadilan melalui keterangan ahli auditor, serta mendukung pemulihan kerugian negara. Audit Investigatif juga memperkuat sinergi antara BPKP dan aparat penegak hukum serta mendorong perbaikan tata kelola pemerintahan daerah.

Kata Kunci: Audit Investigatif, BPKP, Kerugian Negara, Penegakan Hukum, Keuangan Negara

ABSTRACT

AUTHORITY OF THE FINANCIAL AND DEVELOPMENT SUPERVISORY AGENCY (BPKP) OF LAMPUNG PROVINCE IN INVESTIGATIVE AUDITS RELATED TO STATE FINANCIAL LOSSES

By:

ZIDNADIA AL-HUSNA

Investigative audit is an important instrument in state financial supervision and plays a strategic role in proving corruption crimes that cause state losses. This authority is based on Law Number 15 of 2004 concerning the Audit, Management, and Accountability of State Finance. BPKP has the authority to conduct investigative audits based on Presidential Regulation Number 192 of 2014 and strengthened by Constitutional Court Decision Number 31/PUU-X/2012. However, there is a legal gap, including overlapping authority with BPK, differences in audit completion time, limited formal supporting evidence, and potential intervention from investigators to protect certain parties.

This study aims to examine: (1) the authority of BPKP Lampung Province in conducting investigative audits related to state losses, and (2) the implications of BPKP's investigative audit authority on law enforcement regarding state financial losses. This research applies normative juridical and empirical juridical methods. The data used consists of literature study and field study. The data is analyzed using a descriptive qualitative approach.

The results show that: (1) BPKP Lampung Province has the authority to supervise and control regional financial management, based on Article 3 of Presidential Regulation Number 192 of 2014 on BPKP; and (2) investigative audits have strong impacts, such as speeding up investigations, giving an objective basis to determine state losses, strengthening evidence in court through auditor expert testimony, and helping recover state losses. Investigative audits also strengthen cooperation between BPKP and law-enforcement agencies and improve local government governance.

Keywords: *Investigative Audit, BPKP, State Losses, Law Enforcement, State Finances.*

**KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN
PEMBANGUNAN (BPKP) PROVINSI LAMPUNG DALAM AUDIT
INVESTIGATIF TERKAIT DENGAN KERUGIAN NEGARA**

Oleh :

ZIDNADIA AL-HUSNA

2212011501

SKRIPSI

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG**

2026

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **KEWENANGAN BADAN PENGAWASAN
KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP)
PROVINSI LAMPUNG DALAM AUDIT
INVESTIGATIF TERKAIT DENGAN
KERUGIAN NEGARA**

Nama Mahasiswa : **Zidnadia Al-Husna**

Nomor Pokok Mahasiswa : **2212011501**

Bagian : **Hukum Administrasi Negara**

Fakultas : **Hukum**

MENYETUJUI

1. **Komisi Pembimbing**


Nurmayani, S.H., M.H.

NIP 196112191988032002


Marlita Eka Putri AT, S.H., M.H.

NIP 198403212006042001

2. **Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara**


Marlita Eka Putri AT, S.H., M.H.

NIP 198403212006042001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Nurmayani, S.H., M.H.

Sekretaris : Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.

Penguji Utama : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum.,

2. Dekan Fakultas Hukum



Drs. Muhammad Fakhri, S.H., M.S.

NIP 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 26 Januari 2026

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ZIDNADIA AL-HUSNA
NPM : 2212011501
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul “Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Lampung Dalam Audit Investigatif Terkait Dengan Kerugian Negara” adalah benar-benar hasil karya sendiri dan bukan hasil dari Plagiarisme. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H26/DT/2010.

Bandar Lampung, 12 Februari 2026



ZIDNADIA AL-HUSNA

NPM 2212011501

RIWAYAT HIDUP



Penulis, Zidnadia Al-Husna, lahir di Teluk Betung pada tanggal 12 Maret 2003, sebagai anak kedua dari dua bersaudara, putri dari pasangan Bapak Sukarso dan Ibu Nur Hidayah.

Pendidikan formal yang ditempuh penulis dimulai dari SDN 1 Sumur Putri, yang diselesaikan pada tahun 2015. Selanjutnya, penulis menempuh pendidikan di Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTSN) 1 Bandar Lampung dan menyelesaikannya pada tahun 2018. Pendidikan lanjutan dilanjutkan di Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 2 Bandar Lampung, yang berhasil diselesaikan pada tahun 2021.

Pada tahun 2022, penulis diterima sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN). Selama menempuh pendidikan tinggi, penulis mengambil minat studi di bidang Hukum Administrasi Negara dan berpartisipasi dalam program Kuliah Kerja Nyata (KKN) di Desa Kota Batu, Kecamatan Pubian, Kabupaten Lampung Tengah. Selain itu, penulis juga aktif dalam kegiatan organisasi kemahasiswaan, yakni Himpunan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara untuk periode 2025–2026, dengan menjabat sebagai sekretaris pada bidang Advokesma.

MOTTO

“Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya”

(QS. Al-Baqarah: 286)

“Keberhasilan dan kegagalanmu bergantung sepenuhnya kepada Allah. Allah akan menolongmu, maka tidak ada yang dapat mengalahkanmu.

Sebaik-baiknya penolongmu adalah Allah.”

(QS. Ali ‘Imran: 160)

PERSEMBAHAN



Atas Ridho Allah SWT dan dengan segala ketulusan dan kerendahan Hati
Kupersembahkan skripsi Ini kepada :

Kedua Orang Tua ku Tercinta,

Sukarso dan Nur Hidayah

Kakakku,

Devi Andriani

Terima kasih untuk segalanya karena selama ini telah berjuang dan sabar dalam memberikan hal-hal yang baik untukku, selalu mendukung semua keputusan dan pilihan dalam hidupku, serta tidak pernah terputus mendoakan yang terbaik dalam setiap langkahku menuju hidup yang bermanfaat dan berguna bagi agama, negara dan keluarga.

Semoga Tuhan Allah SWT senantiasa melimpahkan kasih, berkat karunia-Nya untuk kita semua. Amin.

SANWACANA

Dengan mengucap *Alhamdulillahirabbil'alamin*, Segala puji dan Syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan Rahmat, Taufik, Serta Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul **“Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Lampung Dalam Audit Investigatif Terkait Dengan Kerugian Negara”** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis berharap bahwa penyusunan skripsi ini dapat memberikan kontribusi dan manfaat yang nyata bagi masyarakat luas. Penulis sepenuhnya menyadari bahwa dalam proses penyusunan skripsi ini, tidak lepas dari bimbingan, dukungan, arahan, serta saran yang diberikan oleh berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Nurmayani, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I, yang telah dengan penuh kesabaran meluangkan waktu, memberikan motivasi, arahan, serta masukan konstruktif yang sangat berarti bagi penulis selama proses penulisan skripsi ini.
2. Ibu Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II dan Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara yang telah memberi arahan kepada penulis dalam pelaksanaan pengajuan judul skripsi, penelitian skripsi, meluangkan waktu, memberikan semangat, keceriaan, pikiran, arahan, nasehat, saran dan motivasi kepada penulis dalam penulisan skripsi ini;
3. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembahas I yang telah memberikan nasehat, kritikan, masukan, dan saran serta semangat dalam penulisan skripsi ini kepada penulis;

4. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H. selaku Dosen Pembahas II yang telah memberikan arahan, nasehat, kritikan, masukan, dan saran serta semangat dalam penulisan skripsi ini kepada penulis;
5. Bapak Ahmad Saleh, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama di perkuliahan;
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, ilmu pengetahuan, dan juga bantuannya kepada penulis serta kepada staff administrasi Fakultas Hukum Universitas Lampung;
7. Terimakasih kepada staff Bagian Hukum Administrasi Negara Mas Ijal, Mba Yanti dan Mba putri yang selama ini telah membantu penulis untuk melakukan pemberkasan seminar hingga ujian;
8. Para narasumber, khususnya Ketua Tim Audit BPKP Provinsi Lampung yaitu Bapak Dian Mahendra, Anggota Tim Audit yaitu Bapak Aldy Haekal dan Bapak Didit Afrianto yang telah dengan ikhlas memberikan informasi, saran, dan jawaban yang sangat membantu dalam penyusunan skripsi ini;
9. Cinta pertama, superhero, dan panutan yaitu papah tercinta Sukarso. Terima kasih selalu berjuang untuk kehidupan putri bungsunya yaitu penulis. Beliau memang tidak sempat merasakan pendidikan sampai bangku perkuliahan, namun beliau mampu mendidik dua putrinya dan mengajarkan kebaikan dalam hidup putri-putrinya, sehingga penulis mampu menyelesaikan studi sampai sarjana. Walaupun papah sudah tidak ingat siapa penulis, izinkan penulis mengingat setiap kenangan bersama papah. Walaupun papah sudah tidak bisa berjalan, izinkan penulis menjadi kaki untuk papah pergi kemanapun papah mau. Walaupun papah ingkar janji untuk mengantar penulis kemanapun, tapi penulis tahu kalau papah bisa pasti papah lakukan. Sehat selalu dan panjang umur karena papah harus selalu ada di setiap perjuangan dan pencapaian hidup penulis. Cepat sembuh, Pah;
10. Wanita hebat tak kenal lelah, mamah tercinta Nur Hidayah. Terima kasih selalu berjuang untuk kehidupan putri bungsunya yaitu penulis. Beliau memang tidak sempat merasakan pendidikan sampai bangku perkuliahan, namun selalu senantiasa memberikan yang terbaik, tak kenal lelah mendoakan,

mengusahakan, memberikan dukungan baik secara moral maupun finansial, serta memprioritaskan pendidikan dan kebahagiaan anak-anaknya. Semoga dengan adanya skripsi ini dapat membuat mamah lebih bangga karena telah berhasil menjadikan putri bungsunya ini menyandang gelar sarjana seperti apa yang diharapkan. Semoga penulis selalu bisa menjadikan mamah ratu di kehidupannya. Sehat selalu dan panjang umur karena mamah harus selalu ada di setiap perjuangan dan pencapaian hidup penulis;

11. Wanita dengan segala kerja kerasnya, kakak penulis yaitu Devi Andriani. Terima kasih selalu berjuang dan berusaha untuk kehidupan adik kecilnya yaitu penulis dan untuk kehidupan keluarga kita. Walaupun hidup kadang menginginkan kita untuk menyerah, terima kasih karena tidak pernah menyerah. Terima kasih sudah menjadi garda terdepan untuk penulis dan menjadi kakak perempuan terbaik. Terima kasih karena sudah mengajarkan kemandirian kepada penulis;
12. Lelaki baik yang menjadi kakakku, suami kakak penulis yaitu Haswin. Terima kasih selalu mau menuruti semua yang penulis ingin dan butuhkan, menjadi garda terdepan bagi penulis, dan melindungi penulis sebagai pengganti peran papah. Terima kasih karena selalu berusaha dan tidak pernah menyerah. Semoga hal-hal baik selalu hadir dan rezeki yang melimpah;
13. Ponakan-ponakan tersayang, Vizilla Karlihas dan Zildan Ibrahim. Terima kasih atas kelucuan-kelucuan kalian yang membuat penulis semangat dan selalu membuat penulis senang. Semoga penulis bisa membahagiakan kalian juga. Semoga hal-hal baik datang ke kalian dan semoga kalian selalu dikelilingi oleh orang-orang baik;
14. NPM 2241010220 sebagai *partner* sejak 2022 saat awal masuk bangku perkuliahan. Terima kasih selalu sabar dalam menemani, membantu, meluangkan waktunya, tenaga dan pikirannya, serta memberikan dukungan dan motivasinya selama tiga tahun ini hingga penulis berhasil menyelesaikan skripsi di perguruan tinggi ini. Semoga segala harapan baik yang telah direncanakan bisa terwujud dikemudian hari. Semoga mimpi masa lalu atau mimpi masa depan yang belum terwujud, bisa segera terwujud. Semoga kamu dikelilingi kebaikan, kesehatan, dan kebahagiaan;

15. Sepupuku yaitu Nur Safitri. Terima kasih karena sudah selalu ada, membantu, dan mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih karena selalu memastikan penulis baik-baik saja. Terima kasih sudah terlahir di dunia ini sebagai sepupu penulis dan melewati banyak hal bersama penulis sejak penulis lahir ke dunia. Apapun yang akan terjadi, tolong tetaplah bersama penulis;
16. Keluarga Besar Marsa'ad, terutama grup "Rak3ttt Girls". Terima kasih atas dukungan dan support yang diberikan kepada penulis. Penulis mengucapkan terima kasih atas kasih sayang, doa, dan dukungan tanpa henti. Kehadiran serta perhatian kalian memberikan ketenangan dan kekuatan bagi penulis dalam menjalani proses perkuliahan hingga menyelesaikan skripsi ini;
17. Sahabatku yaitu Rahma Dhani Regita Putri, terima kasih atas kesediaan selalu mendengarkan keluh kesah penulis. Kehadiran tawa, canda, dan kebersamaan denganmu menjadi sumber energi positif yang membantu melewati berbagai tantangan. Dukunganmu memperkuat dan memberi warna dalam perjalanan akademik dan kehidupan penulis. Semoga persahabatan ini selalu kokoh dan membawa kebahagiaan;
18. Adik tak sedarahku yaitu Nayla Alkaff, terima kasih atas kenangan manis, canda, dan tawa yang tak terlupakan. Kamu adalah pendukung yang selalu memberikan semangat tanpa henti kepada penulis dalam menghadapi berbagai tantangan;
19. Sahabatku "eSt3t!k" yaitu Dhini Gresyia, Edwiena Jihan Paulinna, Bella Justicia, Khansa Adzkiya Miranda, dan Davina Putri Salsabila, terima kasih atas kebersamaan penuh makna selama ini. Kalian adalah sumber kekuatan dan motivasi yang selalu mendukung dalam suka dan duka, menjadikan perjalanan studi penulis lebih berwarna dan bersemangat;
20. Sahabat sejak SMP, grup "anak alay", yaitu Salsa, Arel, Nisa, Nana, Miranti, Fianda, Defina, Neta, Zahwa. Penulis berterima kasih atas kebersamaan dan solidaritas yang tetap terjaga hingga kini. Melalui berbagai pengalaman dan cerita, kalian menjadi bagian penting dalam perjalanan hidup penulis yang penuh inspirasi dan makna;
21. Sahabat kampusku, Arin, Faiza, Sabrina, Vanya, dan grup "2009-2023".

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan dan persahabatan yang terjalin selama ini. Kalian menjadi sumber semangat dan motivasi yang mendorong penulis untuk terus berkembang. Semoga tali persahabatan ini selalu erat dan membawa manfaat bagi kita semua;

22. Kakak-kakakku yang tak sedarah yaitu mba Icha dan bang Kiki, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tulus atas perhatian dan dukungan kalian selama ini. Kalian selalu menjadi tempat bertukar pikiran, berbagi cerita, tawa, dan semangat yang membuat penulis dapat melewati proses perkuliahan dan penyusunan skripsi dengan ceria dan penuh semangat;
23. Sahabat sejak kecilku yaitu Laila Safira, terima kasih atas persahabatan yang penuh kenangan manis, canda, dan tawa yang tak terlupakan. Kamu adalah pendukung yang selalu memberikan semangat tanpa henti kepada penulis dalam menghadapi berbagai tantangan. Dimanapun kamu berada sekarang, semoga kamu selalu berada di bawah lindungan Allah SWT;
24. Keluarga Besar Kuliah Kerja Nyata (KKN) Desa Kota Batu yaitu Salvia, Wana, Siska, Jefri, Abiyyu, dan Galih. Penulis menyampaikan terima kasih atas kebersamaan, kerja sama, dan pengalaman berharga selama masa KKN. Dukungan dan semangat kalian memberi warna tersendiri dalam perjalanan penulis serta menjadi kenangan tak terlupakan. Semoga tali silaturahmi ini selalu terjaga dan memberikan manfaat bagi kita semua;
25. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara, penulis mengucapkan terima kasih atas kesempatan, dukungan, dan pengalaman berharga yang diberikan selama menempuh studi. Kebersamaan dan bimbingan dari organisasi ini menjadi bagian penting dalam pengembangan kemampuan akademik dan pribadi penulis;
26. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu dan berkontribusi dalam proses penyelesaian skripsi ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tulus;
27. Almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung. Penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih atas segala ilmu, kesempatan, dan pengalaman yang telah menjadi bagian penting dalam perjalanan ini.
28. Terakhir, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada wanita pekerja keras

yang memiliki impian besar, namun terkadang sulit dimengerti isi kepalanya, yaitu diri sendiri, Zidnadia Al-Husna. Seorang anak bungsu yang memasuki usia 22 tahun dengan hati lemah lembut dan penuh ambisi, namun terkadang seperti anak kecil. Terima kasih telah berusaha keras untuk meyakinkan dan menguatkan diri sendiri bahwa kamu mampu menyelesaikan studi ini sampai selesai, walaupun harus sambil bekerja dan melewati banyak rintangan. Perjalanan ini bukan sekadar menyelesaikan karya, tetapi juga tentang pembelajaran, penguatan jiwa, dan kedewasaan. Semoga pengalaman ini menjadi fondasi kokoh untuk terus melangkah maju, meraih impian, dan dapat memberi manfaat bagi diri sendiri serta orang-orang di sekitar. Berbahagialah selalu dengan dirimu sendiri.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dan jasa yang telah diberikan kepada penulis dengan balasan yang berlipat ganda, serta senantiasa melimpahkan keberkahan dan rahmat-Nya dalam setiap kehidupan kita. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, namun dengan penuh harap, semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu yang diperoleh.

Bandar Lampung, 12 Februari 2026

Penulis,

Zidnadia Al-Husna

NPM 2212011501

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK.....	i
HALAMAN JUDUL	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PERNYATAAN	Error! Bookmark not defined.
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN	ix
SANWACANA.....	x
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	5
1.1 Latar Belakang	5
1.2 Rumusan Masalah	12
1.3 Tujuan Penelitian.....	12
1.4 Ruang Lingkup	12
1.5 Manfaat Penelitian.....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Kewenangan.....	14
2.1.1 Pengertian Kewenangan.....	14
2.1.2 Sumber Kewenangan	16
2.1.3 Kekuasaan dan Kewenangan	18
2.1.4 Perbedaan Kewenangan dan Kekuasaan	22
2.2 Keuangan Negara & Perbendaharaan Negara	23
2.2.1 Pengertian Keuangan Negara	23
2.2.2 Dasar Hukum Keuangan Negara	25
2.2.3 Ruang Lingkup Keuangan Negara.....	28
2.2.4 Pengertian Perbendaharaan Negara	31
2.2.5 Ruang Lingkup Perbendaharaan Negara.....	32

2.2.6	Asas-Asas Umum Perbendaharaan Negara	33
2.3	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	34
2.3.1	Pengertian BPKP	34
2.3.2	Tugas dan Kewenangan BPKP	35
2.3.3	Fungsi Audit Investigatif oleh BPKP	37
2.4	Audit Investigatif	39
2.4.1	Pengertian Audit Investigatif	39
2.4.2	Tujuan dan Jenis Audit Investigatif	41
2.4.3	Pembuktian dalam Audit Investigatif	41
2.4.4	Aksioma Audit Investigatif	43
2.4.5	Prinsip-prinsip Audit Investigatif	44
2.5	Kerugian Negara	44
2.5.1	Pengertian Kerugian Negara	44
2.5.2	Unsur-unsur Kerugian Negara	46
2.5.3	Jenis Kerugian Negara	49
2.5.4	Objek dan Subjek Kerugian Negara	52
2.5.5	Sumber Kerugian Keuangan Negara	54
BAB III METODE PENELITIAN		56
3.1	Pendekatan Masalah	56
3.2	Sumber Data dan Jenis Data	56
3.2.1	Data Primer	57
3.2.2	Data sekunder	57
3.3	Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	58
3.3.1	Pengumpulan Data	58
3.3.2	Teknik Pengolahan Data	59
3.4	Analisis Data	59
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN		60
4.1	Gambaran Umum Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Lampung	60
4.1.1	Sejarah dan Kedudukan BPKP Provinsi Lampung	60
4.1.2	Visi dan Misi BPKP Provinsi Lampung	62
4.1.3	Struktur Organisasi BPKP Provinsi Lampung	62
4.2	Kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam Audit Investigatif terkait dengan Kerugian Negara	64
4.2.1	Dasar Hukum Kewenangan Audit Investigatif BPKP	64
4.2.2	Kewenangan Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung	66
4.2.3	Bentuk Kewenangan dan Mekanisme Pelaksanaan BPKP Provinsi Lampung	

dalam Audit Investigatif.....	69
4.2.4 Kendala dan Tantangan dalam Pelaksanaan Kewenangan Audit Investigatif..	75
4.3 Implikasi Kewenangan Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung terhadap Penegakan Hukum atas Kerugian Negara.....	76
4.3.1 Peran BPKP dalam Pembuktian Unsur Kerugian Negara	76
4.3.2 Hubungan BPKP dengan Aparat Penegak Hukum (APH)	78
4.3.3 Implikasi Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung terhadap Penegakan Hukum atas Kerugian Negara	79
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	82
5.1 Kesimpulan	82
5.2 Saran	83
DAFTAR PUSTAKA.....	85

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4. 1 Struktur Organisasi BPKP Provinsi Lampung	63
--	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tindak korupsi di Indonesia telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan dan berpotensi mengganggu fondasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Korupsi tidak hanya melanggar ketentuan hukum dan merugikan keuangan negara, tetapi juga menimbulkan kerusakan pada nilai-nilai moral serta ajaran agama. Dampaknya meluas hingga memengaruhi stabilitas sosial dan pertumbuhan ekonomi nasional. Apabila tidak ditangani dengan tegas dan konsisten, praktik korupsi dapat mengancam masa depan bangsa dan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh.

Realitas menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia bukan sekadar pelanggaran administratif atau kriminal biasa. Indonesia bahkan kerap dijuluki sebagai "surga" bagi para koruptor, suatu label yang menyakitkan namun mencerminkan kondisi nyata. Tidak sedikit kasus di mana pelaku korupsi yang merugikan negara hingga triliunan rupiah justru mendapat perlakuan istimewa saat kembali ke tanah air, seakan-akan mereka adalah pahlawan. Ini menunjukkan adanya krisis moral dan lemahnya penegakan hukum terhadap kejahatan luar biasa seperti korupsi.

Ironisnya, para pelaku korupsi ini sering kali tidak diperlakukan sebagaimana mestinya dalam sistem peradilan pidana. Kurangnya tindakan tegas, seperti tidak diborgolnya para tersangka korupsi, menggambarkan bahwa upaya pemberantasan korupsi di negeri ini belum dilakukan secara sungguh-sungguh. Tidak bisa dipungkiri, berbagai kerusakan sistemik dalam pemerintahan dan perekonomian nasional adalah akibat langsung dari praktik korupsi yang masif

dan terstruktur.

Rakyat Indonesia tetap diwajibkan membayar pajak sebagai bentuk kontribusi terhadap negara. Sayangnya, dana publik yang seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat justru disalahgunakan oleh oknum pejabat yang memanfaatkan jabatannya untuk memperkaya diri sendiri. Fenomena ini menunjukkan betapa pentingnya peran lembaga pengawasan dan penegakan hukum yang berintegritas dalam menyelamatkan bangsa dari kehancuran akibat korupsi. Salah satu lembaga yang memiliki peran strategis dalam hal ini adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Pengelolaan keuangan negara yang transparan, akuntabel, dan bebas dari penyimpangan merupakan salah satu pilar utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam praktiknya, tidak jarang ditemukan adanya penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan negara yang berpotensi menimbulkan kerugian negara. Oleh karena itu, keberadaan lembaga pengawasan internal pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menjadi sangat penting, khususnya dalam melakukan audit investigatif sebagai bagian dari upaya pengawasan dan penegakan integritas keuangan negara

Audit investigatif merupakan salah satu bentuk audit yang bersifat khusus seperti audit yang tidak dilakukan secara rutin atau periodik, melainkan dilaksanakan karena adanya tujuan dan indikasi tertentu. Audit investigatif yang dilakukan untuk mengungkap adanya unsur kecurangan, penyimpangan, atau indikasi tindak pidana atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sengaja untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok, yang menyebabkan atau berpotensi menyebabkan kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, BPKP memiliki kewenangan untuk melakukan audit investigatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP serta regulasi teknis lainnya. Kewenangan tersebut juga dijalankan oleh perwakilan BPKP di tingkat daerah, termasuk BPKP Provinsi Lampung, dalam rangka mendukung upaya pemerintah menanggulangi praktik-

praktik yang merugikan keuangan negara.

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menandai reformasi terhadap Pasal 28 ayat (5) yang mengatur Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sekaligus menegaskan posisi dan peranannya sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan mandiri. Pasal 23E, 23F, dan 23G UUD 1945 menekankan bahwa BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara melalui fungsi pengawasan eksaminatif. Di sisi lain, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, dan pengaturannya lebih lanjut dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), dengan tujuan mendukung pengendalian internal dan pengawasan manajemen keuangan pemerintah.

Pengawasan keuangan daerah merupakan unsur yang tidak terpisahkan dari keseluruhan mekanisme pengelolaan keuangan daerah, yang berfungsi sebagai instrumen pengendalian untuk menjamin bahwa setiap aktivitas pengelolaan dilaksanakan secara konsisten dengan kebijakan, rencana kerja, serta sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam konteks pengelolaan anggaran pemerintah daerah, pengawasan tidak hanya dipahami sebagai kegiatan pemeriksaan semata, melainkan mencakup proses pemantauan yang sistematis dan berkelanjutan terhadap seluruh siklus anggaran. Proses tersebut meliputi tahapan perencanaan anggaran, pelaksanaan kegiatan dan penggunaan dana, penatausahaan administrasi keuangan, penyusunan laporan keuangan, hingga tahap pertanggungjawaban atas realisasi anggaran yang telah dilaksanakan.

Berdasarkan data BPKP Provinsi Lampung, dalam kurun waktu 2020-2024 tercatat beberapa kasus signifikan terkait dengan dugaan korupsi dan kerugian negara. Misalnya, pada tahun 2021 ditemukan adanya indikasi kerugian negara dalam pengadaan barang dan jasa di salah satu instansi pemerintah daerah dengan nilai yang mencapai miliaran rupiah. Selain itu, pada tahun 2022 audit investigatif juga dilakukan terkait dengan proyek pembangunan infrastruktur daerah yang

terindikasi fiktif dan merugikan keuangan negara. Fakta-fakta inilah yang menunjukkan bahwa praktik penyalahgunaan anggaran daerah masih marak terjadi dan membutuhkan pengawasan ketat dari lembaga auditor internal pemerintah.

Pengawasan oleh lembaga auditor internal pemerintah (seperti BPKP dan Inspektorat) bisa dikatakan belum maksimal, karena masih maraknya kasus korupsi atau kerugian negara di tingkah daerah, tumpang tindih kewenangan antar-lembaga, keterbatasan sumber daya auditor, sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) yang masih lemah, serta tindak lanjut hasil audit yang belum optimal. Maka dari itu, bisa disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab utama kerugian negara di daerah antara lain adalah lemahnya sistem pengendalian intern pemerintah, rendahnya integritas oknum pejabat daerah, kurangnya transparansi dalam proses pengadaan barang atau jasa, serta adanya konflik kepentingan antara pengelola anggaran dan pihak rekanan, dan juga keterbatasan sumber daya manusia auditor di daerah menjadi kendala dalam memastikan pengawasan yang menyeluruh dan efektif.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 menyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah mencakup seluruh proses tersebut, termasuk pengawasan. Sebagai lembaga pengawasan yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) memiliki posisi yang jelas dalam struktur pemerintahan, termasuk dalam hal koordinasi dan pertanggungjawaban, agar pelaksanaan tugasnya dapat berjalan efektif dan sesuai dengan peraturan. BPKP, sebagai auditor internal pemerintah, menjalankan tugasnya dengan memeriksa laporan keuangan dari instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Hasil dari pemeriksaan tersebut kemudian dituangkan dalam laporan audit yang disusun oleh BPKP dan disampaikan kepada pihak yang membutuhkan informasi tersebut, yaitu Presiden.

Laporan yang dihasilkan oleh BPKP biasanya disertai dengan rekomendasi untuk pimpinan tertinggi sebagai bahan perbaikan ke depan. Hal ini dimaksudkan agar pengguna informasi keuangan dapat membuat keputusan yang lebih tepat,

sehingga mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, efektif, efisien, dan transparan. Ketika BPKP melakukan audit atau pembinaan terhadap pemerintah daerah, hal tersebut biasanya diawali dengan permintaan atau koordinasi dari pemerintah daerah untuk mengevaluasi sejauh mana penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Berdasarkan hasil evaluasi, BPKP dapat memberikan pembinaan kepada pegawai yang kurang memahami atau belum kompeten dalam melaksanakan SPIP, serta memberikan rekomendasi perbaikan kepada pemerintah daerah. Dalam melaksanakan fungsinya, BPKP menjalankan dua jenis kegiatan utama, yaitu kegiatan preventif yang bertujuan mencegah terjadinya penyelewengan, serta kegiatan represif yang berfokus pada penindakan dan perbaikan apabila penyelewengan telah terjadi. Di sisi lain, keberadaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) memiliki dasar hukum yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 mengenai Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 3, APIP didefinisikan sebagai unsur pengawasan intern yang melekat pada lingkungan pemerintahan. Unsur tersebut meliputi inspektorat jenderal yang berada di kementerian, satuan pengawasan intern pada lembaga pemerintah non-kementerian, serta inspektorat daerah yang beroperasi pada tingkat pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Pengawasan yang dilakukan oleh APIP terhadap badan atau pejabat pemerintahan merujuk pada Pasal 48 ayat (2) PPSIP, yang mencakup berbagai aktivitas, seperti audit, tinjauan, evaluasi, pemantauan, serta bentuk pengawasan lainnya. Bentuk pengawasan tambahan ini dapat meliputi sosialisasi pengawasan, pendidikan dan pelatihan di bidang pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan, hingga penyampaian laporan hasil pengawasan.

BPKP merupakan instansi pengawasan internal pemerintah yang bertugas melakukan audit, evaluasi, dan pengawasan terhadap pelaksanaan program pemerintah, termasuk dalam hal pengelolaan keuangan negara. Salah satu fungsi penting BPKP adalah audit investigatif, yaitu audit yang dilakukan secara khusus untuk menelusuri dan mengungkap indikasi penyimpangan, kecurangan, atau

perbuatan melawan hukum, termasuk dugaan tindak pidana korupsi.

Audit investigatif merupakan jenis audit khusus yang dilakukan ketika terdapat dugaan tindak pidana korupsi, penyalahgunaan wewenang, atau hambatan dalam pelaksanaan Pembangunan.¹ Audit ini bertujuan untuk mengumpulkan bukti-bukti secara sistematis guna mengidentifikasi apakah terdapat unsur korupsi, sehingga dapat dijadikan dasar untuk proses hukum lebih lanjut. Dengan demikian, audit investigative memiliki peran krusial dalam mengungkap keterlibatan pihak-pihak, baik perorangan maupun institusi, dalam kegiatan keuangan yang melanggar ketentuan hukum. Dalam konteks pemberantasan korupsi di Indonesia, audit investigatif menjadi instrumen penting karena hasilnya seringkali dijadikan dasar awal dalam pembuktian adanya kecurangan (*fraud*), sebelum kasus tersebut dibawa ke ranah hukum. Kompleksitas audit investigatif juga lebih tinggi dibandingkan audit umum, karena auditor tidak hanya dituntut menguasai bidang akuntansi dan audit, tetapi juga harus memahami aspek hukum dan regulasi yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang bersifat independen memiliki kewenangan untuk melakukan audit investigatif terhadap pengelolaan keuangan negara. Selain BPK, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) juga memiliki kewenangan serupa, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Kewenangan ini semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012, serta melalui Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas Sistem Pengendalian Intern dan Penguatan Fungsi Pengawasan Intern. Dengan kewenangan tersebut, BPK dan BPKP telah memainkan peran strategis dalam mengungkap berbagai kasus korupsi besar di Indonesia, termasuk kasus korupsi proyek KTP Elektronik di Kementerian Dalam Negeri, kasus korupsi pembangunan wisma atlet Hambalang di Kementerian

¹ Cris Kuntadi, Nanin Pattingalloang, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pelaksanaan Prosedur Audit Investigatif: Kemampuan, Pengalaman dan Independensi Auditor*. SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah, Vol.1, No.3, November 2022, hlm. 824.

Pemuda dan Olahraga, serta sejumlah kasus korupsi lainnya, yang secara signifikan berdampak pada upaya penegakan hukum dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Pelaksanaan audit investigatif oleh BPKP di lapangan seringkali menimbulkan perdebatan. Salah satunya adalah tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), hingga batasan peran BPKP dalam menindaklanjuti temuan audit. Hal ini menjadi penting untuk dikaji, khususnya di tingkat daerah, seperti di Provinsi Lampung, guna memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai ruang lingkup kewenangan BPKP serta efektivitas pelaksanaannya dalam konteks pengawasan dan penegakan hukum atas kerugian negara.

Secara khusus, di Provinsi Lampung, beberapa kasus dugaan korupsi yang melibatkan pemerintah daerah menunjukkan perlunya penguatan peran BPKP dalam proses investigasi keuangan. Kinerja BPKP Provinsi Lampung dalam mengaudit dan menghitung kerugian negara menjadi sorotan penting dalam mendukung terciptanya tata kelola pemerintahan yang bersih dan akuntabel.

Audit investigatif yang dilakukan oleh BPKP juga tidak hanya berhenti pada proses audit semata, tetapi memiliki implikasi langsung terhadap penegakan hukum, terutama dalam proses pembuktian unsur kerugian negara dan identifikasi pihak yang bertanggung jawab.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting untuk menelaah lebih lanjut bagaimana kewenangan audit investigatif tersebut berdampak terhadap proses hukum dan pengembalian kerugian negara, dengan mengkaji aspek hukum, kelembagaan, dan praktik lapangan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan peran BPKP dalam upaya pemberantasan korupsi dan pengamanan keuangan negara.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam audit investigatif terkait dengan kerugian negara?
2. Bagaimana implikasi kewenangan audit investigatif BPKP Provinsi Lampung terhadap penegakan hukum atas kerugian negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam audit investigatif terkait dengan kerugian negara.
2. Untuk mengetahui implikasi kewenangan audit investigatif BPKP Provinsi Lampung terhadap penegakan hukum atas kerugian negara.

1.4 Ruang Lingkup

Ruang lingkup bidang ilmu dalam penelitian ini adalah hukum administrasi negara khususnya hukum keuangan negara, sedangkan ruang lingkup objek kajian penelitian ini adalah kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam melakukan audit investigatif terkait dengan kerugian negara. Secara geografis, penelitian ini dibatasi pada wilayah kerja BPKP Provinsi Lampung. Sedangkan secara temporal, penelitian ini difokuskan pada kurun waktu antara tahun 2020 hingga 2024, untuk melihat perkembangan terkini dalam pelaksanaan audit investigatif oleh BPKP di daerah tersebut.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan perkembangan ilmu Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Keuangan Negara.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan gambaran yang jelas bagi BPKP dan pemangku kepentingan terkait, mengenai

batas kewenangan dan peran strategis BPKP dalam menangani kasus kerugian negara melalui audit investigatif. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi BPKP Provinsi Lampung dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan audit investigatif serta memperkuat sinergi dengan aparat penegak hukum dan instansi terkait lainnya dalam upaya pencegahan dan penanganan kerugian negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kewenangan

2.1.1 Pengertian Kewenangan

Kewenangan merupakan elemen yang sangat penting dalam studi Hukum Administrasi Negara. Saking pentingnya, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek bahkan menyebut kewenangan sebagai inti dari Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah 'wewenang' diartikan sama dengan 'kewenangan', yaitu hak atau kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memberikan perintah, serta melimpahkan tanggung jawab kepada individu atau lembaga lain. Wewenang memiliki peran yang sangat vital dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pelaksanaan fungsi pemerintahan hanya dapat dilakukan apabila terdapat dasar wewenang yang dimiliki. Pengertian kewenangan atau wewenang menurut para ahli adalah sebagai berikut:

- a. Menurut F.P.C.L. Tonnaer,² kewenangan pemerintah dalam konteks hukum administrasi negara dipahami sebagai kapasitas atau legitimasi yang dimiliki oleh organ pemerintahan untuk bertindak dan menjalankan ketentuan hukum positif yang berlaku. Kewenangan tersebut memberikan dasar yuridis bagi pemerintah untuk melakukan tindakan hukum maupun tindakan faktual dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui pelaksanaan kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, tercipta relasi hukum yang mengikat antara pemerintah sebagai subjek hukum publik dengan warga negara, baik dalam bentuk hak,

² Ridwan HR, *Hukumm Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 99.

kewajiban, maupun tanggung jawab yang timbul dari tindakan pemerintahan tersebut;

- b. Menurut Soerjono Soekanto,³ wewenang dapat dimaknai sebagai bentuk kekuasaan yang melekat pada individu maupun sekelompok orang yang keberadaannya didukung serta diakui secara sosial oleh masyarakat. Kekuasaan tersebut tidak berdiri secara sepihak, melainkan memperoleh legitimasi melalui norma, nilai, dan struktur sosial yang berlaku, sehingga pelaksanaannya dapat diterima dan dipatuhi oleh pihak lain. Dengan adanya pengakuan sosial tersebut, wewenang memungkinkan pihak yang memilikinya untuk mempengaruhi, mengarahkan, atau mengatur perilaku masyarakat dalam batas-batas yang telah disepakati secara kolektif.
- c. Menurut Bagir Manan,⁴ konsep wewenang dalam konteks hukum berbeda dengan konsep kekuasaan (*macht*). Kekuasaan pada dasarnya hanya menggambarkan hak seseorang untuk melakukan suatu tindakan atau menahan diri dari tindakan tertentu. Sementara itu, dalam perspektif hukum, wewenang mencakup tidak hanya hak untuk bertindak, tetapi juga menyertakan kewajiban yang melekat, sehingga wewenang dapat dipahami sebagai kombinasi antara hak dan tanggung jawab (*rechten en plichten*) yang harus dijalankan sesuai aturan hukum;
- d. Menurut P. Nicolai,⁵ kewenangan adalah “Kewenangan berarti: kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu.”;
- e. Menurut H.D. Stout,⁶ konsep wewenang bersumber dari hukum yang mengatur organisasi pemerintahan. Wewenang dapat dipahami sebagai keseluruhan ketentuan yang mengatur cara memperoleh dan menggunakan

³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1998), hlm 79-80.

⁴ Ridwan HR, *Loc.cit*.

⁵ Nurul Qamar, Farah Syah Rezah. “*Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum*”. *Jurnal Hukum, Pendidikan & Sosial Keagamaan*, Volume 2 Nomor 2 Tahun 2023, hlm. 207.

⁶ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 98.

kewenangan pemerintahan oleh subjek hukum publik, dalam konteks hubungan hukum publik. Dengan kata lain, wewenang bukan sekadar hak individual, melainkan bagian dari sistem aturan yang mengatur tindakan pejabat atau badan pemerintahan dalam melaksanakan fungsi publiknya.

Berdasarkan definisi kewenangan yang dikemukakan oleh para ahli, penulis dapat menyimpulkan bahwa kewenangan merupakan tindakan yang dijalankan oleh individu atau lembaga tertentu yang berlandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku, di mana dalam pelaksanaannya terkandung hak serta kewajiban.

2.1.2 Sumber Kewenangan

Sejalan dengan prinsip pokok dalam negara hukum, khususnya asas legalitas, kewenangan yang dimiliki pemerintah harus berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang sah. Artinya, setiap tindakan atau keputusan pemerintah tidak dapat dilakukan semena-mena, melainkan harus memiliki dasar hukum yang jelas. Dasar kewenangan ini dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama, yaitu atribusi, yakni pemberian kewenangan langsung oleh undang-undang; delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada pihak lain; dan mandat, yang merupakan pemberian kewenangan secara khusus kepada pihak tertentu untuk melaksanakan tugas tertentu atas nama pemberi mandat. Mekanisme ini memastikan bahwa pelaksanaan wewenang pemerintah tetap berada dalam koridor hukum dan akuntabilitas publik.

Terkait dengan atribusi, delegasi, dan mandat, H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt memberikan definisi⁷ bahwa dalam praktik pemerintahan, kewenangan dapat diperoleh melalui tiga mekanisme utama. Pertama, atribusi (*attributie*), yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang langsung kepada suatu organ pemerintahan untuk melaksanakan fungsi tertentu. Kedua, delegasi (*delegatie*), yakni pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain, sehingga pihak penerima dapat menjalankan wewenang tersebut dalam batas yang ditentukan. Ketiga, mandat (*mandaat*), yaitu ketika suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya

⁷ *Ibid*, hlm. 102.

dijalankan oleh organ lain atas namanya, sehingga pihak yang diberi mandat bertindak selaku wakil dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas tersebut. Ketiga mekanisme ini memastikan bahwa pelaksanaan kewenangan pemerintah tetap sah secara hukum dan akuntabel.

Menurut Indroharto, delegasi merupakan pelimpahan kewenangan yang sudah dimiliki oleh suatu badan atau pejabat Tata Usaha Negara (TUN) melalui atribusi (atributif) kepada badan atau pejabat TUN lainnya. Dengan kata lain, suatu pelimpahan wewenang melalui delegasi selalu didahului oleh adanya pemberian kewenangan secara atributif. Pelimpahan kewenangan melalui delegasi ini tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan harus memenuhi beberapa syarat tertentu agar sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum:⁸

Pertama, pelimpahan wewenang melalui mekanisme delegasi harus bersifat final dan tegas, yang berarti bahwa pihak yang memberikan delegasi (delegans) kehilangan hak untuk kembali melaksanakan kewenangan yang telah dialihkan kepada pihak penerima. Setelah kewenangan tersebut diserahkan, delegans tidak lagi memiliki kompetensi hukum untuk menggunakan wewenang dimaksud, karena seluruh tanggung jawab pelaksanaannya telah berpindah kepada pihak yang menerima delegasi. Kedua, pelimpahan wewenang harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga delegasi hanya dapat dilakukan apabila ada dasar hukum yang mengatur. Ketiga, delegasi tidak boleh dilakukan kepada bawahan dalam hubungan hierarki kepegawaian, sehingga pelimpahan wewenang tidak bisa dilakukan secara vertikal dalam struktur kepegawaian. Keempat, delegasi disertai kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, yang berarti delegans berhak meminta laporan atau penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang yang dilimpahkan. Kelima, delegasi harus disertai peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yakni pemberian instruksi atau petunjuk dari delegans terkait tata cara penggunaan wewenang tersebut.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang yang diperoleh melalui atribusi adalah wewenang asli yang langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa suatu lembaga atau pejabat pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung berdasarkan

⁸ Ridwan HR, *Op.cit*, hlm. 104.

ketentuan normatif yang tercantum dalam pasal-pasal undang-undang. Dalam mekanisme atribusi, kewenangan yang diberikan tidak hanya bersifat penerusan, melainkan memungkinkan penerima kewenangan untuk membentuk kewenangan baru atau memperluas cakupan kewenangan yang telah ada. Seluruh konsekuensi hukum atas pelaksanaan kewenangan tersebut, baik yang berkaitan dengan tanggung jawab internal dalam struktur pemerintahan maupun tanggung jawab eksternal terhadap pihak di luar pemerintahan, sepenuhnya berada pada penerima kewenangan yang dalam hal ini disebut sebagai atributaris. Berbeda dengan delegasi, di mana tidak ada wewenang baru yang dibuat, tetapi hanya terjadi pelimpahan dari satu pejabat kepada pejabat lain. Dalam hal ini, tanggung jawab hukum berpindah ke penerima delegasi hal ini, tanggung jawab hukum berpindah ke penerima delegasi (disebut delegataris), bukan lagi menjadi tanggung jawab pemberi delegasi (delegans). Sedangkan dalam mandat, penerima mandat (mandataris) hanya menjalankan tugas atas nama pemberi mandat (mandans), bukan atas nama dirinya sendiri.

2.1.3 Kekuasaan dan Kewenangan

Kekuasaan merupakan kemampuan yang dimiliki oleh individu atau kelompok untuk memengaruhi perilaku pihak lain, sehingga perilaku tersebut sejalan dengan kehendak dan tujuan dari pihak yang memiliki kekuasaan tersebut. Sedangkan Kekuasaan dalam Pemerintahan adalah “kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum oleh pemerintah baik terbentuknya maupun akibatakibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri”.⁹

Kekuasaan pada hakikatnya adalah potensi yang dimiliki oleh individu atau kelompok untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia sebagai sarana dalam memperkuat otoritasnya serta mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Sumber-sumber kekuasaan dapat berasal dari berbagai unsur dalam kehidupan sosial dan politik, antara lain media massa dan media umum, kalangan mahasiswa, kelompok elit politik, tokoh-tokoh masyarakat, hingga institusi militer.¹⁰ eberagaman sumber tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan tidak hanya

⁹ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm.37.

¹⁰ Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, (Malang: SETARA Press, 2009), hlm. 31.

bersumber dari struktur formal negara, tetapi juga dari kekuatan sosial yang memiliki pengaruh dan legitimasi dalam masyarakat. Secara umum, bentuk-bentuk kekuasaan yang dikenal dalam sistem ketatanegaraan dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis utama sebagai berikut:

- a. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan yang berkaitan dengan fungsi pemerintahan, di mana organ atau pejabat eksekutif bertanggung jawab secara teknis dan administratif dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan serta melaksanakan kebijakan negara;
- b. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk membentuk, membahas, dan mengesahkan peraturan perundang-undangan, sekaligus menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan oleh lembaga eksekutif; dan
- c. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan yang berwenang dalam bidang penegakan dan penyelesaian hukum melalui proses peradilan, yang pelaksanaannya didukung oleh aparat penegak hukum, termasuk kepolisian, guna menjamin terselenggaranya penegakan hukum (law enforcement).¹¹

Dalam konteks kekuasaan, terdapat tiga komponen utama yang saling berkaitan dan memengaruhi pelaksanaan kekuasaan oleh seorang penguasa atau pemimpin, yaitu pemimpin itu sendiri, pengikut, dan situasi di sekitarnya.¹²

Pemimpin sebagai pemilik kekuasaan memiliki kemampuan untuk memengaruhi pengikutnya, bahkan dapat membentuk pengikut, mengarahkan, atau memprovokasi mereka hingga kepengikutan menjadi tidak rasional. Di sisi lain, pengikut juga memiliki kemampuan untuk memengaruhi pemimpin, baik melalui nasihat, dorongan untuk mempertahankan kekuasaan, maupun dengan upaya menjatuhkan penguasa. Selain itu, pemimpin sering kali dapat menciptakan atau merekayasa situasi tertentu yang dapat mendukung pencapaian tujuan kekuasaannya. Namun, situasi yang sama juga berpotensi membawa risiko bagi pemimpin, karena dapat menimbulkan akibat yang merugikan atau bahkan

¹¹ *Ibid*, hlm. 29.

¹² *Ibid*.

mengakhiri kekuasaannya. Oleh karena itu, pengelolaan ketiga komponen ini menuntut kepemimpinan yang cerdas, mampu menilai dan mempertimbangkan konsekuensi dari setiap langkah yang diambil dalam perjalanan kekuasaan.

Berdasarkan ketiga komponen tersebut, kekuasaan juga mengandung unsur *influence*, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain melalui proses meyakinkan yang disertai dengan penyampaian argumentasi, sehingga dapat mendorong perubahan sikap maupun perilaku. Selain itu, kekuasaan mencakup unsur *persuasion*, yakni kapasitas untuk membentuk keyakinan seseorang melalui proses sosialisasi atau pendekatan persuasif berupa bujukan maupun rayuan, baik yang bersifat konstruktif maupun destruktif. Dalam praktiknya, proses persuasi tersebut berpotensi berkembang menjadi tindakan manipulatif apabila dilakukan secara tidak seimbang atau tidak etis. Lebih lanjut, kekuasaan juga dapat bermuara pada unsur *coercion*, yaitu penggunaan tekanan atau paksaan dalam pengambilan tindakan, yang dalam kondisi tertentu dapat melibatkan penerapan kekuatan (*force*), baik melalui mobilisasi kekuatan massa maupun pemanfaatan kekuatan bersenjata, termasuk kekuatan militer.¹³ Oleh karena itu, para kandidat dapat memanfaatkan tiga elemen dalam menjelaskan kekuasaan, yakni pengaruh, bujukan, dan pemaksaan.

Dalam kajian kekuasaan, perspektif Max Weber dan teori fungsional struktural Talcott Parsons memberikan kerangka pemahaman yang berbeda namun saling melengkapi. Menurut Weber, kekuasaan didefinisikan sebagai kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain, sehingga mereka bertindak sesuai dengan arahan atau keinginannya, meskipun terdapat perlawanan. Pendekatan ini menekankan dimensi dominasi dan pengaruh individu dalam hubungan sosial. Sementara itu, teori fungsional struktural Parsons menekankan bahwa kekuasaan merupakan bagian dari sistem sosial yang berfungsi untuk menjaga keteraturan dan koordinasi dalam masyarakat, di mana peran, norma, dan institusi sosial saling terintegrasi untuk mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, pemahaman tentang kekuasaan tidak hanya bersifat individual, tetapi juga bersifat sistemik, terkait dengan struktur sosial dan fungsi-fungsi yang

¹³ *Ibid.*

dijalankan dalam masyarakat.¹⁴ Politik demikian dapat kita simpulkan pada instansi pertama berkenaan dengan pertarungan untuk kekuasaan.¹⁵

Max Weber menjelaskan bahwa wewenang (*authority*) manusia tidak terlepas dari hubungan kekuasaan. Wewenang dalam pengertian Weber merupakan kemampuan seseorang untuk mencapai tujuan tertentu yang diakui dan diterima secara sah oleh anggota masyarakat. Artinya, wewenang tidak sekadar kekuasaan yang dipaksakan, melainkan juga bersifat legitim, karena anggota masyarakat mengakui hak dan kewenangan pihak yang memimpin untuk membuat keputusan dan mengarahkan tindakan demi tercapainya tujuan tertentu. Dengan demikian, wewenang (*authority*) menggabungkan dimensi legal dan sosial, di mana penerimaan anggota masyarakat menjadi dasar legitimasi kekuasaan tersebut.¹⁶ Salah satu bentuk *authority* yang dikemukakan adalah *rational-legal authority*, yaitu tipe wewenang yang berkembang dalam struktur kehidupan masyarakat modern dan tersusun dalam suatu sistem hierarki yang terorganisasi. Wewenang ini dibentuk dan dijalankan berdasarkan aturan hukum formal serta prosedur yang rasional, sehingga kedudukannya tidak bergantung pada individu, melainkan pada jabatan atau institusi yang diatur secara normatif. Legitimasi atau keabsahan wewenang tersebut bersumber dari ketentuan hukum yang berlaku, yang oleh pihak pemegang kekuasaan dipandang sebagai dasar yang sah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya.¹⁷

Kekuasaan (*power*) dapat dipahami sebagai kemampuan seseorang untuk memengaruhi perilaku orang lain demi mencapai tujuan tertentu.¹⁸ Dalam konteks politik, kekuasaan menjadi sangat relevan, karena dalam masyarakat yang anggotanya memiliki pandangan politik yang beragam, pelaksanaan suatu kebijakan memerlukan upaya untuk memengaruhi perilaku pihak-pihak terkait secara tepat dan bijaksana. Kekuasaan selalu hadir dalam setiap bentuk masyarakat, baik yang sederhana maupun yang memiliki struktur sosial yang kompleks. Namun,

¹⁴ Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Rieneka Cipta, 2001), hlm.190.

¹⁵ A.Hoogerwerf, *Politikologi*, (Jakarta: Penerbit Erlangga,1985), hlm. 44.

¹⁶ Rafael Raga Maran, *Op.cit.*

¹⁷ George Ritzer & Dougla J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern* (Jakarta: Kencana, 2007), hlm. 37.

¹⁸ A.Hoogerwerf, *Op.cit.*, hlm. 144.

penting dicatat bahwa kekuasaan tidak terbagi merata di antara semua anggota masyarakat; ada pihak-pihak yang memegang kendali lebih besar, sementara sebagian lainnya memiliki kapasitas yang terbatas untuk memengaruhi keputusan dan tindakan dalam masyarakat.¹⁹

Kekuasaan merupakan kemampuan untuk bertindak atau memengaruhi suatu hal. Dalam konteks ini, kekuasaan berkaitan dengan agensi, yaitu kemampuan individu untuk membawa perubahan atau menciptakan perbedaan di dunia. Kekuasaan juga dapat diartikan sebagai kapasitas yang sah atau wewenang untuk mengambil tindakan, terutama dalam hal pelimpahan wewenang. Dalam pengertian ini, kekuasaan mengacu pada hak atau wewenang yang memerlukan keterlibatan pihak lain untuk melaksanakan apa yang mereka anggap sebagai bagian dari otoritas mereka.

2.1.4 Perbedaan Kewenangan dan Kekuasaan

Kekuasaan dan wewenang merupakan dua konsep yang sangat terkait sehingga sulit untuk dipisahkan. Kondisi inilah yang menyebabkan banyak orang kesulitan membedakan antara wewenang dan kekuasaan. Wewenang atau *authority* merupakan hak yang dimiliki seseorang untuk bertindak atau menginstruksi orang lain agar melakukan atau tidak melakukan suatu hal demi tercapainya tujuan tertentu. Wewenang ini berasal dari delegasi atau pelimpahan langsung kepada seseorang yang memiliki hak untuk mengajukan permintaan sesuai dengan otoritas yang dimilikinya. Dengan demikian, orang yang menerima wewenang tersebut berkewajiban untuk mematuhi permintaan tersebut. Sedangkan, kekuasaan adalah kemampuan seseorang dalam memengaruhi tindakan orang lain, sehingga orang tersebut bertindak sesuai dengan keinginan pihak yang memiliki kekuasaan.

Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah hak untuk melakukan tindakan tertentu atau mengarahkan orang lain agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dan tindakannya dibatasi. Sementara itu, kekuasaan adalah kemampuan untuk memengaruhi orang lain, yaitu untuk mengubah sikap atau perilaku individu maupun kelompok dan tidak dibatasi.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali pers, 1994), hlm. 265.

2.2 Keuangan Negara & Perbendaharaan Negara

2.2.1 Pengertian Keuangan Negara

Keuangan negara dapat dipahami sebagai keseluruhan sumber daya ekonomi yang berada di bawah penguasaan dan pengelolaan pemerintah, yang mencakup berbagai jenis kekayaan negara baik yang berbentuk dana tunai maupun aset berwujud lainnya. Ruang lingkup keuangan negara juga meliputi surat-surat berharga yang memiliki nilai ekonomis, serta hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dalam satuan keuangan. Selain itu, keuangan negara mencakup pula dana yang berasal dari pihak ketiga, yang penghimpunannya didasarkan pada potensi, kewenangan, atau jaminan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha, yayasan, maupun lembaga lain yang terkait, sepanjang dana tersebut digunakan untuk mendukung pembiayaan kepentingan umum.²⁰ Secara sederhana, keuangan negara mencakup seluruh hak yang memiliki nilai ekonomis dan dapat dimiliki oleh negara. Dalam konteks ini, negara memiliki hak yang dapat dinilai dengan uang, antara lain: hak untuk memungut pajak dari warga negara, hak untuk mencetak uang kertas atau logam sebagai alat pembayaran sah, serta hak untuk melakukan pinjaman paksa kepada warga negara sesuai ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, keuangan negara tidak hanya mencakup aset fisik, tetapi juga hak-hak yang dapat direalisasikan secara finansial demi kepentingan publik.

Selain hak, negara juga memiliki kewajiban yang dapat dinilai dengan uang.²¹ Kewajiban tersebut mencakup penyelenggaraan tugas-tugas negara untuk kepentingan masyarakat, seperti menjaga keamanan dan ketertiban, memperbaiki jalan raya, membangun waduk, pelabuhan, serta sistem pengairan. Selain itu, kewajiban negara juga meliputi pembayaran atau penyelesaian tagihan kepada pihak pemborong setelah barang atau bangunan yang dipesan diterima dengan baik oleh instansi yang memesan. Dengan demikian, kewajiban negara yang bersifat finansial merupakan bagian integral dari pengelolaan keuangan negara demi pelayanan publik.

Pengertian keuangan negara menurut sejumlah ahli menitikberatkan pada aspek pengelolaan serta perencanaan keuangan negara. Menurut Geodhart, keuangan negara tidak semata-mata dipahami sebagai kumpulan dana yang dimiliki negara, melainkan mencakup

²⁰ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), hlm. 11.

²¹ *Ibid*, hlm. 12.

keseluruhan ketentuan hukum yang ditetapkan secara berkala. Ketentuan tersebut menjadi landasan bagi pemerintah dalam melakukan pengeluaran dalam periode tertentu, sekaligus menentukan serta mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan yang digunakan untuk mendanai pengeluaran negara tersebut.

Gleen A. Welsch dan John F. Due mengaitkan keuangan negara dengan anggaran (budget), yang dipahami sebagai rencana keuangan untuk jangka waktu tertentu. M. Ichwan berpendapat bahwa keuangan negara merupakan rencana kegiatan yang dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk angka dan satuan mata uang, umumnya untuk periode satu tahun ke depan. Sementara itu, Van Der Kemp menekankan aspek hak kepemilikan negara dengan menyatakan bahwa keuangan negara mencakup seluruh hak yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala sesuatu yang menjadi milik negara dan berkaitan dengan hak-hak tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), keuangan negara diartikan sebagai seluruh hak dan kewajiban milik negara yang memiliki nilai ekonomi, serta segala hal, baik dalam bentuk uang maupun barang, yang bisa dimiliki oleh negara dan berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Makna keuangan negara dapat dilihat dari dua sudut pandang: secara luas dan secara sempit. Dalam pengertian yang luas, keuangan negara mencakup antara lain:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
3. Keuangan negara yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Keuangan negara dalam arti sempit merujuk hanya pada aspek keuangan yang dikelola oleh masing-masing badan hukum dan dipertanggungjawabkan secara terpisah. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 menjelaskan konsep keuangan negara dengan memberikan batasan mengenai ruang lingkup penerimaan dan pengeluaran negara dalam satu tahun anggaran. Pengertian keuangan negara tersebut mencakup beberapa unsur utama, yaitu:²²

²² Sahya Anggarara, Op.cit, hlm. 16.

- a. seluruh dana yang tergolong sebagai penerimaan maupun pengeluaran anggaran, yang dalam satu tahun anggaran dicatat dan dikelola melalui Kas Negara atau unit-unit yang diberi kewenangan untuk melaksanakan fungsi perbendaharaan negara;
- b. seluruh transaksi keuangan berupa penerimaan dan pengeluaran anggaran yang terjadi dalam kurun waktu satu tahun anggaran antarbagian atau pos-pos anggaran yang ada;
- c. seluruh jumlah dana yang berasal dari penerimaan maupun pengeluaran yang dilaksanakan berdasarkan daftar perhitungan tertentu yang penunjukannya ditetapkan oleh Menteri Keuangan;
- d. seluruh dana yang tergolong sebagai penerimaan dan pengeluaran anggaran negara yang dalam satu tahun anggaran diterima atau dikeluarkan oleh perwakilan Republik Indonesia yang berkedudukan di luar negeri; dan
- e. berbagai pembayaran yang berkaitan dengan tahun anggaran berjalan yang diterima dari atau disalurkan kepada perusahaan-perusahaan negara yang tunduk pada ketentuan Indonesische Bedrijven Wet (IBW).
- f. Sisa-sisa dari uang-uang untuk diperhitungkan kemudian yang pada akhir tahun itu, yang dalam waktu dua bulan sesudah itu telah diberikan perhitungannya.

2.2.2 Dasar Hukum Keuangan Negara

Landasan hukum mengenai keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada Bab III tentang Keuangan, Pasal 23. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang. Apabila rancangan anggaran yang diajukan pemerintah tidak memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pemerintah berwenang menjalankan APBN tahun anggaran sebelumnya.

Selain itu, seluruh pemungutan pajak untuk kepentingan negara wajib memiliki dasar undang-undang. Penetapan jenis serta nilai mata uang nasional juga dilakukan melalui undang-undang. Pengaturan lebih lanjut mengenai keuangan negara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam rangka melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas pertanggungjawaban pengelolaan keuangan

negara, dibentuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mekanisme penyelenggaraannya diatur dengan undang-undang.

Walaupun UUD 1945 telah mengalami beberapa perubahan (amandemen), bagian Pembukaannya tetap dipertahankan karena mengandung prinsip dasar (grondnorm) yang menjadi landasan ideologis bangsa Indonesia. Pandangan hidup yang terkandung dalam Pembukaan tersebut turut memengaruhi arah pengelolaan keuangan negara dalam rangka mencapai tujuan negara.

Pencapaian tujuan negara tidak dapat dipisahkan dari keberadaan keuangan negara, karena keuangan negara menjadi sumber pembiayaan bagi jalannya pemerintahan yang dijalankan oleh para penyelenggara negara. Tanpa dukungan keuangan negara, tujuan-tujuan tersebut hanya akan menjadi angan-angan hukum yang tidak terealisasi. Oleh karena itu, dalam memperoleh dan mengelola keuangan negara sebagai sarana pendanaan untuk mencapai tujuan negara, seluruh prosesnya harus tetap berada dalam koridor hukum yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945.

Selain termuat dalam Pembukaan UUD 1945, pengaturan mengenai keuangan negara juga terdapat dalam sejumlah pasal di dalam UUD 1945. Ketentuan-ketentuan tersebut menjadi dasar hukum konstitusional dalam bidang keuangan negara. Sumber hukum konstitusional yang mengatur keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tercantum dalam Pasal 23. Ketentuan tersebut mengatur prinsip-prinsip dasar pengelolaan keuangan negara sebagai berikut: (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan perwujudan konkret dari penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun melalui undang-undang, serta dilaksanakan dengan menjunjung asas keterbukaan dan akuntabilitas guna mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat; (2) Rancangan undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disusun dan diajukan oleh Presiden untuk selanjutnya dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat, dengan memperhatikan pertimbangan yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Daerah; (3) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden, maka Pemerintah tetap melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada

tahun anggaran sebelumnya.

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Pasal 23E

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

Ketentuan dalam UUD 1945 yang menjadi dasar hukum keuangan negara masih memerlukan pengaturan lebih lanjut secara rinci melalui undang-undang. Hal tersebut menunjukkan bahwa perumus UUD 1945 telah memberikan kewenangan (atribusi) kepada lembaga pembentuk undang-undang untuk mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan keuangan negara secara lebih spesifik dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Beberapa undang-undang yang mengatur mengenai keuangan negara antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
2. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:
3. Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang

Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia;

4. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;
5. Undang Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Undang Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun. Kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lalu tetap digunakan.

Undang-undang tersebut berfungsi sebagai landasan hukum operasional dalam pengelolaan keuangan negara, dengan tujuan mendukung tercapainya tujuan negara. Namun demikian, agar kebijakan yang dibuat tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku dalam undang-undang terkait keuangan negara, hal tersebut sangat bergantung pada peran dan tanggung jawab pemerintah. Tujuan dari hal ini adalah untuk menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan keuangan negara, yang pada akhirnya akan diawasi dan diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bersifat independen dan bebas.

2.2.3 Ruang Lingkup Keuangan Negara

Ketika membahas hukum keuangan negara, yang dimaksud adalah pembahasan mengenai ruang lingkup keuangan negara dari sudut pandang hukum. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara (UUKN), ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mencetak dan mengedarkan uang, serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara dalam menyelenggarakan layanan publik dan memenuhi pembayaran kepada pihak ketiga;
3. Seluruh penerimaan yang masuk ke kas negara;
4. Seluruh pengeluaran yang dilakukan oleh negara;
5. Seluruh pengeluaran daerah;
6. Kekayaan negara atau daerah, baik yang dikelola langsung maupun oleh pihak lain, dalam bentuk uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat diukur dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola melalui perusahaan milik negara atau daerah;

7. Kekayaan milik pihak lain yang berada dalam penguasaan pemerintah untuk mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan atau untuk kepentingan umum;
8. Kekayaan pihak lain yang diperoleh melalui pemanfaatan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara dibagi ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk mengklasifikasikan pengelolaan keuangan negara. Pengklasifikasian pengelolaan keuangan negara adalah:²³

1. bidang pengelolaan pajak;
2. bidang pengelolaan moneter;
3. bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pendekatan dalam menentukan ruang lingkup keuangan negara dapat dilihat dari empat aspek, yaitu objek, subjek, proses, dan tujuan. Ditinjau dari aspek objeknya, keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang memiliki nilai ekonomis dan dapat diukur dengan satuan uang. Ruang lingkup tersebut tidak terbatas pada aspek penerimaan dan pengeluaran semata, tetapi juga mencakup perumusan kebijakan serta pelaksanaan kegiatan di bidang fiskal dan moneter. Selain itu, keuangan negara mencakup pula pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, baik yang berbentuk dana maupun aset berwujud lainnya yang dapat ditetapkan sebagai milik negara, sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara tersebut.²⁴

Ditinjau dari sisi subjek, keuangan negara mencakup seluruh objek yang berada dalam kepemilikan atau penguasaan pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara maupun daerah, serta lembaga lain yang memiliki keterkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

Apabila dilihat dari sudut proses, keuangan negara melibatkan keseluruhan rangkaian aktivitas pengelolaan objek, mulai dari tahap perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pada mekanisme pertanggungjawaban.

Adapun dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi berbagai kebijakan, kegiatan,

²³ *Ibid*, hlm. 13.

²⁴ *Ibid*, hlm. 21.

serta hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan objek, guna menjamin terselenggaranya pemerintahan negara secara efektif dan efisien.

Berdasarkan ruang lingkupnya, keuangan negara terbagi menjadi dua bagian, yaitu:

1. Pengelolaan Langsung oleh Negara

a. Anggaran Pendapatan Negara

Anggaran pendapatan negara merupakan estimasi maksimal penerimaan keuangan negara menjadi sumber pendapatan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Anggaran pendapatan negara disusun atas beberapa komponen utama yang bersumber dari penerimaan dalam negeri maupun dari luar negeri. Penerimaan dalam negeri meliputi pendapatan rutin yang berasal dari berbagai sumber, seperti pajak, bea dan cukai, penerimaan dari jasa, denda-denda tertentu, serta bentuk penerimaan sah lainnya. Selain pendapatan rutin tersebut, anggaran pendapatan negara juga mencakup penerimaan yang bersifat pembangunan, yang antara lain berasal dari bantuan luar negeri, baik dalam bentuk bantuan program maupun bantuan proyek yang dimanfaatkan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional.²⁵

b. Anggaran Belanja Negara

Anggaran belanja negara merupakan estimasi maksimal pengeluaran keuangan negara yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan operasional instansi pemerintah selama satu tahun anggaran. Anggaran belanja negara terdiri atas sebagai berikut:²⁶

- 1) Belanja pembangunan merupakan komponen pengeluaran negara yang menetapkan batas maksimum penggunaan anggaran pemerintah dalam setiap tahun anggaran, yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan berbagai proyek pembangunan. Pengeluaran ini digunakan sepanjang rencana pembangunan tersebut masih berlangsung dan dinilai memiliki manfaat serta kegunaan dalam mendukung pencapaian

²⁵ *Ibid*, hlm. 22.

²⁶ *Ibid*.

tujuan pembangunan.

- 2) Belanja rutin merupakan komponen pengeluaran negara yang menetapkan batas maksimum penggunaan anggaran pemerintah yang dialokasikan secara berkelanjutan dalam setiap tahun anggaran. Pengeluaran ini digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan yang bersifat berulang dan berkesinambungan, yang mencakup antara lain pembayaran belanja pegawai, pengadaan dan penggunaan barang, biaya pemeliharaan, serta pembiayaan berbagai layanan dan jasa kedinasan yang mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan.

2. Pengelolaannya Dipisahkan

Komponen keuangan negara yang pengelolaannya dilakukan secara terpisah merupakan bagian dari keuangan negara yang tidak dikelola langsung oleh pemerintah pusat, melainkan diserahkan pengurusannya kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta lembaga-lembaga keuangan milik negara. Pengelolaan secara terpisah tersebut memberikan kewenangan kepada entitas terkait untuk mengelola sumber daya keuangan negara sesuai dengan fungsi dan bidang usahanya, dengan tetap berada dalam kerangka hukum dan tanggung jawab keuangan negara.

2.2.4 Pengertian Perbendaharaan Negara

Badan Pendapatan dan Pengeluaran Negara (APBN) dan Badan Pendapatan dan Pengeluaran Daerah (APBD) menetapkan tanggung jawab pengelolaan keuangan dan pengelolaan investasi bersama dengan pengelolaan aset untuk operasi keuangan negara sesuai dengan Pasal 1 Nomor 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.

Undang-Undang Perbendaharaan Negara mengatur hal-hal penting yang dijelaskan dalam undang-undang sesuai dengan konsep Perbendaharaan Negara. Undang-undang ini mendefinisikan prinsip-prinsip dasar perbendaharaan dan kewenangan otoritas keuangan negara serta operasi keuangan negara dan fungsi administrasi keuangan negara dan manajemen keuangan negara atas aset dan hutang dan piutang dan investasi serta properti negara atau daerah. Undang-undang ini menetapkan

aturan untuk operasi keuangan dalam organisasi pelayanan publik dan untuk sistem pengendalian internal pemerintah dan untuk menyelesaikan kerugian keuangan negara atau daerah dan untuk memantau pengeluaran anggaran dan akuntabilitas melalui pelacakan APBN/APBD.

2.2.5 Ruang Lingkup Perbendaharaan Negara

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menjelaskan bahwa cakupan Perbendaharaan Negara meliputi hal-hal berikut:

a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara

Ini mencakup seluruh proses penerimaan uang yang masuk ke kas negara (seperti pajak, bea cukai, dan penerimaan negara bukan pajak) serta pengeluaran yang dilakukan untuk membiayai kegiatan pemerintah pusat, seperti pembayaran gaji pegawai, pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan. Semua aktivitas ini harus dilaksanakan sesuai dengan APBN yang telah disahkan.

b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah

Sama seperti poin (a), tetapi pada tingkat pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota). Pendapatan daerah bisa berasal dari PAD (Pendapatan Asli Daerah), dana transfer, dan lain-lain. Belanjanya digunakan untuk menjalankan program pembangunan dan pelayanan publik di daerah, berdasarkan APBD.

c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara

Berfokus pada teknis pengelolaan aliran masuk (penerimaan) dan aliran keluar (pengeluaran) uang negara. Termasuk dalam hal ini adalah pencatatan, pencairan, dan pengesahan penggunaan dana, serta tata cara penyetoran penerimaan ke kas negara.

d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah

Sama seperti poin (c), tetapi berlaku di lingkungan pemerintah daerah. Ini meliputi pengelolaan kas daerah dalam rangka menampung pendapatan dan menyalurkan belanja sesuai dengan peraturan yang berlaku.

e. Pengelolaan kas

Mengatur bagaimana uang yang tersedia dalam kas negara dan daerah

dikelola agar tetap tersedia, aman, dan efisien. Termasuk dalam hal ini strategi pencairan dana, penyimpanan, penempatan di bank, hingga pengendalian arus kas agar tidak defisit atau surplus berlebihan.

f. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah

Mengatur bagaimana pemerintah pusat maupun daerah mencatat, menagih, dan mengelola piutang (uang yang seharusnya diterima) dan utang (kewajiban pembayaran kepada pihak lain). Hal ini penting agar tidak terjadi kerugian negara dan utang tetap terkendali.

g. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah

Meliputi tata kelola atas penyertaan modal pemerintah (seperti investasi di BUMN/BUMD) serta pengelolaan aset fisik negara/daerah seperti gedung, tanah, kendaraan dinas, dan peralatan lainnya. Tujuannya agar aset tersebut dimanfaatkan secara optimal dan tercatat dengan baik.

h. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah

Mengatur sistem pencatatan keuangan negara/daerah secara akuntabel, transparan, dan berbasis teknologi informasi. Ini mencakup pelaporan transaksi keuangan, pembuatan laporan keuangan, serta penggunaan sistem keuangan digital seperti SIMDA, SAKTI, dan lainnya.

i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD

Merupakan kegiatan untuk membuat laporan resmi tentang bagaimana APBN atau APBD telah dilaksanakan. Laporan ini mencerminkan sejauh mana realisasi anggaran berjalan sesuai rencana dan digunakan secara efektif, efisien, serta sesuai hukum. Laporan ini menjadi bahan evaluasi oleh lembaga pengawas seperti BPK.

2.2.6 Asas-Asas Umum Perbendaharaan Negara

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa undang-undang ini mengikuti empat prinsip utama, yaitu asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi.²⁷

²⁷ Wahyu Hadi Cahyono, Rr. Herini Siti Aisyah, *Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah*, Jurist Diction Volume 3 Nomor 2, Tahun 2020, hlm. 752.

1) Asas Kesatuan

Asas kesatuan berarti seluruh penerimaan dan pengeluaran negara atau daerah harus dimuat dalam satu dokumen anggaran.

2) Asas Universalitas

Asas universalitas mengharuskan semua transaksi keuangan ditampilkan secara menyeluruh tanpa disembunyikan.

3) Asas Tahunan

Asas tahunan membatasi bahwa anggaran hanya berlaku untuk satu tahun anggaran.

4) Asas Specialitas

Asas spesialitas menekankan bahwa setiap anggaran yang disediakan harus dirinci dengan jelas tujuannya. Selain itu, undang-undang ini juga memuat aturan-aturan untuk mendorong profesionalisme, keterbukaan, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan anggaran negara.

2.3 Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan

2.3.1 Pengertian BPKP

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan institusi pemerintah non-kementerian yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara serta proses pelaksanaan pembangunan nasional. Ruang lingkup kewenangan dan tugas BPKP meliputi berbagai kegiatan pengawasan, antara lain pelaksanaan audit, pemberian jasa konsultasi, pendampingan kepada instansi terkait, serta evaluasi atas program dan kegiatan pemerintah. Selain itu, BPKP juga berperan dalam upaya pencegahan dan penanggulangan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan di bidang pengawasan, yang keseluruhannya dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengawasan yang diperoleh kemudian dilaporkan kepada Presiden sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan pemerintahan dan sebagai wujud pertanggungjawaban negara kepada masyarakat. Selain itu, temuan dan rekomendasi BPKP juga menjadi acuan bagi penyelenggara pemerintahan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota untuk

meningkatkan kinerja instansi masing-masing.²⁸

BPKP dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 pada 3 Juni 1983, dan kedudukannya diperkuat melalui Keputusan Presiden Nomor 103 yang mengatur tugas, fungsi, wewenang, struktur organisasi, serta mekanisme kerja lembaga pemerintah non-departemen. Seiring waktu, ketentuan ini mengalami beberapa perubahan, hingga terakhir diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005. Sesuai dengan Pasal 52 Peraturan Presiden tersebut, BPKP bertanggung jawab melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan, senantiasa berlandaskan ketentuan hukum yang berlaku.

2.3.2 Tugas dan Kewenangan BPKP

Kesejahteraan masyarakat bisa dicapai lewat pembangunan nasional dan pelaksanaan anggaran negara maupun daerah. Agar pelaksanaannya berjalan dengan transparan, akuntabel, dan bebas dari korupsi, Presiden membutuhkan sistem pengawasan internal yang kuat dan pengendalian yang efektif. Karena itu, BPKP memiliki wewenang untuk memperkuat pelaksanaan fungsi pengawasan internal dan meningkatkan kualitas sistem pengendalian. Tugas BPKP sendiri adalah mengelola urusan pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional, dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) melaksanakan tugas pengawasannya sesuai dengan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yang mengatur Sistem Pengawasan Internal Pemerintah (SPIP). Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) meliputi BPKP dan kantor inspektorat jenderal serta semua kantor inspektorat tingkat provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan peraturan ini. BPKP melakukan pengawasan internal terhadap pengelolaan keuangan negara melalui berbagai fungsinya yang meliputi kerja lintas sektor dan operasi perbendaharaan umum negara serta tugas-tugas presiden lainnya yang diberikan kepadanya sesuai dengan hukum.

²⁸ Moch Rizky dkk, *Pengawasan Preventif Keuangan Daerah Oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (Bpkp) Di Pemerintah Daerah Provinsi Lampung*, Universitas Lampung, hlm. 15

Lebih lanjut, dalam Keputusan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 ditegaskan bahwa BPKP memiliki kewenangan untuk memperkuat pelaksanaan pengawasan internal serta meningkatkan kualitas sistem pengendalian internal pemerintah. BPKP memiliki tugas pokok dalam mengurus urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pengawasan keuangan negara dan daerah serta pembangunan nasional, dengan pertanggungjawaban langsung kepada Presiden. Sejak tahun 2001, BPKP kedudukannya telah diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Struktur Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen, yang kemudian mengalami beberapa kali perubahan terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2005. Dalam Pasal 52 Peraturan Presiden tersebut ditegaskan bahwa BPKP wajib melaksanakan pengawasan terhadap keuangan dan pembangunan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu bentuk pengawasan yang dilaksanakan BPKP adalah penugasan di bidang investigatif. Kegiatan ini meliputi audit investigatif, perhitungan kerugian keuangan negara, pemberian keterangan ahli, audit hambatan pembangunan, audit eskalasi harga, audit klaim, serta berbagai tugas investigatif lain yang berfungsi mendukung upaya pencegahan praktik korupsi. Dengan demikian, BPKP berperan strategis dalam memastikan penggunaan keuangan negara dan pembangunan berjalan efektif, akuntabel, serta sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

BPKP memiliki sistem kerja organisasi yang terstruktur dengan baik dalam perencanaan, pelaksanaan tugas, dan pelaporan. Selain itu, BPKP juga memiliki kemampuan besar dalam melakukan audit investigatif, yang sangat berguna untuk mendeteksi penyimpangan dan kebocoran dalam pengelolaan keuangan negara.

Untuk melaksanakan tugasnya tersebut BPKP memiliki Kewenangan yang diatur berdasarkan Pasal 54 Keppres No. 103 Tahun 2001 adalah:

- 1) Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- 2) Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;

- 3) Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- 4) Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
- 5) Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
- 6) Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
 - a. Memasuki semua kantor, bengkel gudang, bangunan, tempat-tempat penimbunan, sebagainya;
 - b. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen rapat penitia dan sejenisnya, hasil survei laporanlaporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan;
 - c. Pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain;
 - d. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

2.3.3 Fungsi Audit Investigatif oleh BPKP

Secara umum, audit investigatif yang dilakukan oleh BPKP sebenarnya bukanlah audit yang langsung bisa dijadikan dasar untuk mengungkap kasus korupsi menurut hukum. Audit ini lebih bersifat sebagai bentuk pengawasan internal pemerintah yang bertujuan untuk mencegah terjadinya masalah, bukan untuk memeriksa atau menyelidiki secara hukum. Hasil audit ini merupakan bentuk pertanggungjawaban BPKP kepada Presiden, karena BPKP mendapatkan wewenangnya dari Presiden sebagai bagian dari sistem pengawasan internal pemerintah.

Sebagai aparat pengawasan internal pemerintah, BPKP memiliki peran strategis

dalam memberikan peringatan dini terhadap potensi penyimpangan sebelum munculnya temuan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Melalui fungsi pengawasan preventif tersebut, BPKP diharapkan mampu mendeteksi dan mengoreksi indikasi permasalahan sejak tahap awal. Oleh karena itu, apabila dalam proses pengawasan ditemukan indikasi tindak pidana korupsi, keberadaan dan peran BPKP pada hakikatnya tidak dapat diposisikan sebagai langkah terakhir, melainkan sebagai bagian dari mekanisme pencegahan dan pengendalian dini dalam sistem pengawasan keuangan negara.²⁹ Audit investigatif oleh BPKP dilakukan untuk membantu proses penyelidikan bersama penyidik, dan hasil audit ini akan menjadi bahan pertimbangan bagi penyidik untuk menentukan apakah bukti yang ada cukup kuat untuk melanjutkan ke tahap penyidikan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014, Deputi Bidang Investigasi memiliki tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. Pengkajian, perumusan, dan penyusunan kebijakan teknis di bidang investigasi;
- b. Penyusunan rencana dan pengendalian pelaksanaan investigasi;
- c. Penyusunan pedoman dan pemberian bimbingan teknis investigasi dan pencegahan kolusi, korupsi dan nepotisme;
- d. Pengoordinasian penyelenggaraan pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan termasuk program lintas sektoral.

Pelaksanaan audit dilakukan terhadap penyesuaian harga, klaim, serta berbagai dugaan penyimpangan yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Selain itu, dilakukan pula penghitungan nilai kerugian negara serta pemberian keterangan ahli kepada instansi yang memerlukan.

²⁹ *Ibid*, hlm 11.

2.4 Audit Investigatif

2.4.1 Pengertian Audit Investigatif

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah audit memiliki makna yang beragam tergantung pada konteks penggunaannya. Secara umum, audit diartikan sebagai pemeriksaan pembukuan keuangan suatu entitas, seperti perusahaan atau bank, yang dilakukan secara berkala. Dalam konteks keuangan, audit merujuk pada pengujian terhadap kebenaran data dalam pembukuan. Sementara itu, audit juga dapat diterapkan dalam bidang pemasaran sebagai bentuk penilaian terhadap strategi, layanan, fungsi, dan hasil pemasaran. Di bidang lingkungan, audit digunakan untuk mengevaluasi sistem pengelolaan lingkungan. Audit investigatif berkaitan dengan pemeriksaan yang dilakukan dalam rangka kegiatan penyelidikan atau investigasi. Adapun audit balas jasa merupakan evaluasi berkala yang dilakukan oleh konsultan terkait kompensasi seperti gaji, upah, dan tunjangan.

Audit adalah proses profesional yang independen dan tidak memihak yang mendeteksi masalah dan memeriksa bukti sambil menggunakan standar audit yang telah ditetapkan untuk memverifikasi kebenaran, ketepatan, keandalan, efektivitas, efisiensi, dan keaslian data kinerja lembaga pemerintah.

Audit untuk mengungkap kasus korupsi berbeda dengan audit keuangan biasa. Audit yang dilakukan untuk mengungkap kasus korupsi disebut audit investigatif, karena tidak hanya melihat data keuangan, tapi juga melibatkan pemahaman hukum atau peraturan perundang-undangan. Tujuannya agar hasil audit bisa digunakan sebagai bukti yang kuat dalam proses hukum, seperti di pengadilan atau pemeriksaan administratif.

Di Indonesia, penerapan audit investigatif mulai memperoleh perhatian dan digunakan secara nyata sejak mencuatnya kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada tahun 2001. Kasus tersebut menjadi tonggak penting dalam perkembangan audit investigatif karena melibatkan dugaan penyimpangan keuangan berskala besar, dengan tokoh-tokoh yang terlibat antara lain Samandikun Hartono dan Kaharudin Ongko, sehingga mendorong penggunaan metode audit yang lebih mendalam dan berorientasi pada pengungkapan kecurangan. Kasus ini bisa terungkap karena adanya kerja sama antara kejaksaan sebagai penyidik dan

auditor investigatif dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Audit investigatif merupakan proses mencari, menemukan, dan mengumpulkan bukti secara sistematis yang bertujuan dalam rangka mengungkap terjadi tidaknya penyimpangan atau fraud maupun tujuan spesifik lainnya guna dilakukan tindakan hukum selanjutnya.

Menurut Pusdiklatwas Nomor 78 Tahun 2008, Audit investigatif merupakan suatu aktivitas pemeriksaan yang dilaksanakan secara terstruktur, sistematis, dan terukur dengan tujuan mengungkap adanya kecurangan sejak teridentifikasinya indikasi atau dugaan terhadap suatu peristiwa, kejadian, maupun transaksi tertentu. Kegiatan ini dirancang untuk memperoleh tingkat keyakinan yang memadai melalui pengumpulan dan analisis bukti yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Bukti tersebut selanjutnya digunakan untuk memastikan kebenaran atas asumsi atau dugaan awal mengenai suatu peristiwa, sehingga audit investigatif berfungsi sebagai sarana pencarian kebenaran (*search of the truth*) dalam rangka mewujudkan keadilan.³⁰

Tuanakotta mendefinisikan investigasi sebagai suatu proses di mana para peneliti berupaya membuktikan apakah suatu fakta atau peristiwa tertentu benar-benar terjadi. Prosedur pembuktian mencapai tahap akhirnya melalui sidang pengadilan yang berfungsi sesuai dengan peraturan prosedural yang berlaku. Aturan tertua dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) menetapkan metode pembuktian yang digunakan hukum pidana untuk menyajikan bukti di pengadilan.

Penulis menyimpulkan bahwa audit investigatif adalah proses pemeriksaan yang dilakukan secara sistematis, objektif, dan profesional untuk mengungkap adanya penyimpangan, kecurangan (*fraud*), atau tindakan melawan hukum lainnya, dengan fokus pada pengumpulan, analisis, dan penilaian bukti yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Berbeda dari audit keuangan biasa, audit investigatif tidak hanya memeriksa catatan dan data keuangan, tetapi juga menelaah aspek hukum, regulasi, serta indikasi perbuatan melawan hukum guna

³⁰ Recky Vincent Oktaviano Wuysang, Grace Nangoi, Winston Pontoh, *Analisis Penerapan Akuntansi Forensik terhadap Pencegahan dan Pengungkapan Fraud dalam Pengelolaan Keuangan Daerah pada Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Utara*, Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "GOODWILL", Volume 7 No.2, Tahun 2016, hlm. 36.

menghasilkan temuan yang dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses penyelidikan, penyidikan, hingga persidangan. Dengan demikian, audit investigatif merupakan upaya pembuktian (*search for the truth*) untuk memastikan kebenaran suatu peristiwa dan mendukung proses penegakan hukum atas suatu dugaan penyimpangan atau korupsi.

2.4.2 Tujuan dan Jenis Audit Investigatif

Audit investigatif yang diminta oleh penyidik bertujuan untuk membantu penyidik menjelaskan kasus pidana yang sedang ditangani. Dalam hal ini, auditor mengumpulkan dokumen-dokumen yang bisa memperkuat dakwaan jaksa. Sementara itu, audit investigatif yang dilakukan karena ada laporan dari masyarakat bertujuan untuk menindaklanjuti laporan tersebut dan mencari tahu kebenarannya. Sedangkan audit yang dilakukan berdasarkan temuan sebelumnya bertujuan untuk memastikan apakah dugaan kecurangan itu benar atau tidak.

Audit investigasi ada dua jenis yaitu:

a. Audit Investigatif Proaktif

Audit investigatif proaktif merujuk pada audit yang dilakukan terhadap suatu lembaga atau badan yang dianggap berisiko melakukan penyimpangan, meskipun tidak ada informasi awal yang menunjukkan adanya penipuan atau potensi kerugian terhadap keuangan negara, aset negara, atau perekonomian nasional.

b. Audit Investigasi Reaktif

Audit investigatif reaktif adalah audit yang dilakukan untuk mencari dan mengumpulkan bukti-bukti guna mendukung dugaan awal adanya penyimpangan yang bisa merugikan keuangan atau kekayaan negara. Disebut reaktif karena audit ini dilakukan sebagai respons terhadap adanya tanda-tanda awal penyimpangan.

2.4.3 Pembuktian dalam Audit Investigatif

Fungsi seorang auditor investigasi mengharuskannya untuk membantu penyidik mengembangkan kasus pidana mereka melalui upaya pengumpulan bukti. Bukti

yang dikumpulkan harus memenuhi standar audit, artinya harus valid dan dapat diandalkan. Audit investigasi mengharuskan penyidik untuk mengumpulkan bukti yang harus memenuhi standar bukti valid yang ditetapkan oleh hukum acara pidana. KUHP, Pasal 184, mendefinisikan berbagai kategori bukti valid, yaitu:

a. Alat bukti yang sah, yaitu:

1) Keterangan saksi

Keterangan saksi adalah salah satu jenis bukti dalam kasus pidana, yaitu pernyataan dari seseorang yang mengetahui kejadian karena ia melihat, mendengar, atau mengalaminya sendiri, serta bisa menjelaskan bagaimana ia tahu hal itu.

2) Keterangan ahli

Keterangan ahli adalah penjelasan yang diberikan oleh seseorang yang punya keahlian khusus dalam bidang tertentu, untuk membantu menjelaskan suatu kasus pidana. Keterangan ini disampaikan oleh ahli saat sidang pengadilan.

3) Surat

Bukti audit adalah dokumen resmi seperti berita acara atau surat lain yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, termasuk juga keterangan ahli dan dokumen lain yang bisa dijadikan bukti jika isinya berkaitan dengan bukti lainnya.

4) Petunjuk

Petunjuk adalah tindakan, peristiwa, atau situasi yang, jika cocok satu sama lain atau dengan kejadian pidananya, menunjukkan bahwa memang ada tindak pidana dan siapa pelakunya. Petunjuk ini hanya bisa didapat dari keterangan saksi, dokumen, atau pengakuan terdakwa

5) Keterangan terdakwa

Keterangan terdakwa adalah apa yang dinyatakan oleh terdakwa di depan persidangan tentang perbuatan yang ia lakukan, ketahui, atau alami sendiri terkait tindak pidana yang didakwakan kepadanya. Keterangan terdakwa bukan sekadar pengakuan, tetapi merupakan alat bukti yang harus diberikan di bawah sumpah dan di hadapan hakim dalam persidangan.

- b. Hal yang secara umum sudah diketahui dan tidak perlu dibuktikan

Tugas auditor sebagai tenaga ahli sebagaimana yang sudah disebutkan dalam pasal 120 ayat (1) KUHAP adalah:

- a. Mengumpulkan bukti-bukti surat untuk:

- 1) Dasar Berita Acara Pemeriksaan (BAP) auditor sebagai saksi ahli dan pembuatan keterangan ahli.
- 2) Membantu penyidik dengan mengumpulkan bukti-bukti agar dapat membuat BAP secara benar sesuai (pokok perkara atau dakwaan jaksa terhadap tersangka dan saksi-saksi ahli).

- b. Sebagai saksi ahli di persidangan

Dalam proses persidangan, hakim dilarang menjatuhkan pidana terhadap seseorang apabila tidak didukung oleh sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah menurut hukum. Selain terpenuhinya unsur pembuktian tersebut, hakim juga harus memperoleh keyakinan yang kuat bahwa suatu tindak pidana benar-benar telah terjadi serta bahwa terdakwa merupakan pihak yang bertanggung jawab atas perbuatan pidana dimaksud.

2.4.4 Aksioma Audit Investigatif

Tuanakotta (2007:208) menyatakan bahwa dalam audit investigatif terdapat aksioma, yakni asumsi dasar yang bersifat jelas dan tidak memerlukan pembuktian lebih lanjut.³¹ Beberapa prinsip penting yang terkait dengan audit investigatif antara lain: kecurangan pada dasarnya bersifat tersembunyi, sehingga tidak ada jaminan absolut bahwa setiap kecurangan selalu meninggalkan jejak yang dapat ditemukan; auditor, dalam upayanya mengumpulkan bukti, juga perlu membuktikan bahwa kecurangan tidak terjadi; dalam proses pembuktian, auditor harus memperhitungkan kemungkinan adanya penyangkalan dari pelaku maupun pihak lain yang terkait; dan karena kasus-kasus tersebut berpotensi berlanjut ke proses litigasi, auditor juga harus mempertimbangkan bagaimana bukti yang

³¹ Mokhammad Ridwan Fauzi, C. Anwar, I. Ulupui, *Pengaruh Independensi, Pengalaman, dan Penerapan Teknik Audit Berbantuan Komputer (TABK) Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Audit Investigatif dalam Mendeteksi Kecurangan*, Jurnal Akuntansi, Perpajakan, dan Auditing, Volume 1 No. 1, Juni 2020, hlm. 5.

dikumpulkan akan diterima dan digunakan di pengadilan.

2.4.5 Prinsip-prinsip Audit Investigatif

Karyono (2013:134) mengatakan bahwa audit investigatif memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:³²

- a. Mencari kebenaran berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- b. Pemanfaatan sumber bukti pendukung fakta yang dipermasalahkan;
- c. Selang waktu kejadian dengan respons; semakin cepat merespons;
- d. Semakin besar kemungkinan untun dapat mengungkap tindak fraud besar;
- e. Dikumpulkan fakta terjadinya sedemikian rupa sehingga bukti-bukti yang diperoleh dapat mengungkap terjadinya fraud dan menunjukkan pelakunya;
- f. Tenaga ahli hanya sebagai bantuan bagi pelaksanaan audit investigasi, bukan merupakan pengganti audit investigasi;
- g. Bukti fisik merupakan bukti nyata dan akan selalu mengungkap hal yang sama;
- h. Keterangan saksi perlu dikonfirmasi karena hasil wawancara dengan saksi dipengaruhi oleh faktor kelemahan manusia;
- i. Pengamatan, informasi, dan wawancara merupakan bagian penting dari audit investigasi;
- j. Pelaku penyimpangan adalah manusia, jika diperlukan dengan bijak sebagaimana layaknya ia akan merespons sebagaimana manusia.

2.5 Kerugian Negara

2.5.1 Pengertian Kerugian Negara

Kerugian negara pada hakikatnya merupakan suatu akibat yang timbul dari suatu tindakan. Tindakan tersebut dapat berasal dari ranah administratif maupun non-

³² *Ibid*, hlm. 4.

administratif, memengaruhi karakteristik dan cara penyelesaian kerugian negara yang terjadi.

Dalam lingkup administratif, tindakan tersebut dapat dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan negara. Pejabat ini bisa berupa administrator yang tidak secara langsung mengelola keuangan negara maupun bendahara yang terlibat langsung dalam pengelolaannya.

Sementara itu, di luar ranah administratif, tindakan yang menimbulkan kerugian negara bisa dilakukan oleh siapa saja, dan bisa berbentuk perbuatan perdata atau tindak pidana. Perbedaan ranah inilah yang kemudian menentukan sifat kerugian negara serta memengaruhi metode penyelesaian perkara, termasuk juga menyangkut kewenangan Majelis Hakim dalam menangani kasus kerugian negara tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kerugian negara atau kerugian daerah dimaknai sebagai berkurangnya aset negara, baik berupa uang, surat berharga, maupun barang milik negara yang jumlahnya dapat ditentukan secara pasti dan nyata. Kerugian tersebut timbul sebagai akibat dari perbuatan yang bertentangan dengan hukum, baik dilakukan dengan sengaja maupun karena kelalaian pihak yang bertanggung jawab.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa kerugian negara dianggap terjadi apabila terdapat pihak yang harus mempertanggungjawabkan kerugian tersebut, seperti bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lainnya yang melakukan tindakan melawan hukum, baik secara sengaja maupun karena kelalaian.

Akibat dari perbuatan tersebut dapat berupa hilangnya uang, surat berharga, atau barang dalam jumlah yang nyata dan dapat dipastikan. Selain itu, harus terdapat hubungan sebab-akibat antara perbuatan melawan hukum dengan timbulnya kerugian negara.

Dalam hal terjadi kesalahan yang bersifat administratif, tindak lanjut yang dilakukan berupa penyempurnaan atau perbaikan administrasi sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila kesalahan administratif tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara tanpa adanya unsur penyalahgunaan kewenangan, maka kewajiban pengembalian kerugian dibebankan kepada instansi pemerintah terkait. Namun, apabila kerugian tersebut timbul akibat adanya penyalahgunaan wewenang, maka tanggung jawab pengembalian kerugian menjadi beban pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis berpendapat bahwa suatu peristiwa dapat dikualifikasikan sebagai kerugian negara apabila seluruh unsur yang membentuk kerugian negara telah terpenuhi.

2.5.2 Unsur-unsur Kerugian Negara

Unsur-unsur kerugian negara merujuk pada elemen-elemen yang harus terpenuhi agar suatu peristiwa dapat dikatakan sebagai kerugian negara menurut hukum. Berdasarkan ketentuan berbagai hukum khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta praktik dalam audit dan penegakan hukum. Berikut adalah unsur-unsur kerugian negara:³³

a. Adanya pelaku/penanggung jawab

Berdasarkan ketentuan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, bendahara, pegawai negeri yang tidak berstatus bendahara, serta pejabat lainnya yang karena tindakan atau kelalaiannya melanggar ketentuan hukum atau tidak menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya sehingga secara langsung menimbulkan kerugian bagi keuangan negara, berkewajiban untuk mengganti kerugian tersebut. Dengan demikian, setiap pihak yang menimbulkan kerugian negara atau daerah, baik bendahara maupun pegawai negeri bukan bendahara ataupun pejabat lainnya, harus mempertanggungjawabkan secara finansial atas perbuatan atau kelalaiannya.

b. Kekurangan uang, surat berharga, dan barang

Kerugian negara dapat terjadi apabila terdapat kekurangan uang, surat berharga, maupun barang yang menjadi tanggung jawab bendahara,

³³ Badan Pemeriksa Keuangan, *Prosedur Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah*, (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018), hlm. 11.

pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat negara/lainnya. Dalam praktiknya, kekurangan tersebut antara lain dapat berupa:

- 1) Selisih pembukuan uang/barang pada pengelolaan kebendaharaan;
- 2) Hilangnya kendaraan;
- 3) Membayar harga barang lebih mahal dari nilai yang seharusnya; dan
- 4) Menerima barang dengan nilai lebih rendah dari harga yang dibayar.³⁴

c. Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti

Kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti dapat diartikan:

- 1) Kerugian yang sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai atau uang yang hilang dan harus diganti melalui perhitungan pembukuan; atau
- 2) Kerugian negara sifatnya nyata dan pasti mengenai nilai suatu barang berdasarkan suatu keputusan lembaga/pejabat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Kepala Daerah tentang Nilai Kendaraan Bermotor atau tentang Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).³⁵

d. Tindakan melawan hukum baik sengaja maupun lalai

Istilah perbuatan melawan hukum (PMH) pada awalnya berkembang dalam ranah hukum perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Pasal ini menegaskan bahwa setiap tindakan yang bertentangan dengan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain mewajibkan pelaku untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang timbul. Dengan memperhatikan landasan pertimbangan tersebut, unsur-unsur yang tercantum dalam Pasal 1365 KUHPer menjadi syarat yang harus dipenuhi agar suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum:

- 1) Adanya perbuatan;
- 2) Perbuatan tersebut melawan hukum (baik formil maupun materil);

³⁴ *Ibid*, hlm. 20.

³⁵ *Ibid*.

3) Ada kesalahan pada pihak yang melakukan, baik sengaja maupunlalai;

PMH disebut kesengajaan bila perbuatan dimaksud mengandung unsur:

- a) Adanya kesadaran untuk melakukan perbuatan;
- b) Adanya konsekuensi dari perbuatan tersebut; dan
- c) Patut diduga dengan perbuatan tersebut pasti dapat menimbulkan konsekuensi.

Perbuatan melawan hukum (PMH) disebut kelalaian bila perbuatan dimaksud mengandung unsur:

- a) Mengabaikan sesuatu yang seharusnya dilakukan; dan
- b) Tidak menjalankan kewajiban kehati-hatian.

4) Ada kerugian yang diderita; dan

5) Ada hubungan kausalitas antara perbuatan yang dilakukan dengankerugian yang terjadi.³⁶

e. Adanya hubungan kausalitas antara tindakan melawan hukumdengan kerugian yang terjadi.

Secara etimologis, istilah kausalitas atau *causalitied* berasal dari kata *cause* yang berarti sebab. Dalam Kamus Hukum, kata “kausa” diartikan sebagai alasan atau dasar hukum, yakni suatu sebab yang dapat menimbulkan suatu peristiwa. Dari pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kausalitas menggambarkan hubungan antara sebab dan akibat.

Keterkaitan kausalitas menjadi unsur penting yang menegaskan bahwa kerugian negara, seperti hilangnya uang, barang, atau surat berharga, benar-benar merupakan akibat dari tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Dengan kata lain, hubungan sebab-akibat antara perbuatan melawan hukum dan timbulnya kerugian negara menjadi salah satu landasan utama dalam menilai ada atau

³⁶ *Ibid*, hlm. 18.

tidaknya pelanggaran hukum yang menyebabkan kerugian tersebut.

Hubungan kausalitas tersebut berfungsi untuk menentukan ada atau tidaknya unsur kesalahan yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, maupun pejabat lainnya yang berkontribusi terhadap timbulnya kerugian negara. Melalui pembuktian hubungan sebab akibat ini dapat diidentifikasi apakah kerugian yang terjadi merupakan akibat langsung dari perbuatan atau kelalaian pihak tertentu. Apabila terbukti bahwa bendahara yang bersangkutan melakukan kesalahan yang menimbulkan kerugian negara, maka dapat ditetapkan pembebanan tanggung jawab atas kerugian tersebut kepada pihak yang dinyatakan bertanggung jawab.³⁷

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis dapat disimpulkan bahwa kerugian negara dianggap telah terjadi apabila seluruh unsur yang membentuk kerugian negara terpenuhi. Hal ini mencakup keberadaan pihak yang bertanggung jawab, seperti bendahara, pegawai negeri non-bendahara, atau pejabat lainnya, yang melakukan tindakan melawan hukum, baik yang disengaja maupun karena kelalaian yang mengakibatkan hilangnya uang, surat berharga, atau barang dalam jumlah yang jelas dan pasti. Selain itu, harus terdapat hubungan sebab-akibat antara perbuatan melawan hukum tersebut dengan kerugian yang ditimbulkan. Apabila semua unsur tersebut telah terbukti dalam suatu kasus, maka peristiwa tersebut dapat dikatakan sebagai kerugian negara, dan langkah penyelesaian melalui mekanisme penggantian kerugian perlu segera dilakukan.

2.5.3 Jenis Kerugian Negara

Kerugian negara secara umum mengacu pada segala bentuk kehilangan yang dialami oleh keuangan negara/daerah akibat suatu perbuatan, baik melanggar hukum atau kelalaian.³⁸ Dalam konteks ini, kerugian negara dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis utama: kerugian materil dan imateril.

1) Kerugian Negara Materil

³⁷ *Ibid*, hlm. 24.

³⁸ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Kerugian negara materil merupakan bentuk kerugian yang bersifat konkret, nyata, dan dapat dihitung secara pasti dalam bentuk satuan finansial. Kerugian ini terjadi apabila terdapat pengurangan, kehilangan, atau penyusutan nilai atas kekayaan negara yang meliputi uang, barang milik negara, surat berharga, atau bentuk aset lainnya yang dapat dinilai secara ekonomi. Kerugian ini umumnya timbul sebagai akibat dari tindakan melawan hukum, baik yang dilakukan secara sengaja maupun karena kelalaian dari pejabat negara atau pihak lain yang mengelola keuangan dan kekayaan negara.

Dalam praktiknya, kerugian materil sering kali muncul dalam bentuk penyalahgunaan atau penggelapan dana negara, seperti dalam kasus korupsi yang menyebabkan kas negara berkurang secara langsung. Selain itu, kerugian juga dapat terjadi apabila barang-barang milik negara rusak akibat kelalaian atau penggunaan yang tidak sesuai peruntukan, misalnya kendaraan dinas yang rusak berat karena digunakan untuk keperluan pribadi. Pemborosan anggaran yang tidak sesuai dengan asas efisiensi dan efektivitas juga termasuk ke dalam kategori kerugian materil, karena mengakibatkan belanja negara tidak memberikan manfaat maksimal yang sebanding dengan nilai pengeluaran. Contoh lain yang relevan adalah piutang negara yang tidak tertagih akibat kelalaian administrasi atau lemahnya pengawasan terhadap kewajiban pembayaran oleh pihak ketiga.

Ciri khas dari kerugian negara materil adalah kemampuannya untuk dibuktikan secara objektif dan akuntabel. Bukti-bukti tersebut dapat berupa laporan hasil pemeriksaan (LHP) dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dokumen transaksi, laporan keuangan, dan catatan aset negara. Karena dapat dihitung secara kuantitatif, kerugian ini menjadi dasar hukum yang kuat bagi negara untuk menuntut ganti rugi, baik secara perdata melalui mekanisme tuntutan ganti rugi (TGR), maupun secara pidana apabila kerugian tersebut merupakan akibat dari tindak pidana korupsi atau tindak pidana keuangan negara lainnya.

Dasar hukum yang mempertegas definisi dan ruang lingkup kerugian negara materil dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1

Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Rumusan ini menegaskan bahwa kerugian negara tidak hanya ditinjau dari aspek fisik atau keuangan, melainkan juga dari sisi kejelasan dan kepastian nilai kerugian yang dapat ditagihkan atau dipulihkan. Oleh karena itu, penanganan kerugian negara materil menjadi fokus utama dalam mekanisme pengawasan dan penegakan hukum terhadap pengelolaan keuangan negara.

2) Kerugian Negara Imateril

Kerugian negara imateril merupakan bentuk kerugian yang tidak berwujud secara fisik dan tidak dapat dihitung secara pasti dalam bentuk angka atau satuan finansial. Meskipun demikian, dampaknya terhadap negara sangat signifikan karena menyentuh aspek-aspek non-ekonomis yang berkaitan dengan nama baik, reputasi, kepercayaan publik, dan kewibawaan institusi negara. Kerugian ini biasanya muncul sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum, penyimpangan administrasi, atau kebijakan publik yang gagal menjaga prinsip akuntabilitas dan integritas.

Salah satu contoh paling nyata dari kerugian imateril adalah rusaknya citra suatu lembaga negara akibat terungkapnya skandal korupsi di lingkungan internalnya. Meskipun nilai uang yang dikorupsi dapat dihitung sebagai kerugian materil, efek domino berupa menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga tersebut tidak bisa dinilai dengan uang, namun tetap menimbulkan kerugian yang nyata bagi negara. Dalam skala yang lebih luas, praktik maladministrasi yang dilakukan secara sistemik oleh aparatur negara juga bisa menyebabkan hilangnya kepercayaan investor asing dan pelaku usaha domestik, yang pada akhirnya mengganggu iklim investasi, menurunkan daya saing nasional, dan melemahkan pertumbuhan ekonomi.

Kerugian imateril juga terlihat ketika stabilitas politik dan sosial terganggu karena ketidakmampuan pemerintah menjaga akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara. Ketika rakyat kehilangan kepercayaan terhadap

pengelolaan anggaran atau kebijakan fiskal, maka pemerintah tidak hanya kehilangan legitimasi moral, tetapi juga menghadapi potensi perlawanan sosial yang bisa berkembang menjadi krisis politik. Dalam kasus seperti itu, meskipun tidak terdapat kerugian finansial secara langsung, negara tetap menderita kerugian besar dalam bentuk terganggunya fungsi pemerintahan dan melemahnya posisi negara di mata publik.

2.5.4 Objek dan Subjek Kerugian Negara

Berdasarkan pengertian kerugian negara menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, maka berikut ini adalah objek dan subjek kerugian negara yaitu:

a. Objek Kerugian Negara

Objek kerugian negara adalah segala bentuk kekayaan atau kekuasaan keuangan yang dikuasai atau dimiliki oleh negara dan dikelola dalam sistem keuangan negara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, objek kerugian negara terdiri dari:

1. Uang

Dana dalam bentuk tunai yang menjadi hak atau kekayaan negara dan dikelola oleh instansi pemerintah.

2. Surat Berharga

Dokumen yang mewakili nilai uang atau hak kepemilikan atas kekayaan, seperti obligasi, saham milik negara, atau surat utang negara.

3. Barang Milik Negara (BMN)

Segala bentuk aset berwujud yang dimiliki oleh negara seperti tanah, bangunan, kendaraan dinas, alat elektronik, dan lainnya.

Objek-objek tersebut dapat menyebabkan kerugian apabila hilang, disalahgunakan, atau nilainya menurun karena pengelolaan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum.

b. Subjek Kerugian Negara

Subjek kerugian negara adalah pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan kerugian terhadap keuangan atau kekayaan

negara. Berdasarkan beberapa ketentuan perundang-undangan, subjek tersebut mencakup:

1. Bendahara

Merupakan pejabat yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, dan/atau membayar uang negara. Jika bendahara melakukan kesalahan atau kelalaian, seperti penyimpangan administrasi, kehilangan uang negara, atau tidak menyetorkan penerimaan, maka ia wajib mengganti kerugian tersebut.

2. Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Merujuk pada pegawai negeri atau pejabat yang bukan bendahara, namun memiliki kewenangan atau tanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara. Diatur dalam Pasal 59 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa setiap pelanggaran hukum atau kelalaian oleh mereka yang merugikan negara wajib mengganti kerugian.

3. Pengelola BUMN/BUMD dan Lembaga/Badan Pengelola Keuangan Negara

Termasuk di dalamnya adalah pejabat, pegawai, dan pengurus badan usaha milik negara/daerah serta lembaga penerima anggaran. UU No. 15 Tahun 2006 Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa BPK dapat menetapkan kerugian negara yang ditimbulkan oleh mereka akibat tindakan melawan hukum (baik sengaja maupun lalai).

4. Pihak Ketiga

Pihak luar (misalnya rekanan, kontraktor, vendor) yang menjalin hubungan hukum dengan negara dan melakukan perbuatan melawan hukum hingga menyebabkan kerugian. UU No. 15 Tahun 2006 Pasal 10 ayat (3) huruf c menyatakan bahwa penyelesaian ganti kerugian oleh pihak ketiga dilakukan melalui proses peradilan.

Penulis menyimpulkan bahwa objek kerugian negara adalah uang, surat berharga, dan Barang Milik Negara. Sedangkan subjek kerugian negara adalah bendahara,

pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, pengelola BUMN/BUMD dan Lembaga/Badan Pengelola Keuangan Negara, dan pihak ketiga.

2.5.5 Sumber Kerugian Keuangan Negara

Sumber kerugian negara merupakan penyebab utama dari hilangnya kekayaan negara. Berdasarkan praktik dan regulasi, terdapat empat sumber utama:³⁹

1) Kerugian Berkenaan dengan Penerimaan (*Receipt*)

Kerugian terjadi ketika penerimaan negara tidak masuk ke kas negara secara benar atau tepat waktu. Contohnya yaitu:

1. Wajib bayar tidak menyetor kewajibannya. Misalnya pajak, retribusi, atau royalti yang tidak dibayarkan.
2. Penerimaan tidak disetorkan penuh oleh pejabat yaitu terjadi korupsi atau manipulasi tarif dalam pengurusan dokumen.
3. Diskresi yang menyimpang yaitu pemotongan penerimaan negara tanpa dasar hukum yang sah.

2) Kerugian Berkenaan dengan Pengeluaran (*Expenditure*)

Kerugian terjadi karena negara mengeluarkan uang secara tidak tepat, baik dalam jumlah, waktu, maupun legalitas. Contohnya yaitu:

1. Pengeluaran fiktif atau kegiatan palsu.
2. Pengeluaran berdasarkan aturan yang tidak berlaku.
3. Pengeluaran yang dilakukan lebih cepat dari waktu semestinya.

3) Kerugian Berkenaan dengan Aset (*Asset*)

Kerugian negara yang disebabkan oleh pengelolaan aset yang buruk.

Subkategori dan contohnya:

1. Pengadaan barang dan jasa yaitu negara membayar lebih mahal dari nilai sebenarnya.
2. Pelepasan aset yaitu aset dijual di bawah harga pasar atau tanpa penilaian independen.

³⁹ Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2009), hlm. 5.

3. Pemanfaatan aset yaitu negara tidak mendapat imbal hasil wajar; aset digunakan untuk kerja sama merugikan.
4. Penempatan aset yaitu aset negara dikelola pihak ketiga dengan hasil tidak sesuai risiko atau tanpa jaminan memadai.

4) Kerugian Berkenaan dengan Kewajiban (*Liabilities*)

Kerugian negara akibat perikatan atau utang yang membebani negara secara tidak sah atau tidak akuntabel. Tiga jenis utama:

1. Kewajiban nyata yaitu dokumen sah, namun transaksi sebenarnya fiktif. Contohnya yaitu pengadaan barang palsu dengan dokumen lengkap.
2. Kewajiban bersyarat yang menjadi nyata yaitu misalnya negara menjamin suatu proyek, namun pihak ketiga gagal memenuhi kewajiban, sehingga negara harus membayar.
3. Kewajiban tersembunyi yaitu dana digunakan secara tidak sah seperti membayar bantuan hukum mantan pejabat. Audit menemukan biaya tersembunyi melalui "*legal expenses*" atau menciptakan aset fiktif untuk menyamarkan pengeluaran.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris.

1. Pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan yang dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Penelitian ini bertumpu pada data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, dengan cara menelusuri peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, serta literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Tujuannya adalah untuk memperoleh landasan hukum dan teori-teori yang mendukung analisis terhadap isu yang diangkat dalam penelitian ini.
2. Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan meneliti pelaksanaan hukum di lapangan guna memperoleh data primer. Pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan BPKP dalam audit investigatif serta implikasinya dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi, telah berjalan secara efektif. Dalam pelaksanaannya, dilakukan pengumpulan data melalui observasi langsung dan wawancara dengan pihak-pihak terkait yang dianggap memiliki kompetensi serta informasi yang relevan dengan permasalahan penelitian.

3.2 Sumber Data dan Jenis Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui dua pendekatan utama, yaitu pengumpulan data lapangan serta penelusuran data kepustakaan. Adapun berdasarkan klasifikasinya, data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas

data primer dan data sekunder yang saling melengkapi dalam mendukung proses analisis penelitian.

3.2.1 Data Primer

Peneliti memeriksa data primer yang mereka kumpulkan melalui makalah informal, observasi langsung, dan wawancara pribadi. Peneliti memperoleh data primer untuk studi mereka dengan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber:

1. Ketua Tim Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung yaitu Bapak Dian Mahendra Syahputra, S.E.
2. Anggota Tim Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung yaitu Bapak Aldy Haekal Pinasti, S.Ak.
3. Anggota Tim Audit Investigatif BPKP Provinsi Lampung yaitu Bapak M. Didit Afrianto Wibowo, S.Kom.

3.2.2 Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari berbagai sumber tertulis seperti dokumen hukum, literatur, hasil penelitian sebelumnya, majalah, artikel daring, dan sumber-sumber ilmiah lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Data ini terdiri atas dua kategori, yaitu:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung, seperti peraturan perundang-undangan serta ketentuan hukum lainnya, antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
 - d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).
 - g. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
 - i. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023.
 - j. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Struktur Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
 - k. Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas SPIP dan Penguatan Fungsi Pengawasan Intern.
 - l. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012, yang memperkuat kewenangan BPKP.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti literatur-literatur, makalah-makalah, dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.
- 3) Bahan Hukum Tersier, seperti kamus-kamus yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3.3 Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

3.3.1 Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan:

1. Studi Pustaka

Studi kepustakaan dilaksanakan dengan cara mengkaji dan menelaah secara sistematis berbagai sumber tertulis yang relevan dengan topik dan ruang lingkup penelitian. Kegiatan ini meliputi penelusuran, pencatatan, serta pengutipan bahan-bahan pustaka berupa buku, jurnal ilmiah, dokumen resmi, peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.

2. Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan melalui teknik wawancara kepada responden yang

telah ditentukan sebelumnya. Metode wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur, yaitu dengan mengajukan serangkaian pertanyaan yang disusun secara sistematis dan diarahkan untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini. Adapun pihak yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah tiga orang auditor pada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Lampung.

3.3.2 Teknik Pengolahan Data

Tahapan pengolahan data dalam penelitian ini mencakup beberapa kegiatan utama. Pertama, identifikasi data, yaitu proses pencarian dan pengumpulan data yang relevan, kemudian menyesuaikannya dengan fokus pembahasan penelitian melalui telaah terhadap peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, maupun artikel terkait topik dan permasalahan penelitian.

Kedua, klasifikasi data, yaitu pengelompokan hasil identifikasi sehingga data dapat disusun secara sistematis dan objektif, memudahkan peneliti dalam memahami pola dan hubungan antar data.

Ketiga, penyusunan data, yaitu pengaturan data sesuai dengan sistematika penelitian yang telah ditetapkan, sehingga mempermudah proses interpretasi dan analisis oleh peneliti.

3.4 Analisis Data

Analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, yakni dengan menyajikan atau menggambarkan data yang diperoleh di lapangan secara sistematis. Data tersebut dijelaskan secara rinci sehingga memiliki makna, mudah dipahami, dan dapat dirangkum untuk mendukung pembahasan pada bab-bab berikutnya. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memaparkan fenomena secara utuh, menekankan kualitas dan konteks informasi yang dikumpulkan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam audit investigatif terkait dengan kerugian negara, dapat disimpulkan kewenangan BPKP Provinsi Lampung dalam audit investigatif terkait kerugian keuangan negara merupakan kewenangan yang bersifat fungsional sebagai aparat pengawasan intern pemerintah (APIP). Kewenangan ini mencakup pelaksanaan audit investigatif atas dugaan penyimpangan, pengungkapan perbuatan melawan hukum dan modus operandi, penghitungan serta penilaian kerugian keuangan negara, penyusunan laporan hasil audit investigatif, serta pemberian keterangan ahli dalam proses penegakan hukum. Kewenangan tersebut tidak bersifat atributif atau konstitusional dan tidak mencakup kewenangan penyidikan maupun penuntutan, namun secara hukum sah dan diakui sebagai bagian dari sistem pengawasan dan pengamanan keuangan negara.

Audit investigatif yang dilakukan oleh BPKP Provinsi Lampung berimplikasi langsung terhadap penegakan hukum atas kerugian keuangan negara. Hasil audit investigatif dan penghitungan kerugian negara oleh BPKP dapat digunakan sebagai alat bantu pembuktian dalam proses penyidikan, penuntutan, dan persidangan perkara tindak pidana korupsi. Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 mempertegas bahwa kewenangan penghitungan kerugian negara tidak bersifat eksklusif milik BPK, sehingga hasil audit BPKP memiliki kekuatan hukum sepanjang dilakukan secara profesional, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, keberadaan dan pelaksanaan audit investigatif oleh BPKP Provinsi Lampung secara nyata memperkuat efektivitas penegakan hukum tindak

pidana korupsi, khususnya dalam pembuktian unsur kerugian keuangan negara dan percepatan penanganan perkara, meskipun dalam praktiknya masih memerlukan penguatan koordinasi, dukungan anggaran, dan peningkatan kapasitas sumber daya auditor.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dijelaskan, terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih akuntabel, transparan, dan bebas dari praktik korupsi, yaitu:

1. Untuk mengatasi kendala koordinasi dan perbedaan persepsi antara penyidik dan auditor, diperlukan penguatan koordinasi sejak tahap awal penanganan perkara. Penyidik dan BPKP sebaiknya melakukan komunikasi dan diskusi intensif sejak proses pengumpulan data awal hingga penentuan unsur kerugian negara, sehingga data dan bukti yang disiapkan oleh penyidik telah sesuai dengan kebutuhan auditor dalam membuktikan adanya kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti. Penyusunan standar operasional prosedur (SOP) bersama antara penyidik dan BPKP juga perlu dilakukan agar terdapat kesamaan pemahaman mengenai jenis, kualitas, dan kelengkapan bukti yang dibutuhkan.
2. Dalam menghadapi keterbatasan bukti dan potensi penghilangan data, perlu dilakukan peningkatan kapasitas penyidik dalam teknik pengumpulan dan pengamanan alat bukti, khususnya yang berkaitan dengan aspek keuangan negara. Selain itu, penggunaan teknologi informasi dan digital forensik dapat dimaksimalkan untuk menelusuri dan mengamankan data yang berpotensi hilang atau dimanipulasi. Kerja sama dengan instansi lain yang memiliki kewenangan dan keahlian teknis juga dapat menjadi solusi dalam memperkuat pembuktian.
3. Terkait keterbatasan anggaran, BPKP Provinsi Lampung perlu mengusulkan peningkatan alokasi anggaran khusus untuk audit investigatif, mengingat kompleksitas dan tingginya biaya pembuktian dalam kasus kerugian negara. Di sisi lain, perencanaan audit berbasis risiko (*risk-based audit*) dapat diterapkan agar penggunaan anggaran lebih efektif dan fokus pada kasus-kasus yang memiliki

dampak kerugian negara signifikan. Optimalisasi audit investigatif berdasarkan permintaan mitra tetap dapat dilakukan, namun tanpa mengabaikan potensi audit investigatif atas inisiatif sendiri dalam kasus-kasus strategis.

4. Untuk mengatasi keterbatasan sumber daya auditor, BPKP perlu meningkatkan jumlah dan kualitas auditor investigatif melalui pelatihan berkelanjutan, sertifikasi khusus audit investigatif, serta pembinaan mental dan profesionalisme auditor. Peningkatan kompetensi ini penting agar auditor memiliki ketangguhan, kehati-hatian, dan militansi yang kuat dalam menghadapi tekanan hukum maupun nonhukum dalam pelaksanaan audit investigatif.
5. Untuk ke depannya, sinergi kelembagaan antara BPKP, penyidik, dan aparat penegak hukum lainnya harus terus diperkuat melalui forum koordinasi rutin, pertukaran informasi, dan evaluasi bersama atas hambatan yang dihadapi dalam penanganan kasus. Dengan koordinasi yang baik, dukungan anggaran yang memadai, serta sumber daya auditor yang kompeten, pelaksanaan kewenangan audit investigatif BPKP Provinsi Lampung diharapkan dapat berjalan lebih efektif dan optimal dalam mendukung penegakan hukum dan perlindungan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggara, Sahya. 2016. *Administrasi Keuangan Negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Budiardjo, Meriam. 1996. *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Gramedia.
- Hidayat, Imam. 2009. *Teori-Teori Politik*. Malang: SETARA Press.
- Hoogerwerf, A. 1985. *Politikologi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- HR, Ridwan. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Maran, Raga Rafael. 2001. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rieneka Cipta.
- Ritzer, George & Goodman, J. Douglass. 2007. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana.
- Sinamo Nomense. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Permata Aksara
- Soekanto, Soerjono. 1994. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 1998. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tuanakotta, M. Theodorus. 2016. *Akuntansi Forensik dan Audit Investigatif*. Jakarta: Salemba Empat.
- _____. 2009. *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Yuswanto, Putri Eka Marlina, Nurmayani, Deviani Eka. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Bandar Lampung: Justice Publisher.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia.

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), khususnya Pasal 184.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang BPKP.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014.

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Struktur Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kualitas SPIP dan Penguatan Fungsi Pengawasan Intern.

Sumber Lainnya

1. Jurnal

Boboy, Ariance; Yohanes, Saryono; Sinurat, Aksi. 2021. “Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Menentukan Unsur Kerugian Negara terhadap Tindak Pidana Korupsi.” *Sibatik Journal*, Volume 1 Issue 1.

Cahyono, Hadi Wahyu; Aisyah, Siti Herini Rr. 2020. “Kewenangan Pejabat

Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah.” *Jurist Diction*, Volume 3 Nomor 2.

Fauzi, Ridwan Mokhammad; Anwar, C.; Ulupui, I. 2020. “Pengaruh Independensi, Pengalaman, dan Penerapan Teknik Audit Berbantuan Komputer (TABK) Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Audit Investigatif dalam Mendeteksi Kecurangan.” *Jurnal Akuntansi, Perpajakan, dan Auditing*, Volume 1 No. 1.

Irawan, Fitri Nadia; Syarif, Afif; Fitria, Fitria. 2022. “Fungsi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014.” *Mendapo: Journal of Administrative Law*, Volume 3 No.1.

Kuntadi, Cris; Pattingalloang, Nanin. 2022. “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pelaksanaan Prosedur Audit Investigatif: Kemampuan, Pengalaman dan Independensi Auditor.” *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, Vol.1, No.3.

Qamar, Nurul; Rezah Syah, Farah. 2023. “Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum.” *Jurnal Hukum, Pendidikan & Sosial Keagamaan*, Vol. 2 Nomor 2.

Anggoro, Novi Firna. 2016. “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN.” *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10, Nomor 4.

Moch Rizky dkk. *Pengawasan Preventif Keuangan Daerah Oleh Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) Di Pemerintah Daerah Provinsi Lampung*. Universitas Lampung.