

**KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN BADAN
PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN PENGAWAS
KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN DALAM
MENENTUKAN KERUGIAN
KEUANGAN NEGARA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM. 1406200492



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2019**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mulditar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut



BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, Tanggal 11 Oktober 2019 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM : 1406200492
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN
PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN
DALAM MENENTUKAN KERUGIAN KEUANGAN
NEGARA

Dinyatakan : (B) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H.
NIP: 196003031986012001


FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087501

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. MUHAMMAD ARIFIN, S.H., M.H
2. FAISAL, S.H., M.Hum
3. Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum

1. 
2. 
3. 



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mulhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM : 1406200492
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN
PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN
DALAM MENENTUKAN KERUGIAN KEUANGAN
NEGARA

PENDAFTARAN : 09 Oktober 2019

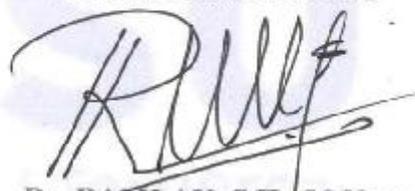
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM


Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001

DOSEN PEMBIMBING


Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum
NIDN: 0105057105



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM : 1406200492
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN
BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN
PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN
DALAM MENENTUKAN KERUGIAN KEUANGAN
NEGARA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 05 Oktober 2019

DOSEN PEMBIMBING

Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum
NIDN: 0105057105

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Agung Gumilang Saragih
NPM : 1406200492
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : **KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN DALAM MENENTUKAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2019

Saya yang menyatakan



AGUNG GUMILANG SARAGIH

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah, segala puji dan rasa syukur penulis ucapkan kepada Allah Swt. yang selalu memberikan taufiq dan hidayah-Nya kepada semua makhluk ciptaan-Nya, khususnya kepada diri penulis, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sesuai dengan waktu yang ditargetkan. Salawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad Saw. yang menjadi panutan bagi semua umat Islam disegala waktu dan tempat.

Banyak sekali hambatan dan rintangan dalam menyelesaikan skripsi ini, namun dengan niat yang tulus dan tekad yang bulat serta atas bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak sehingga skripsi ini akhirnya dapat diselesaikan. Justru itu pada kesempatan ini penulis dengan segala kerendahan hati mengucapkan rasa terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Agussani, M.AP, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
2. Bapak Dr. Arifin Gultom, SH., M.Hum selaku Wakil Rektor I Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
3. Bapak Akrim, S.Pd, M.Pd, selaku Wakil Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
4. Bapak Dr. Rudianto, S.Sos, M.Si, selaku wakil Rektor III Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;

5. Ibu Dr. Ida Hanifa, SH., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
6. Bapak Faisal, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara;
7. Bapak Zainuddin, SH., MH selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
8. Bapak Dr. Ramlan, SH., M.Hum, selaku Pembimbing dalam penulisan skripsi ini yang telah memberikan arahan dan bimbingan yang sangat berguna bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
9. Bapak dan Ibu Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang memberikan curahan ilmu dan pengetahuan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan;
10. Seluruh pegawai Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, khususnya Fakultas Hukum;
11. Demikian juga penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada ayahanda penulis Abdul Hakim Saragih, Ibunda Jamila Lubis, beliau telah mengasuh, mendidik, merawat dan selalu mendoakan dan memberikan motivasi kepada penulis supaya menjadi anak yang soleh dan berguna bagi sesama;
12. Kepada adik penulis, Abdur Rauf Saragih, Kharisma Kaffa Saragih, Muhammad Amir Saragih, Ingrid Anna Saragih, Muahammad Amar Ma'ruf Saragih, diucapkan terima kasih yang sebesar-besar dengan penuh semangat selalu memberikan dorongan dan motivasi kepada penulis dan menyelesaikan studi dan penelitian ini.

13. Kepada seluruh sahabat-sahabat penulis seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara angkatan 2014. Terkhusus kepada sahabat Wahyudi Dasaopang, Muhammad Hafiz Saragih, Syahrinal Husni Munte, M Fahrurozi Sinaga, M Alvin Tanjung, Nizar Julmi, serta seluruh sahabat-sahabt lainnya yang tidak dapat penulis ucapkan satu persatu dengan sedikitpun tidak mengurangi rasa sayang, bangga dan hormat kepadanya diucapkan terima kasih atas masukan, pengorbanan, kebersamaan, dan dorongan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian studi dan penelitian ini.

Akhir kata, semoga skripsi ini bermanfaat untuk semua pihak, walaupun masih terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan, oleh sebab itu segala saran dan kritikan dari semua pihak sangatlah penulis harapkan dan akhirnya kepada Allah swt. jualah penulis berserah diri.

Medan, 06 September 2019
Hormat penulis,

AGUNG GUMILANG SARAGIH

ABSTRAK

Kepastian Hukum Relasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara

AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM. 1406200492

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan telah secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun menjadi permasalahan apabila terdapat perbedaan hal pemeriksaan kerugian keuangan negara terhadap objek yang sama yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepastian hukum relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan serta relasi kewenangannya dalam penentuan kerugian keuangan negara.

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. metode pendekatan dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan, serta sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat diketahui bahwa 1) Badan Pemeriksa Keuangan Negara dalam menentukan kerugian keuangan negara adalah dalam kapasitasnya sebagai *quasi* peradilan bukan dalam tindak pidana korupsi yang penentuan kerugiannya menjadi kewenangan hakim. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kerugian keuangan negara melainkan hanya terbatas pada kewenangan untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara sehingga Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan hanya bertindak sebagai auditor keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah (eksekutif); 2) Relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan Negara adalah relasi kewenangan secara horizontal dan relasi kewenangan secara vertikal; dan 3) Kepastian hukum atas keputusan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang bukan merupakan tindak pidana melainkan hanya perbuatan administrasi pemerintahan adalah kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah kewenangan dari hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tindak pidana korupsi. Oleh karena itu perbedaan keputusan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan adalah hanya sebagai bukti di persidangan yang dapat digunakan oleh penyidik, penyidik dan penuntut umum tindak pidana korupsi dan/atau tersangka tindak pidana korupsi.

Kata Kunci: Kepastian hukum, Relasi, Kewenangan, BPK, BPKP, Kerugian Keuangan Negara

DAFTAR ISI

| | Hal. |
|--|-------------|
| KATA PENGANTAR | i |
| ABSTRAK | iv |
| DAFTAR ISI | v |
| BAB I : PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| 1. Rumusan masalah | 5 |
| 2. Manfaat penelitian | 6 |
| B. Tujuan Penelitian..... | 6 |
| C. Definisi Operasional..... | 6 |
| D. Keaslian Penelitian..... | 8 |
| E. Metode Penelitian..... | 10 |
| 1. Jenis dan pendekatan penelitian..... | 10 |
| 2. Sifat penelitian | 10 |
| 3. Sumber data | 13 |
| 4. Alat pengumpul data | 15 |
| 5. Analisis data..... | 16 |
| BAB II : TINJAUAN PUSTAKA | 17 |
| A. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Lembaga Negara di Indonesia Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Lembaga Negara..... | 17 |
| B. Sistem Keuangan Negara di Indonesia..... | 25 |

| | |
|---|-----------|
| C. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Sistem Kelembagaan Negara di Indonesia..... | 31 |
| D. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia..... | 36 |
| BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... | 45 |
| A. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara | 45 |
| B. Relasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menentukan dan Memeriksa Kerugian Keuangan Negara..... | 61 |
| C. Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Yang Tidak Sama Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara..... | 73 |
| BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN..... | 76 |
| A. Kesimpulan..... | 76 |
| B. Saran | 77 |

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keuangan Negara secara konstitusional diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat.

Hukum keuangan Negara merupakan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara 1945 yang tidak boleh dikesampingkan dalam berbangsa dan bernegara agar dapat terlaksana pencapaian tujuan Negara. Sebenarnya tujuan hukum keuangan Negara memiliki kedudukan sentral terhadap Negara yang menganut tipe Negara kesejahteraan modern (*welfare state modern*) dalam kaitan pencapaian tujuan Negara. Hal ini didasarkan pada indikator substansi dan penataan terhadap hukum keuangan Negara sebagai hukum positif.¹

Keuangan Negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan. Pengendalian itu merupakan tanggung jawab pemerintah sehingga tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan Negara yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.²

¹ Muhammad Djafar Saidi. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman. 7

² *Ibid.*, halaman 71

Pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara dilakukan oleh lembaga Negara yang memiliki fungsi inspektif dan auditif yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Pembangunan dan Keuangan (BPKP).

Secara kelembagaan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan adalah merupakan salah satu lembaga negara yang kedudukannya secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bersama dengan lembaga negara lainnya yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK.

Sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie, UUD 1945 pasca perubahan resmi menganut pemisahan kekuasaan dengan mengembangkan mekanisme *checks and balances* yang lebih fungsional, sehingga dengan konsep pemisahan kekuasaan tersebut, format kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat dikatakan tidak berdiri sendiri (dalam konteks *trias politica*, eksekutif, legislatif dan yudikatif). Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) beserta tugas-tugas dan kewenangannya haruslah dikaitkan dan terkait dengan tugas-tugas dan kewenangan lembaga yang menjadi mitra kerjanya, yaitu dengan DPR dan DPD.

Badan pemeriksa keuangan memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara secara optimal, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Penjabarannya dilakukan oleh Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, BUMN/BUMD,

Badan Layanan Umum, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan intern terhadap pengelolaan keuangan Negara yang bertanggung jawab kepada presiden. Berhubung karena Presiden merupakan kepala pemerintahan Negara dan pengelolaan keuangan Negara merupakan bagian tak terpisahkan dengan pemerintahan bernegara.

Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan adalah lembaga Negara yang sama-sama melakukan pemeriksaan keuangan Negara. Badan Pemeriksa Keuangan Negara melakukan pemeriksaan secara intern dan ekstern atas pengelolaan keuangan Negara, sedangkan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan melakukan pengawasan secara intern atas pengelolaan keuangan Negara.

Secara konstitusional kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan lebih tinggi dari pada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Namun secara kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan memiliki kewenangan yang cukup besar dalam pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Sebagai unit auditor internal tidaklah mungkin Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dapat menentukan kerugian keuangan negara secara bebas dan mandiri karena antara terperiksa dan pemeriksa merupakan satu kesatuan unit.

Praktiknya pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan walaupun telah dijelaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga pengawas ekstern pemerintah, namun sebagai lembaga

tinggi negara Badan Pemeriksa Keuangan juga melakukan pemeriksaan internal kepada pemerintah.

Hal tersebut menimbulkan permasalahan hukum atas pemeriksaan keuangan negara apabila terjadi perbedaan terkait dengan adanya unsur kerugian Negara dalam hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan maupun Badan Pengawas Keuangan Negara dan Pembangunan.

Komisi Pemberantasan Korupsi, Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Negara Republik Indonesia sebagai penyidik, penyidik dan penuntut umum dalam tindak pidana korupsi cenderung selalu menggunakan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dari pada pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berikut ini adalah beberapa perbedaan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara terhadap objek yang sama yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam tindak pidana korupsi yaitu:

1. Dalam kasus tindak pidana korupsi pengadaan E-KTP, Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan memiliki hitungan kerugian negara yang berbeda dalam tersebut. Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan angka Rp 2,5 triliun, sementara Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan lebih kecil yakni Rp 2,3 triliun;
2. Dalam kasus pemeriksaan pengadaan Bus TransJakarta, pada Tahun 2014, berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pengawas Keuangan Negara dan Pembangunan terdapat kerugian keuangan Negara dalam pengadaan bus

tersebut, sementara dalam hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan menyatakan tidak terdapat kerugian keuangan Negara.

Terjadinya perbedaan hasil pemeriksaaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan akan mengakibatkan tidak terciptanya kepastian hukum dalam hal penentuan kerugian keuangan negara, tentu akan berimplikasi pada pembuktian kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi.

Berdasarkan uraian tersebut, perlu dilakukan penelitian untuk membahas lebih mendalam terkait dengan kewenangan masing-masing lembaga pemeriksa keuangan dan relasinya, penelitian dilakukan dengan judul **“Kepastian Hukum Relasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan dalam Pemeriksaan Kerugian Keuangan Negara”**.

1. Rumusan masalah

- a. Bagaimana kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan Negara?
- b. Bagaimana relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan Negara?
- c. Bagaimana kepastian hukum terhadap keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang tidak sama dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan negara?

2. Faedah penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bersifat teoritis maupun praktis. Dari segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menjadi masukan bagi pengembangan teori ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum pemeriksaan keuangan negara. Selain itu, secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi dan masukan serta sebagai bahan kajian akademis untuk memecahkan masalah atau isu yang dihadapi dalam bidang hukum keuangan negara.

B. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan Negara;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan Negara;
3. Untuk mengetahui kepastian hukum terhadap keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang tidak sama dalam menentukan dan memeriksa kerugian keuangan negara.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/ konsep-konsep khusus yang

akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori.³ Beberapa definisi operasional dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Kepastian hukum adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiolog.
2. Relasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang menyatakan bahwa relasi adalah /rélasi/ n 1 hubungan; hubungan pertalian; 2 kenalan: banyaknya di kalangan atas; 3 langganan: pelayanan kpd-- harus baik⁴. Maksud dari kata relasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Hubungan yang dimaksud adalah hubungan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.
3. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan Negara.

³ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

⁴ Dendi Sugono. 2018. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa, halaman 1190

4. Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagaimana Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, yaitu merupakan aparat pengawasan intern pemerintah.
6. Kerugian Keuangan Negara berdasarkan Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

D. Keaslian Penelitian

Persoalan pemeriksaan keuangan negara bukanlah merupakan hal baru dalam dunia pendidikan, akademik dan/atau dalam penelitian. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang menyangkut tentang pemeriksaan keuangan negara dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan/atau pokok bahasan yang penulis teliti, terkait **“Relasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dan**

Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara”.

Bahwa dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, terdapat dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Muhammad Ferry Ramadhan. NPM. 1506200515, Mahasiswa Fakultas Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Tahun 2019 dengan judul penelitian **“Peran Badan Pemeriksa Keuangan Negara Dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara Terhadap Tindak Pidana Korupsi (Studi di BPK Medan)”**. dengan permasalahan yang diteliti adalah peran dan mekanisme hukum acara pidana dalam penentuan kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi oleh Badan Pemeriksa Keuangan Medan;
2. La Ode Abadi Rere. NIM. 002105040, Mahasiswa Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Tahun 2002, dengan Judul penelitian **“Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Provinsi Sumatera Utara”**. Dengan pokok permasalahan: 1) Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Sumatera Utara, 2) Hambatan-hambatan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Sumatera Utara dan 3) Upaya penanggulangan terhadap hambatan-hambatan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi di Sumatera Utara.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut di atas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini. Dalam kajian topik bahasan yang penulis angkat ke dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada hubungan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian berisikan uraian tentang metode atau cara yang digunakan untuk memperoleh data atau informasi. Metode penelitian ini berfungsi sebagai pedoman dan landasan tata cara dalam melakukan operasional penelitian untuk menulis suatu karya ilmiah yang peneliti lakukan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang membutuhkan populasi dan sampel.⁵

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian pada dasarnya dapat dibedakan antara penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris). Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkonsepkan hukum sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*).⁶

Pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif memungkinkan seorang peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu

⁵Zainuddin Ali. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 79.

⁶Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 19.

hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.⁷ Beberapa pendekatan yang dilakukan dalam penelitian hukum normatif adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*).

Memperhatikan pokok permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka metode pendekatan penelitian yang dilakukan untuk menjawab pokok permasalahan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu sebagai berikut:

- a. Metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian normatif sebagaimana dijelaskan oleh Ibrahim dalam bukunya Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif menyatakan bahwa penelitian normatif tentu harus menggunakan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam suatu penelitian.⁸

Oleh karena itu dalam penelitian ini akan menggunakan metode pendekatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan KKN, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

⁷ Johni Ibrahim, Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif, cet. III, (Bayumedia Publishing: Malang, 2007), hal.300.

⁸ *Ibid.*, halaman 302

Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan kemudian dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dan sebagai dasar untuk menganalisis kewenangan penentuan kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan;

- b. Pendekatan kasus (*case approach*) dalam penelitian normatif mempunyai tujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat putusan. Kasus-kasus tersebut bermakna empirik, namun dalam suatu penelitian normatif, kasus-kasus tersebut dapat dipelajari untuk memperoleh suatu gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum, serta menggunakan hasil analisisnya untuk bahan masukan (*input*) dalam eksplanasi hukum.⁹

Oleh karena itu metode pendekatan kasus dalam penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016 tanggal 5 Desember 2016 untuk menganalisis relasi kewenangan penentuan kerugian keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

⁹ *Ibid.*, halaman 321.

- c. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dalam penelitian ini adalah konsep kepastian hukum untuk menganalisis persoalan hukum dalam putusan pemeriksaan kerugian keuangan negara yang berbeda antara Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Konsep kepastian hukum adalah salah satu tujuan dari hukum.

2. Sifat penelitian

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian adalah deskriptif.

Penelitian hukum yang bersifat deskriptif merupakan metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang terjadi atau berlangsung yang bertujuan agar dapat memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

3. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Al-Hadist atau lazim disebut dengan data kewahyuan, yaitu sebagai berikut:

¹⁰ Soerjono Soekanto.2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, halaman 223.

- 1) Qur'an Surah Al-Ainfitar ayat (1) sampai dengan ayat (12) yang artinya “Padahal sesungguhnya bagi kamu ada (malaikat-malaikat) yang mengawasi (pekerjaanmu), yang mulia (di sisi Allah) dan mencatat (pekerjaan-pekerjaanmu itu), mereka mengetahui apa yang kamu kerjakan”.
- 2) Imam as-Sakhawiy dalam “*Maqoosidul Hasanah*” Nomor 778, berkata :

“dalam bab ini dari Jabir Rodhiyallahu anhu secara marfu’ Nabi Sholallahu ‘alaihi wa Salaam bersabda : “tidak ada kejujuran yang lebih utama daripada ucapan kebenaran”. Dikatakan juga diriwayatkan dari Abu Huroiroh Rodhiyallahu anhu secara marfu’ dengan lafadz : “tidak ada kejujuran yang lebih dicintai oleh Allah daripada ucapan kebenaran” (HR. Baihaqi). Penguat untuk makna hadits ini sangat banyak, demikian juga telah masyhur di lisan-lisan manusia : ‘katakan kebenaran sekalipun itu terhadap dirimu sendiri’. Hal ini mengisyaratkan kepada Firman Allah Azza wa Jalla : “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kalian orang-orang yang menegakkan keadilan yang menjadi saksi untuk Allah, sekalipun terhadap diri-diri kalian atau kepada kedua orang tua dan karib kerabatnya”.¹¹

b. Data Sekunder yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan KKN, dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan;

¹¹ Neno Triono, “Katakanlah Kebenaran Sekalipun Itu Pahit”, melalui <https://ikhwahmedia.wordpress.com>, diakses Senin 30 Juli 2019, Pukul 00.30 WIB

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer seperti buku-buku yang berkaitan dengan hukum keuangan negara dan publikasi hasil-hasil penelitian;
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Alat pengumpulan data

Merupakan data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perpustakaan perguruan tinggi lainnya serta mengumpulkan peraturan perundang-undangan dari berbagai sumber seperti melalui website resmi Sekretarian Negara maupun website resmi sekretariat Dewan Perwakilan rakyat dan juga menelusuri website sekretariat Mahkamah Konstitusi dalam menghimpun putusan-putusan yang diperlukan.

5. Analisis data

Analisis data adalah proses pengorganisasian dan mengurut data kedalam pola, kategori, dan suatu uraian data, sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang didasarkan oleh data.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, maka data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif pula. Analisis data kualitatif sebagai cara penjabaran data berdasarkan hasil temuan studi kepustakaan. Data yang diperoleh tadi disusun secara sistematis dan kemudian dianalisis secara kualitatif terhadap

data sekunder sehingga diketahui makna dari suatu asas, norma-norma dan teori-teori hukum yang dijadikan sebagai rujukan atau tolak ukur menilai kepastian hukum relasi kewenangan penentuan kerugian kuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan untuk diambil kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Lembaga Negara di Indonesia

Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, *distribution of power*, dan *allocation of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilihan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan. Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *Trias politica* nya. Namun dalam perkembangannya, banyak versi yang bisa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan peristilahan pemisahan dan pembagian kekuasaan ini.

Beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai

pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai *Trias Politica* dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748).

Menurut Montesquieu di setiap Negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran John Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang wenangan dalam pemerintahan. Dalam tulisan ini, akan dipaparkan mengenai pemikiran kedua pemikir politik Barat tersebut yang sekaligus akan dibandingkan. Pada akhirnya, akan ditemukan sejumlah persamaan dan perbedaan pemikiran mengenai teori pembagian kekuasaan dan teori pemisahan kekuasaan.

Pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatarbelakangi dibentuknya suatu lembaga. Secara singkat, teori dan praktik pengelompokan fungsi-fungsi tersebut dimulai jauh sebelum Montesquieu memperkenalkan teori *Trias Politica*. Pemerintahan Perancis pada abad ke-XVI telah membagi fungsi kekuasaan yang dimilikinya ke dalam lima bagian khusus, yaitu fungsi diplomacie, fungsi defencie, fungsi finance, fungsi justicie, dan fungsi polisi. Fungsi fungsi tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi

kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif.¹²

Montesquieu kemudian mengembangkan pendapat tersebut dengan berpendapat bahwa fungsi federatif merupakan bagian dari fungsi eksekutif dan fungsi yudisial perlu dipisahkan tersendiri. Sehingga, Trias Politica Montesquieu terdiri atas fungsi eksekutif, fungsi legislatif dan fungsi yudisial. Ketiga fungsi tersebut kemudian dilembagakan dalam tiga organ negara untuk menjalankan fungsi masing-masing yaitu pemerintah, parlemen dan pengadilan. Namun, seiring dengan berjalannya waktu dan semakin berkembangnya sistem pemerintahan di seluruh dunia serta dengan muncul dan berkembangnya doktrin welfare state (negara kesejahteraan) maka ketiga organ negara sederhana tersebut mulai berkembang dengan dibentuknya berbagai lembaga-lembaga negara baru.

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara adalah sangat luas maknanya, sehingga sesuai perkembangan tata negara saat ini, lembaga negara dan organ negara tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan seperti yang dimaksud Montesquieu. Oleh karenanya, terdapat beberapa pengertian yang mungkin, yaitu:¹³

1. Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi law-creating dan law-applying
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi law-creating dan law-

¹² Evy Trisulo D. 2015. *Kajian Kelembagaan*. Jakarta: Sekretariat Komisi Informasi, halaman 11.

¹³ *Ibid.*, halaman 12

applying dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;

3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi law-creating dan law-applying dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah;
4. Organ atau lembaga negara yang lebih sempit lagi adalah hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU atau oleh peraturan yang lebih rendah dan lebih mencakup pula pada lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah;
5. Untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit.

Terkait dengan pengertian keempat dan kelima, Jimly kemudian lebih jauh menjabarkan dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu dengan memperhatikan bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara, dan berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang

bersangkutan. Di Indonesia sendiri dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lembaga negara pada tingkat pusat, dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:¹⁴

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Misalnya Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY).
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Informasi (KI), dan sebagainya
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga negara pada tingkat ini pembentukan sepenuhnya bersumber dari beleid Presiden. Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung pada kebijakan Presiden semata.

Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Atas inisiasi menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan

¹⁴*Ibid.*, halaman 13

dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang yang menjadi tanggung jawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga atau panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan spesifik.

Jimly Asshidiqie membedakan penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam dua konteks yang berbeda, yaitu konteks hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal atau vertikal. Dalam konteks yang vertikal, pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membedakan antara kekuasaan pemerintahan atasan dan kekuasaan pemerintahan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintahan federal dan negara bagian dalam negara federal (*federal state*), atau antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dalam negara kesatuan (*unitary state*).¹⁵

Perspektif vertikal versus horizontal ini juga dapat dipakai untuk membedakan antara konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dianut di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, yaitu bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dianggap berada di tangan rakyat dan dijemakan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan itu dapat dianggap sebagai pembagian kekuasaan (*division of power*) dalam konteks pengertian yang bersifat vertikal. Sedangkan sekarang, setelah Perubahan Keempat, sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances*.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie.2013.Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.*Op.Cit.*, halaman 20.

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang BPUPKI pada 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.¹⁶

Amandemen UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. mengenai bukti mengenai hal itu antara lain adalah:

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bandingkan saja antara ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk Undang undang yang sebelumnya ditangan Presiden sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas Undang undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya sistem semacam itu, karena pokoknya Undang undang tidak dapat

¹⁶ *Ibid.*, halaman 290-291

diganggu gugat dimana hakim dianggap hanya dapat menerapkan Undang undang dan tidak boleh menilai Undang undang.

3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), melainkan semua lembaga Negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga tinggi Negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antar lembaga tinggi Negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balance*.¹⁷

Kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga tidak menganut paham *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara mutlak tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan berdasarkan prinsip *check and balances*.

¹⁷*Ibid.*, halaman 291-292

B. Sistem Keuangan Negara di Indonesia

Hukum keuangan negara secara historis yuridis dimulai pada masa pemerintahan Hindia-Belanda. Keuangan negara dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja Hindia-Belanda (*begrooting*) diatur dalam RR, maupun IS¹⁸ yang dapat dikatakan semacam Undang-Undang Dasar Hindia-Belanda.

Penetapan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja dilakukan dengan *wet* khusus (*bijzondere wet*) yakni *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW) 1864 (Stbl. 1925 No. 448). Berdasarkan Pasal 2 ICW parlemen diberikan kewenangan yang kuat untuk melakukan fungsi kontrol keuangan yakni terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja Hindia Belanda. Pada dasarnya menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Hindia Belanda sangat tergantung pada kerajaan Belanda, baik pada masa RR 1854 sampai berlakunya IS 1925. Selain itu, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Hindia-Belanda dilakukan sepenuhnya oleh unit organisasi yang mengelola anggaran. Setiap unit organisasi merupakan satu bagian atau *afdeeling* dan penetapannya dilakukan dengan *wet* tersendiri. (Pasal 101 ayat (2) IS, Pasal 103 ayat (2) IS, dan Pasal 104 ayat (1) IS).

Penetapan anggaran setiap *afdeeling* dalam anggaran Hindia-Belanda dengan *wet* adalah sesuai dengan sistem pemerintahan Nederland yang menganut sistem pemerintahan parlementer, di mana *afdeeling* anggaran belanja Nederland ditetapkan juga dengan *wet* dan menteri yang menguasai *afdeeling* anggaran belanja bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen. Mengenai

¹⁸ IS singkatan dari *Indische Staatsregeling* diterjemahkan: Peraturan Ketatanegaraan, *Ibid*, hlm. xviii

pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran negara atau begrooting yang dilakukan oleh pemerintah Hindia-Belanda, dilakukan dalam bentuk slot der rekening atau “perhitungan anggaran”.

Gubernur Jenderal setiap tahunnya menetapkan pertanggungjawaban dengan Keputusan Gubernur Jenderal dalam bentuk slot der rekening (Pasal 111 ayat (1) IS). *Slot der rekening* dimuat dalam *Javasche Courant*. Apabila dalam penetapan slot der rekening terdapat perbedaan pendapat antara Gubernur Jenderal dan *Volksraad*, maka diajukan ke *de Staten General* untuk ditetapkan langsung dengan *wet* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 112 ayat (1) IS.¹⁹

Setelah Indonesia merdeka, keuangan negara diatur dalam Pasal 23 Undang Undang Dasar 1945 Bab VIII sebagai berikut:

Pasal 23 (1): “Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”. (2): “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang”. (3): “Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang”. (4): “Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang”. (5): “Untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Berdasarkan kelima ayat tersebut di atas dapat terlihat bahwa ayat yang secara langsung merupakan landasan konstitusional bagi APBN adalah ayat (1) dan ayat (5) Pasal 23 UUD 1945. Kalimat pertama ayat (1) mengandung makna bahwa anggaran negara yang diusulkan oleh Pemerintah tiap-tiap tahun harus ditetapkan dengan undang-undang. Hal ini berarti anggaran negara harus

¹⁹ Josup Mario Monteiro. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Keuangan Negara dan Daerah* Malang: Intelegensia Media, halaman 2

mendapat persetujuan DPR, karena Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR.²⁰

Amandemen UUD 1945 dalam hal Keuangan Negara telah memuat beberapa ketentuan baru yang jauh lebih komprehensif jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 23 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VIII menyebutkan:

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Menurut Yenny Sucipto, dkk, terdapat sejumlah hal yang menjadi landasan konstitusional keuangan negara antara lain: (i) APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara; (ii) APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat; (iii) APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah; (iv) parlemen mempunyai kewenangan untuk tidak menyetujui proposal APBN pemerintah dan jika terjadi penolakan dari parlemen maka pemerintah menggunakan APBN tahun yang lalu untuk dijalankan kembali pada tahun berjalan; (v) kedaulatan rakyat dalam anggaran hanya direpresentasikan dengan peran parlemen (*begrooting recht*) dan dibukanya partisipasi langsung bagi rakyat dalam proses penyusunan, pembahasan,

²⁰ *Ibid.*, halaman 3.

pengesahan, dan pengawasan APBN.²¹ Selanjutnya pada bagian berikut ini diketengahkan ciri keuangan negara dalam bentuk APBN yang diatur oleh masing-masing konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah reformasi terjadi pergeseran yang mendasar dalam pemberian makna terhadap perkataan “uang dan keuangan negara” yang dapat dibedakan dalam 5 (lima) kategori pengertian:

1. Pengertian pertama dalam arti semua hak dan kewajiban yang menyangkut kekayaan milik negara atau dikuasai oleh negara baik yang berupa uang, barang, atau berupa apa saja yang bernilai ekonomis atau dapat dinilai dengan uang, baik yang bersifat nyata dan konkrit atau masih bersifat potensial dan abstrak;
2. Pengertian kedua dalam arti semua kekayaan milik negara yang dapat dinilai dengan uang dan memiliki nilai buku atau yang termasuk dalam catatan kekayaan akuntansi negara;
3. Pengertian ketiga dalam arti hak dan kewajiban yang menyangkut keuangan atau dana milik negara yang pengelolaannya dilakukan melalui APBN, APBD, dan/atau melalui anggaran perusahaan negara dan perusahaan daerah, serta badan-badan lain, termasuk badan swasta, yang mengelola uang negara;
4. Pengertian keempat dalam arti anggaran pendapatan dan belanja negara, baik tingkat pusat (APBN) maupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota (APBD);

²¹ Yenny Sucipto, dkk. 2015. *APBN Konstitusional-Prinsip dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta: Galang Press, halaman.149-151

5. Pengertian kelima dalam arti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tingkat pusat saja.

Pengertian terakhir inilah yang kemudian tercermin dalam rumusan ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Keuangan Negara ini menentukan bahwa semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut termasuk ke dalam pengertian keuangan negara. Bahkan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut diuraikan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian pengelolaan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan.

1. Dari sisi objek, yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal. Moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;

3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban;
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan Negara.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian pengelolaan keuangan negara dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam pengelolaan pajak, moneter, dan kekayaan negara yang dipisahkan. Karena itu, menurut Muhammad Saidi, pendekatan sebagaimana tersebut melahirkan tolok ukur untuk menetapkan substansi keuangan negara dalam arti luas. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan; a) anggaran pendapatan dan belanja negara; b) anggaran pendapatan dan belanja daerah; c) keuangan negara pada badan usaha milik negara; dan d) badan usaha milik daerah. Dengan demikian, keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja.²²

²² Muhammad Djafar Saidi, *Op.Cit.*, halaman. 13-14

C. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Dalam Sistem Kelembagaan Negara di Indonesia

1. Badan Pemeriksa Keuangan

Rapat Panitia Hukum Dasar pada 11 Juli 1945, Ir. Soekarno menyatakan pendapatnya bahwa Trias Politika saja tidak cukup. Maksud dari pernyataan Ir. Soekarno, yang hendak diwujudkan adalah *socialle rechtvaardigheid*, bukan sekedar *politieke rechtvaardigheid*.²³

Ir. Soekarno menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan pemerintah negara, yaitu antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif dinilai tidak akan mampu mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Pemikiran Ir. Soekarno bahwa ‘Trias Politika saja tidak cukup’ dibenarkan oleh sejarah. Dari aspek ‘infrastruktur politik’ muncul kekuatan media massa dan ‘unjuk rasa masyarakat’ sebagai kekuasaan yang ikut menentukan kebijakan pemerintahan Negara. Dari aspek ‘supra struktur politik’ muncul pula satu kekuasaan baru yaitu kekuasaan auditif yang sangat menentukan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan negara. Kekuasaan auditif tersebut dimanifestasikan dalam lembaga negara, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan, yang merupakan bagian dari Hal Keuangan Negara.²⁴

Berdasarkan konstitusi negara sebelum mengalami perubahan, kedudukan BPK-RI adalah termasuk sebagai salah satu di antara beberapa lembaga negara

²³ Pernyataan Ir. Soekarno dalam Rapat Panitia Hukum Dasar pada 11 Juli 1945: “Sekarang Rusia menolak Trias Politika sudah 22 tahun yang lalu. Sun Yat Sen juga menolak Trias Politika 30 tahun yang lalu. Jadi ada aliran yang menyatakan bahwa Trias Politika itu kolot”. 1

²⁴ *Ibid.*, halaman 2.

yang dinamakan sebagai “Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara” atau sering dikenal dengan singkatannya “*Lettina*”. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang pengelolaan keuangan Negara diadakan suatu badan yang bebas dan mandiri yaitu Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 23 diatur dalam Pasal 23E, 23F, dan 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa Badan Pengawas Keuangan bertugas untuk memeriksa dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri, hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya dan hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden, pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. Pasal 23 G Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi dan ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Awal kemerdekaan Indonesia ketika itu, lembaga serupa juga diadakan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Dasar 1945. Kelembagaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia merdeka bersifat “*auxiliary*” terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.

Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai amanat dari ketentuan Pasal 23G ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Amanat tersebut dilakukan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Ketentuan mengenai tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dirincikan lagi dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.²⁵

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem kelembagaan negara di Indonesia adalah sebagai lembaga tinggi negara dalam ranah kekuasaan auditif yang sejajar dengan kedudukan lembaga tinggi negara lainnya seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dalam ranah kekuasaan yudikatif, kemudian kedudukan Presiden dan Wakil Presiden dalam ranah kekuasaan eksekutif serta kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dalam ranah kekuasaan legislatif.

²⁵ Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, halaman 94-95

2. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan adalah lembaga pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden dan wakil presiden. Tugas utama BPKP adalah membantu presiden dan wakil presiden mengawasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dan pembangunan, agar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus memberikan masukan bagi pembuatan kebijakan terkait dengan itu.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan tidak hanya sampai disitu saja, BPKP juga dapat melakukan pemeriksaan khusus atau audit investigasi untuk membongkar kasus-kasus yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau menguntungkan sebagian orang. Bila ada indikasi terjadinya tindak pidana korupsi maka acuan yang digunakan BPKP dalam

mengaudit investigasinya adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan fungsi dan wewenangnya, disini terlihat bahwa peran BPKP dalam upaya pemberantasan korupsi dapat dijadikan modal dasar yang kuat dalam memerangi kejahatan di negeri ini.²⁶

Pembentukan lembaga Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yang berdasarkan pada keputusan presiden, maka dapat diketahui bahwa Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan adalah lembaga non-departemen negara di ranah eksekutif yang bertanggung jawab langsung kepada presiden.

Perkembangan sistem kelembagaan negara di Indonesia yang pada saat ini mengenal istilah lembaga negara bantu (*auxiliary organ*) maka kedudukan kelembagaan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan adalah merupakan lembaga negara bantu di bidang eksekutif.

Menurut Jimly Asshidiqie, *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga tersebut terkadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies* atau *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga tersebut.

Asimow menyatakan bahwa *state auxiliary organs* adalah “*units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the*

²⁶ Abdul Latif. 2016. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 342

statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent". Dengan demikian, dalam konteks Indonesia, *state auxiliary organs* dibedakan atas *independent regulatory bodies* dan *executive branch agencies*.

Mengikuti alur pikir Asimow, yang membedakan organ negara tambahan dalam lembaga yang berada di bawah eksekutif (*executive branch agencies*) dan lembaga negara independen, maka BPKP dimasukkan ke dalam kelompok lembaga negara tambahan dalam cabang eksekutif/pemerintah.²⁷

D. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia

Pengawasan adalah sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin dalam mencapai tujuan.

Tujuan dari pengawasan adalah untuk mengetahui sampai dimana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, pemborosan, penyelewengan, dan lain-lain kendala di masa yang akan datang. Jadi keseluruhan dari pengawasan adalah kegiatan membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan

²⁷ *Ibid.*, halaman. 272-273.

apa yang direncanakan sebelumnya, karena itu perlu kriteria, norma, standar dan ukuran tentang hasil yang ingin dicapai.²⁸

Pengawasan dilakukan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu, pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan dalam siklus anggaran. Pengendalian tersebut dimaksudkan agar terjalin hubungan antara target dan realisasi setiap program atau kegiatan atau proyek yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.

Pengawasan mengandung makna sebagai “pengamatan atas pelaksanaan seluruh kegiatan unit organisasi yang diperiksa untuk menjamin agar seluruh pekerjaan yang sedang dilaksanakan sesuai rencana dan peraturan”. Pengertian lainnya, pengawasan adalah “suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan tindakan perbaikan”. Sementara itu, dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai “proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.”²⁹

Pengawasan pengelolaan keuangan negara dimaksudkan untuk mengetahui kinerja suatu organisasi atau unit kerja pemerintahan dalam mengelola keuangan negara dalam bentuk APBN dan APBD. Apabila kinerja suatu organisasi atau unit

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Josup Mario Monteiro. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Keuangan Negara dan Daerah* Malang: Intelegensia Media, halaman 117.

kerja pemerintahan berhasil mencapai tujuan, maka organisasi atau unit kerja pemerintahan dinilai dapat mengelola keuangan negara secara efisiensi dan efektif. Sebaliknya, jika kinerja organisasi atau unit kerja pemerintahan mengalami kegagalan maka dinilai telah menimbulkan kerugian keuangan negara.

Pengawasan atas pengelolaan APBN dan APBD dapat dilakukan oleh instansi atau lembaga baik yang secara konstitusional maupun yang secara fungsional melakukan pengawasan antara lain: BPK, DPR dan DPRD, BPKP, dan Inspektorat Jenderal Kementerian. Oleh karena itu, sistem pengawasan pengelolaan APBN dan APBD dapat dibagi atas 2 (dua) sistem, yaitu sistem pengawasan eksternal dan sistem pengawasan internal.

1. Kewenangan pengawasan keuangan negara secara eksternal oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara

Kewenangan pengawasan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.³⁰ Pada pasal tersebut disebutkan bahwa “Badan Pemeriksa Keuangan bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”. Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tersebut

³⁰ Eka Nam Sihombing. 2018. *Op.Cit.*, halaman 94-95

dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 8 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Badan pemeriksa Keuangan berwenang:³¹

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, ditempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara;
- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara;

³¹ *Ibid.*

- g. Menggunakan tenaga ahli dan tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. Membina jabatan fungsional pemeriksa;
- i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintah; dan
- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pengawas keuangan negara sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif (*controlling*), atau sekurang-kurangnya berdekatan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.

2. Kewenangan pengawasan keuangan negara secara internal oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

Badan pengawas keuangan dan pembangunan adalah lembaga adalah lembaga pemerintah non departemen yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden dan wakil presiden. Tugas utama BPKP adalah membantu presiden dan wakil presiden mengawasi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dan pembangunan, agar sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus memberikan masukan bagi pembuatan kebijakan terkait dengan itu.

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan pengawasan internal keuangan negara BPKP, berdasarkan Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional yaitu sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan nasional pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional meliputi kegiatan yang bersifat lintas sektoral, kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, dan kegiatan lain berdasarkan penugasan dari Presiden;

- b. Pelaksanaan audit, revidi, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang didalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/ daerah;
- c. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah;
- d. Pemberian konsultasi terkait dengan manajemen risiko, pengendalian intern, dan tata kelola terhadap instansi/badan usaha/badan lainnya dan program/ kebijakan pemerintah yang strategis;
- e. Pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program dan/atau kegiatan yang dapat menghambat kelancaran pembangunan, audit atas penyesuaian harga, audit klaim, audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah, pemberian keterangan ahli, dan upaya pencegahan korupsi;
- f. Pengoordinasian dan sinergi penyelenggaraan pengawasan intern terhadap akuntabilitas keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional bersama-sama dengan aparat pengawasan intern pemerintah lainnya;

- g. Pelaksanaan revidi atas laporan keuangan dan laporan kinerja pemerintah pusat;
- h. Pelaksanaan sosialisasi, pembimbingan, dan konsultasi penyelenggaraan sistem pengendalian intern kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah;
- i. Pelaksanaan kegiatan pengawasan berdasarkan penugasan Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan;
- j. Pembinaan kapabilitas pengawasan intern pemerintah dan sertifikasi jabatan fungsional auditor;
- k. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah;
- l. Pembangunan dan pengembangan, serta pengolahan data dan informasi hasil pengawasan atas penyelenggaraan akuntabilitas keuangan negara Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- m. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di BPKP; dan
- n. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, kehumasan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa kedudukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan sebagai lembaga negara bantu di ranah

eksekutif berwenangan melakukan pengawasan keuangan negara yang dikelola oleh kementerian negara, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Pemerintah Daerah, dan Badan Layanan Umum yang berada dibawah kekuasaan eksekutif.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dan Badan Pengawas Keuangan Negara dan Pembangunan dalam Menentukan dan Memeriksa Kerugian Keuangan Negara

1. Badan Pemeriksa Keuangan Negara

Terkait dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan negara dalam menentukan kerugian keuangan negara, perlu terlebih dahulu dijelaskan konsep kerugian keuangan negara, sehingga dapat diketahui makna dan kewenangan dalam menentukan kerugian negara tersebut.

Kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan peruntukannya tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian keuangan Negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan Negara. Hal ini tidak boleh dilakukan agar terhindar dari cengkeraman hukum sebagai objek hukum bukan merupakan subjek hukum selaku pendukung hak dan kewajiban dalam perhubungan hukum di bidang pengelolaan keuangan Negara.

Kerugian keuangan Negara menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Pengertian ini menunjukkan bahwa kerugian keuangan Negara

mengandung arti yang luas sehingga mudah dipahami dan ditegakkan bila terjadi pelanggaran dalam pengelolaan keuangan Negara.³²

Kerugian negara dan tuntutan ganti kerugian merupakan substansi dalam hukum keuangan negara yang melibatkan pihak pengelola keuangan negara dengan pihak yang berwenang melakukan tuntutan ganti kerugian. Ketika salah satu pihak tidak dapat melaksanakan fungsinya, berarti terdapat kendala terhadap penegakan hukum keuangan negara. Kendala itu harus dikesampingkan sehingga tujuan negara yang hendak dicapai dapat memperoleh pembiayaan sebagaimana yang diamanatkan dalam anggaran negara.³³

a. Sebagai Lembaga Peradilan *Quasi*

Pelaksanaan pemeriksaan tanggung jawab keuangan keuangan negara terjadi kekurangan yang mengakibatkan kerugian negara, karena ada unsur salah, lalai atau alpa, maka pemerintah harus segera mengambil tindakan untuk menutup kerugian negara tersebut dengan meminta pertanggung jawaban yang bersangkutan untuk segera menyetor kembali jumlah kekurangan itu. Apabila tindakan tersebut tidak berhasil, maka harus dilakukan proses penyelesaian kerugian negara agar pertanggungjawaban kerugian keuangan bera menjadi utuh atau bulat dan kerugian negara dapat dikembalikan kepada negara. Proses yang mempertimbangkan unsur keadilan ini dikenal dengan proses tuntutan perbendaharaan yang dikenakan terhadap bendaharawan yang lalai, atau

³² Eka Nam Sihombing. *Op.Cit*, halaman 109

³³ *Ibid.*, halaman 111.

alpa, atau bersalah dalam melaksanakan tugasnya. Terhadap pegawai negeri yang bukan bendaharawan diberlakukan tuntutan ganti rugi (TGR).

Proses tuntutan perbendaharaan diselenggarakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 59 sampai dengan Pasal 67 mengatur mengenai penyelesaian kerugian keuangan negara. Proses terhadap bendaharawan diawali dengan penelitian dan tindakan pendahuluan. Tindakan pendahuluan yang dilakukan untuk mengungkapkan terjadinya kekurangan perbendaharaan adalah dengan melakukan pengumpulan data dan keterangan lainnya dapat diperoleh dari:

- 1) Pemberitahuan awal atau laporan dari atasan langsung bendaharawan yang bersangkutan dan atau pihak yang berkuasa, misalnya kepala daerah;
- 2) Hasil verifikasi atas SPJ bendaharawan yang dilakukan oleh KPKN, biro/bagian keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- 3) Pemeriksaan pengujian kas atau pemeriksaan barang dalam pengujian kas atau pemeriksaan persediaan barang dalam pengurusan bendaharawan, yaitu dilakukan oleh atasan langsung, APIP atau Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada pengungkapan pertama pada umumnya belum cukup memberikan bukti bukti data (bukti kuat) untuk keperluan suatu tuntutan perbendaharaan, sehingga harus dilakukan untuk melengkapi informasi mengenai:

- 1) Peristiwa terjadinya kekurangan perbendaharaan/kerugian;
 - a) Jumlah kerugian secara pasti;
 - b) Siapa saja yang tersangkut;
 - c) Besar kecilnya kesalahan dari masing-masing yang tersangkut;
 - d) Keterangan lainnya yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan kekurangan /kerugian;

- e) Hasil pengumpulan informasi disampaikan kepada atasan Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) Penetapan jumlah kekurangan perbendaharaan
- 3) Beban pembuktian yaitu bendaharawan harus bertanggung jawab atas setiap kekurangan yang terjadi dalam pengurusan, tetapi apabila dapat memberikan pembuktian yang kuat ia bebas dari kesalahan, kelalaian, kealpaan, kelalaian atas kekurangan perbendaharaan, maka menurut ketentuan ia dapat dibebaskan dari kewajiban untuk mengganti dan kekurangan tersebut dihapuskan dari daftar pertanggungjawabannya.
- 4) Penggantian kekurangan secara damai yaitu apabila jumlah kekurangan perbendaharaan telah ditetapkan, sebaiknya diusahakan secara damai, yakni tanpa harus tuntutan perbendaharaan pergantian dapat dilakukan secara tunai maupun dengan angsuran.³⁴

Kemudian dilanjutkan dengan prosedur tuntutan perbendaharaan biasa berupa:

- 1) Pembebanan penggantian sementara dan tindakan-tindakan lainnya untuk menjamin kepastian negara.

Penggantian secara damai tidak berhasil, maka bendaharawan yang bersangkutan dapat dibebankan penggantian sementara dengan surat keputusan dari menteri dalam negeri/ketua lembaga/ dirut BUMN dimana bendaharawan mendapat pembayaran. Hal ini dilakukan untuk menjamin kepentingan negara/daerah, karena atas dasar keputusan itu dari bendaharawan dan dapat pula dimintai kepada pihak berwajib supaya dilakukan penyitaan penjagaan atas harta kekayaan milik bendaharawan. Supaya penggantian kekurangan yang akan dibebankan kepada bendaharawan memberikan hasil yang diharapkan, maka perlu diselidiki harta kekayaan baik yang berasal dari kejahatan maupun milik pribadi

³⁴*Ibid.*, halaman. 45

bendaharawan dan orang-orang yang akan/ sedang dituntut dan atau ahli waris serta warisan yang ditinggalkan. Bila perlu penyitaan hasil penyidikan dilaporkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.³⁵

2) Tuntutan tingkat pertama

Tuntutan dimulai dari Badan Pemeriksa Keuangan dengan menerbitkan surat keputusan waktu untuk menjawab yang dimintai pertanggungjawabannya dari bendaharawan atas kekurangan bendaharawan dengan batas waktu 1 hari yang diberikan kepada bendaharawan untuk mengajukan keberatan disertai pembuktian bahwa ia bebas dari kesalahan dalam peristiwa kekurangan perbendaharaan. Dalam hal perbendaharaan telah memberikan SKTM, namun karena suatu alasan Badan Pemeriksa keuangan berpendapat terhadapnya masih harus dilakukan tuntutan perbendaharaan maka tuntutan tidak perlu dimulai dengan menerbitkan SK batas waktu karena bendaharawan telah menyatakan bertanggung jawab. Bila dalam batas waktu yang diberikan bendaharawan tidak mengajukan keberatan/pembelaan diri atau telah mengajukan suatu pembelaan diri tetapi ia tidak dapat membuktikan bahwa ia bebas dari kesalahan, maka Badan Pemeriksa Keuangan menerbitkan surat keputusan pembebanan.

Bendaharawan berdasarkan surat keputusan batas waktu tidak mempergunakan kesempatan untuk mengajukan keberatan tidak dapat mengajukan permohonan naik banding. Badan Pemeriksa Keuangan telah

³⁵ *Ibid.*

berpendapat bahwa ia salah/ lalai dan dengan demikian telah membebankan penggantian kekurangan kepadanya, dan bendaharawan dapat mengajukan permohonan banding dalam batas waktu satu bulan setelah menerima surat keputusan pembebanan. Keputusan permohonan banding diambil dalam sidang badan lengkap, apabila dalam putusan tersebut bendaharawan dinyatakan bebas dari tanggung jawabnya, maka surat keputusan pembebanan majelis dinyatakan dicabut dan kepada pemerintah dipersilahkan untuk menerbitkan SK penghapusan.

Badan Pemeriksa Keuangan memutus kekurangan perbendaharaan harus diganti oleh bendaharawan, maka pelaksanaan diserahkan ke pihak departemen/ lembaga negara/ BUMN yang berwenang memerintahkan pemotongan atas gaji. Dalam hal keputusan Badan Pemeriksa keuangan tentang pembebanan perbendaharaan dan tentang pembayaran denda damai diambil (atas nama negara Republik Indonesia) dimana salinan keputusan ditandatangani oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang mempunyai kekuatan dan dapat dilaksanakan sebagai keputusan hakim dalam perkara perdata dan prosedur tuntutan perbendaharaan khusus.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (5) Undang-undang Dasar RI 1945, Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara seutuhnya, bukan hanya terbatas pada tanggung jawab bendaharawan. Sehubungan dengan hal itu, apabila terjadi kerugian negara yang menjadi tanggung jawab pemerintah, maka proses

penyelesaiannya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Fungsi peradilan *quasi* ini dilakukan melalui:

- 1) Penetapan syarat-syarat pembuktian terjadinya kerugian negara;
- 2) Penetapan prosedur penyampaian dan penetapan jumlah kerugian keuangan negara yang harus dikembalikan;
- 3) Menetapkan prosedur persidangan *quasi* dan pengambilan keputusan oleh majelis;
- 4) Penyerahan penyelesaian atau pengembalian kerugian keuangan negara yang berlarut-larut kepada badan urusan piutang dan lelang negara (BUPLN).³⁶

b. Pemberi pertimbangan atas perumusan arsip keuangan negara

Dokumen-dokumen yang menyangkut keuangan negara sebelum dimusnahkan oleh departemen/lembaga negara yang bersangkutan harus terlebih dahulu ditanyakan pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam mempertimbangkan itu, apakah dokumen dapat dimusnahkan atau tidak, pada umumnya harus diteliti:

- 1) Apakah dokumen-dokumen itu sudah diperiksa dan tidak terdapat hal-hal yang mungkin dapat memberi petunjuk ke arah perbuatan curang dan sebagainya;
- 2) Apakah tidak ada peraturan perundang-undangan yang melarang pemusnahan dokumen-dokumen tersebut;

³⁶ *Ibid.* halaman. 52

3) Apakah dokumen-dokumen itu sudah tidak mempunyai kekuatan pembuktian (*bewijskracht*).³⁷

Keperluan penentuan apakah suatu dokumen sudah tidak mempunyai kekuatan pembuktian lagi, dapat dikemukakan bahwa dokumen-dokumen tata usaha keuangan suatu badan yang berbentuk perusahaan, termasuk dalam pengertian Pasal 6 Undang-undang Hukum Dagang, sehingga harus disimpan selama waktu ditetapkan dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang, yaitu 30 tahun untuk buku-buku, daftar dan surat-surat termasuk neraca keuangan, dan 10 tahun untuk surat menyurat lainnya. Dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan berperan dalam kegiatan pemusnahan arsip keuangan dari lembaga-lembaga atau badan-badan pemerintah yang tidak mempunyai nilai kegunaan dan telah melampaui jangka waktu penyimpanan sebagaimana tercantum dalam jadwal retensi arsip masing-masing.

Uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa pemberian pertimbangan atas permohonan pemusnahan dokumen keuangan adalah kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan yang masih relevan untuk dicantumkan dalam Undang-undang tentang Tanggung Jawab Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa Badan Pemeriksa Keuangan secara konstitusional adalah lembaga tertinggi negara yang berwenang dalam melakukan pemeriksaan kerugian keuangan negara. Kedudukan

³⁷ *Ibid.*

Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga tertinggi dalam hal pemeriksaan pengelolaan dan kerugian keuangan negara terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebelum amandemen diatur dalam Pasal 23 ayat 5 kemudian dalam Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga Pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat.

Badan Pemeriksa Keuangan dalam menjalankan tugasnya juga didukung dengan seperangkat Undang-undang di bidang Keuangan Negara, yaitu : Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Ketiga Undang-undang di Bidang Keuangan Negara, yakni Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta telah disesuaikan landasan hukum Badan Pemeriksa Keuangan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, maka sudah menjadi lebih jelas ketentuan-ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara, termasuk aspek pemeriksaannya maupun aspek tanggung jawabnya, serta menempatkan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga pemeriksa keuangan tertinggi secara konstitusional.³⁸

³⁸ *Ibid.*

2. Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan juga dapat melakukan pemeriksaan khusus atau audit investigasi untuk membongkar kasus-kasus yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau menguntungkan sebagian orang. Bila ada indikasi terjadinya tindak pidana korupsi maka acuan yang digunakan BPKP dalam mengaudit investigasinya adalah Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan fungsi dan wewenangnya, disini terlihat bahwa peran BPKP dalam upaya pemberantasan korupsi dapat dijadikan modal dasar yang kuat dalam memerangi kejahatan di negeri ini.³⁹

- a. Audit Investigasi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Kerugian Keuangan Negara

Kapasitas yang dimiliki BPKP khususnya dalam pengungkapan tindakan yang dapat merugikan keuangan negara adalah:

- 1) BPKP berperan sebagai auditor pemerintah dengan tugas memanfaatkan hasil kerja Itjen, Bawasda Aparat Pengawasan Pemerintah Lainnya, kemudian mengelola temuan dan rekomendasi serta pelaksanaan tindak lanjutnya. Hal ini memungkinkan BPKP dapat melakukan pemeriksaan lapangan secara langsung, jika dipandang perlu. Dengan demikian BPKP dapat menjadi mitra kerja dan memberikan dukungan kepada BPK;

³⁹ Abdul Latif. 2016. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 342

- 2) BPKP sebagai analisis kebijakan dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawas lainnya sebagai bahan analisis kebijakan publik. Kemudian memberikan rekomendasi perbaikan atas kebijakan publik;
- 3) Sebagai lembaga investigasi, yaitu menjadi pendukung utama bagi BPK, Kejaksaan dan Kepolisian dalam upaya pemberantasan korupsi. Ditambah lagi BPKP menjadi bagian dalam tim pemberantasan tindak pidana korupsi bersama KPK, Kejaksaan dan Kepolisian.⁴⁰

Semangat audit investigasi oleh BPKP berdasarkan perspektif undang-undang di atas bukan merupakan audit yang hasilnya dapat dijadikan unsur mengungkap korupsi tetapi lebih merupakan tindakan pengawasan (bukan pemeriksaan) internal pemerintah yang bersifat preventif, yaitu berupa laporan pertanggungjawaban kepada presiden. Artinya BPKP memperoleh kewenangan any melalui presiden sebagai asisten internal pengendali pemerintah. BPKP sebagai lembaga pengawas internal memberikan peringatan dini sebelum adanya temuan BPK. Sehingga seharusnya BPKP walaupun sampai pada tindak pidana korupsi sebenarnya bukan merupakan upaya terakhir (*ultimum remedium*), setelah melalui proses gugatan ganti rugi maupun proses administratif internal lainnya.⁴¹

Kedudukan Badan Pengawas Keuangan Negara (BPKP) sebagai aparat pengawas intern pemerintah dalam pengendalian pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem manajerial keuangan negara yang benar, keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan

⁴⁰ Masyarakat Transparansi Indonesia. Analisis Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaga Pemberantasan Korupsi, dalam *Ibid.*, halaman 343.

⁴¹ Duke Arie. *Kewenangan Audit Investigatif BPKP dan Korupsi*, dalam *Ibid.*

keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan BPKP sangat dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal ada atau tidaknya perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan belanja negara maupun anggaran pendapatan belanja daerah.⁴²

Penentuan kerugian keuangan negara terhadap tindak pidana korupsi, auditor BPKP lebih banyak melakukan perhitungan kerugian keuangan negara yaitu audit telah dilakukan oleh penyidik sedangkan auditor BPKP dalam hal ini menilai apakah perhitungan keuangan negara yang telah dilakukan oleh penyidik telah relevan, kompeten dan cukup dalam menentukan besarnya kerugian keuangan negara. Sedangkan audit investigatif merupakan suatu audit yang dilakukan pada proses penyelidikan yang dilakukan auditor BPKP dengan penyidik dan hasil dari audit tersebut menjadi suatu pertimbangan oleh penyidik apakah sudah diperoleh bukti yang cukup untuk meningkatkan kasus ke tahap penyidikan.⁴³

Lazimnya audit investigatif dipahami sebagai audit untuk mengungkap ada tidaknya penyimpangan signifikan yang terjadi di suatu kegiatan akibat kebijakan dan prosedur yang diambil. Audit investigatif biasanya, meski tidak selalu dikembangkan dan hasil audit rutin yang menemukan indikasi adanya penyimpangan dan ketentuan perundang-undangan yang berpotensi merugikan keuangan negara.⁴⁴

⁴² Muhammad Djafar Saidi. *Op.Cit.*, halaman 76.

⁴³ BPKP. Biro Hukum. Pengkajian Hukum Tentang Kedudukan Pejabat BPKP Sebagai Ahli dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi, dalam Abdul Latif. *Op.Cit.* halaman 344 .

⁴⁴ *Ibid.*

b. Penugasan dan Cara Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

BPKP dalam melaksanakan tugasnya berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan dan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Sementara itu, pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Nomor 60 Tahun 2008. Tentang. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, laporan hasil pengawasannya disampaikan kepada menteri keuangan selaku bendahara umum negara dan instansi pemerintah yang diawasinya. Laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan secara berkala kepada presiden dengan tembusan kepada Menteri Aparatur Negara. Tujuan dari laporan tersebut diharapkan segera menindak lanjuti agar pengelolaan keuangan negara tetap sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.⁴⁵

Metode atau cara yang dilakukan oleh auditor BPKP dalam menentukan besaran kerugian keuangan negara dilakukan tergantung dari kasus yang terjadi antara lain dengan cara :

- 1) Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan nilai pekerjaan berdasarkan hasil pemeriksaan fisik oleh ahli fisika;
- 2) Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayarkan dengan harga perbandingan (standar Pemda, harga pasar, harga indeks dan lain-lain);

⁴⁵ Muhammad Djafar Saidi. *Op.Cit.*, halaman 77.

- 3) Membandingkan antara nilai pekerjaan yang dibayar dengan pengeluaran yang seharusnya.⁴⁶

Hingga kini penugasan penghitungan kerugian negara merupakan salah satu produk unggulan yang dihasilkan oleh BPKP. Penugasan tersebut direalisasikan dalam bentuk perbantuan, baik kepada Penyidik Kepolisian maupun Kejaksaan. Ada 2 (dua) hal utama yang menjadi latar belakang penugasan tersebut, yaitu :

- 1) Komitmen BPKP untuk mewujudkan visi antara lain dengan menjalin kerjasama dengan aparat Penyidik, baik Kepolisian maupun Kejaksaan;
- 2) Pengakuan para *stakeholder* akan kompetensi BPKP dalam urusan keuangan negara.⁴⁷

Bantuan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan kepada Kepolisian dihadapkan pada permasalahan menyangkut seluk beluk keuangan negara/daerah dalam penghitungan kerugian keuangan negara bertujuan :

- 1) Menentukan jumlah yang dapat menjadi acuan bagi Pendidik dalam melakukan penuntutan suatu perkara berkaitan dengan berat/ringannya hukuman yang perlu dijatuhkan dan bagi Hakim sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan keputusannya;
- 2) Menentukan jumlah uang pengganti kerugian negara yang harus diselesaikan oleh pihak yang terbukti bersalah bila kepadanya dikenakan pidana tambahan. Dalam penghitungan tersebut dimungkinkan untuk menggunakan berbagai jenis penilaian (*accounting measurement*) seperti

⁴⁶ BPKP. Biro Hukum. Pengkajian Hukum Tentang Kedudukan Pejabat BPKP Sebagai Ahli dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi, dalam Abdul Latif. *Op.Cit.* halaman 345

⁴⁷ *Ibid.*

nilai perolehan, nilai jual, nilai ganti, nilai pasar, nilai jual objek pajak, nilai buku dan sebagainya, namun harus tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kelaziman yang dapat dipertanggungjawabkan secara profesional dan dapat diterima secara hukum.

Penugasan penghitungan kerugian keuangan negara ini dimaksudkan semata-mata untuk membantu Penyidik dalam menghitung kerugian keuangan negara terhadap dugaan suatu tindak pidana korupsi, bukan memberi opini hukum atas kasus yang diperiksa. Dengan demikian, unsur melawan hukum dalam kasus tersebut ditetapkan oleh Penyidik, bukan oleh tenaga ahli dari BPKP.

Menghitung kerugian keuangan negara sehubungan dengan adanya dugaan tindak pidana korupsi, maka prosedur yang lazim ditempuh sebagai berikut :

- 1) Memperhatikan pemaparan kasus posisi yang dilakukan oleh Penyidik;
- 2) Memperoleh dan mempelajari peraturan perundang-undangan terkait;
- 3) Memperoleh dan meneliti bukti-bukti yang terkait dengan suatu kasus;
- 4) Memperoleh dan mempelajari prosedur kegiatan berkaitan dengan suatu kasus;
- 5) Memperoleh dan mempelajari Berita Acara Pemeriksaan yang telah dibuat oleh Penyidik;
- 6) Melakukan expose intern dengan pihak Penyidik.

Penugasan penghitungan kerugian keuangan negara biasanya data sudah diperoleh dan disusun oleh Penyidik. Bahkan ada kemungkinan berkas perkara sudah siap dilimpahkan untuk penuntutan dan tinggal menunggu hasil perhitungan

kerugian keuangan negara oleh auditor BPKP. Walaupun begitu, auditor tetap harus objektif dan independen. Artinya bila memang data atau bukti yang ada masih dirasa kurang untuk dapat menetapkan besarnya kerugian, maka tentunya auditor harus berusaha memperoleh lebih dulu data atau bukti yang belum cukup tersebut.

Output dari penugasan perbantuan penghitungan kerugian keuangan negara adalah laporan. Laporan tersebut terutama memuat potensi jumlah kerugian keuangan negara, sedangkan modus operandi maupun unsur melawan hukum tidak dimuat dalam laporan tersebut. Hal itu pula yang membedakannya dengan laporan hasil audit investigatif. Selain laporan tersebut ditandatangani oleh Kepala Perwakilan, juga ditandatangani oleh tim penugasan mulai dari Pengendalian Mutu, Pengendali Teknis, Ketua Tim dan Anggota Tim.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa BPKP adalah lembaga pengawas keuangan yang ada selain BPK. Dimana kedua lembaga yakni BPK dan BPKP memiliki kompetensi yang berbeda atas tindak lanjut kerugian negara melalui audit investigatif dalam kaitannya dengan unsur pidana. BPK memperoleh kewenangan berdasarkan Pasal 23 E Undang-Undang Dasar 1945, sebagai lembaga pemeriksa keuangan yang memperoleh kewenangan berdasarkan atributif melalui undang-undang. Pemeriksa menurut Undang-undang No. 15 Tahun 2004 adalah orang yang melakukan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara untuk dan atas nama BPK yang dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan atau unsur tindak pidana korupsi.

Berbeda dengan BPKP yang memperoleh kewenangan melakukan audit investigatif berdasarkan PP No. 60 Tahun 2008 yang hanya merupakan bagian dari sistem pengendalian intern pemerintah dalam kaitannya dengan pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah yang bersifat preventif.

Artinya BPKP tidak memiliki kewenangan yang kuat dalam melakukan pemeriksaan investigatif berkaitan dengan unsur tindak pidana korupsi. Sehingga ketika ditemukan adanya kerugian negara yang mengandung unsur pidana, maka kewenangan tindak lanjut atas temuan tersebut sampai pada proses hukumnya adalah menjadi kewenangan BPK. Dalam hal ini BPK sebagai pihak yang paling berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian negara yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi setelah memperoleh laporan dari lembaga pengawasan internal seperti Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota dan BPKP, maupun atas temuan hasil audit investigatif BPK itu sendiri.

B. Relasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam Menentukan dan Memeriksa Kerugian Keuangan Negara

Pembahasan relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tidak akan terlepas dari teori pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan negara dalam upaya menciptakan penyelenggaraan negara dengan konsep *check and balance*.

Kewenangan dan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan sebenarnya telah diatur dalam Undang-

Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun dalam prakteknya terdapat perbedaan temuan kerugian keuangan negara antara Badan Pemeriksa Keuangan Negara dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Hal ini disebabkan karena kecenderungan Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi untuk meminta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan untuk melakukan audit kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang ditanganinya daripada meminta Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan audit atas hal tersebut.

Kedudukan dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan memang memiliki persamaan dan perbedaan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Badan Pemeriksa Keuangan melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan yang telah diberikan secara konstitusional melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah berdasarkan Peraturan Presiden dan berdasarkan keputusan presiden yang memuat pengisian jabatan pimpinan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

Berdasarkan hal tersebut, kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur oleh Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara kelembagaan lebih tinggi dari pada Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan negara. Dengan demikian penulis mengkategorikan relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan

negara kedalam kategori relasi kewenangan horizontal dan relasi kewenangan vertikal, dengan uraian sebagai berikut:

1. Relasi Horizontal Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam Menentukan dan Memeriksa Kerugian Keuangan Negara

Teori norma hukum yang horizontal sebagaimana dijelaskan oleh Prof. Dr. Maria Farida Indrawati Soeprapto, SH yang menyatakan bahwa:

Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak ke atas atau kebawah. Dinamika norma hukum yang horizontal ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru, tetapi norma hukum itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.

Relasi horizontal yang dimaksud adalah kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan sejajar dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi penentuan kerugian keuangan negara. Relasi horizontal kewenangan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan sejajar dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam menentukan kerugian keuangan negara dapat terjadi apabila dalam hal Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan menentukan kerugian keuangan negara baik dalam tindak pidana korupsi atau dalam bentuk lainnya tidak bertentangan dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap objek yang sama.

Sehingga hasil pemeriksaan dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam

penentuan kerugian keuangan negara baik dalam tindak pidana korupsi atau dalam bentuk lainnya berkedudukan sejajar dan dapat dijadikan acuan atau bukti dalam persidangan di pengadilan khususnya persidangan dalam perkara tindak pidana korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016 menjadi dasar bahwa hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan adalah sejajar dengan hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam perkara pengujian Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dan melanggar ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Kaitan pengujian pengujian Pasal Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bertentangan dan melanggar ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 adalah ketika Komisi Pemberantasan Korupsi meminta dan menggunakan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

Pokok permohonan pemohon sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan serta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan negara dalam putusan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. -----, Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002, tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan; Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas:
(a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan

- pemberantasan tindak pidana korupsi; Penjelasan Pasal 6 Yang dimaksud dengan “instansi yang berwenang” termasuk Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Inspektorat pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non-Departemen”;
- b. Bahwa berdasarkan Surat Perintah Penyidikan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor Sprint.Dik-10/01/II 2010, tanggal 23 Februari 2010, diperintahkan kepada Cahyono Wibowo, Adi Deriyana Jayamarta, Erwin Horja Hasudungan Sinaga, Gunawan, Sugeng Wahyudiono, Bhakti Suhendarwan, Roland Ronaldy, Handono Subiakto, Sumarni, Eko Prasetyo Robbyanto untuk melaksanakan penyidikan perkara tindak pidana korupsi dalam Pengadaan Roll Out Customer Information System – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) pada PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang yang diduga dilakukan oleh Tersangka Eddie Widiono Suwondho dan kawan-kawan (Bukti P-5). Kemudian berdasarkan Surat Perintah Penyidikan Pimpinan KPK Nomor Sprint.Dik-14/01/III/2010, tanggal 11 Maret 2010, telah pula diperintahkan kepada Dicky Ario Yustisianto, Ferry Nur Abdullah untuk melaksanakan penyidikan atas perkara tindak pidana korupsi tersebut (Bukti P-6); Bahwa Ade Rahardja sebagai Deputi Penindakan dengan mengatasnamakan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, dengan Surat Nomor R/48/20-23/03/2010, tanggal 3 Maret 2010 telah pula meminta Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara dalam Pengadaan Roll Out Customer Information System – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) pada PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang tersebut (Bukti P – 7). Kemudian hasil penghitungan kerugian negara ini baru diserahkan oleh BPKP pada 16 Februari 2011 dengan Surat Nomor SR- 176/D6/02/2011. Dalam lampirannya disertakan Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN) dan Laporan ini ternyata bukan merupakan laporan hasil audit.;
- c. Bahwa sebagai warga negara yang baik Pemohon mematuhi hukum sepanjang pelaksanaan dan norma hukum yang digunakan tidak bertentangan dengan hukum itu sendiri serta sesuai dengan asas negara hukum serta asas kepastian hukum dan keadilan. Meskipun faktanya akibat penerapan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tidak sejalan dengan konstitusi, asas negara hukum dan perlindungan serta kepastian hukum, telah berakibat Pemohon dirugikan hak-hak konstitusionalnya, karena penetapan Pemohon sebagai Tersangka oleh Direktur Penyelidikan KPK dan perintah penyidikan tersebut, telah dilakukan tanpa terlebih dahulu melakukan penghitungan Kerugian Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang

bebas dan mandiri yang eksistensinya secara konstitusional dijamin secara sah oleh UUD 1945;

- d. Bahwa menurut UUD 1945, Pasal 23E ayat (1) “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Artinya badan yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara adalah BPK yang bebas dan mandiri. Kemudian ketentuan konstitusi ini di normativisasi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung-jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Negara Nomor 1 Tahun 2008 tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar BPK; Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 1 angka 1, ”BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945,” kemudian pernyataan ini dipertegas kembali pada Pasal 6 ayat (1) dinyatakan “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Akhirnya Pasal 10 ayat (1) menyatakan, ”BPK berwenang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”;
- e. Bahwa pada kenyataannya penilaian dan/atau penetapan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) Ahli IT yang menerangkan pendapat Ahli atas pekerjaan Roll-Out Customer Information System – Rencana Induk Sistem Informasi (CIS-RISI) pada PT. PLN (Persero) Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Tahun 2004-2006 ditandatangani 17 Desember 2010 tidak jelas, tidak nyata dan tidak pasti. Padahal menurut ketentuan, kerugian negara tersebut haruslah nyata dan pasti, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 22 menyatakan: kerugian negara adalah “kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun kelalaian”. Oleh karena itu Laporan Hasil Penghitungan Kerugian Keuangan Negara (LHPKKN), yang dilakukan oleh BPKP 16 Februari 2011, adalah tidak sah dan melawan hukum;

- f. Bahwa sesungguhnya institusi yang bertugas dan berwenang memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara serta memberikan penilaian terhadap kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 6 ayat (1); BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Kemudian ketentuan ini ditegaskan kembali dalam Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2008 tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar Badan Pemeriksa Keuangan, Pasal 2 ayat (3) dinyatakan: "Pengelolaan dan Tanggung-jawab Keuangan Negara yang diperiksa oleh BPK meliputi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara";
- g. Bahwa Badan yang berwenang memberikan penilaian, menetapkan dan memutuskan adanya kerugian keuangan negara adalah Badan Pengawas Keuangan (BPK). Hal ini ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, Pasal 10 ayat (2); menyatakan: "Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK". 15. Bahwa sesungguhnya BPKP hanya dapat melakukan perhitungan, penilaian, dan penetapan kerugian negara, apabila mendapatkan delegasi/mandat, atau penugasan dari BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang menyatakan: Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang: g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;" Di mana sesuai ketentuan di atas, BPKP bekerja untuk dan atas nama BPK. Hal tersebut diatur juga dalam Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2008 tentang Penggunaan Pemeriksa dan/atau Tenaga Ahli dari Luar BPK; 16. Bahwa sesungguhnya kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk melakukan penghitungan kerugian negara telah dicabut oleh Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen. Dalam Pasal 52 Keppres tersebut ditegaskan "BPKP mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 47, Pasal

48, Pasal 49 dan dalam Pasal 50 ayat (2) dan ayat (3) dengan tegas dinyatakan BPKP adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang tidak berwenang melakukan audit atas pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu, pemeriksaan Kerugian Negara yang dilakukan oleh BPKP tidak memiliki landasan hukum yang sah, sehingga terbitnya keputusan-keputusan, penetapan, perintah jabatan dan kebijakan yang membawa akibat hukum yang dikeluarkan oleh KPK akibat kekeliruan menafsirkan dan menerapkan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang multi-tafsir, telah memberikan ketidakpastian hukum dan menciderai jaminan perlindungan hukum yang adil terhadap diri Pemohon,-----;

Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa dan mengadili perkara dalam putusan tersebut menolak seluruh permohonan pemohon. Pertimbangan majelis hakim sepanjang yang menyangkut kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara serta Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam penetapan kerugian keuangan negara adalah sebagai berikut:

Bahwa kewenangan BPKP dan BPK masing-masing telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. BPKP merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bekerja berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (selanjutnya disebut Keppres 103/2001). Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa BPKP mempunyai wewenang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (vide Pasal 52 Keppres 103/2001). Pada Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (selanjutnya disebut PP 60/2008) menyatakan, “Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yang selanjutnya disingkat BPKP, adalah aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden”. Pasal 47 ayat (2) PP 60/2008 tersebut kemudian menyatakan, “Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan: a. pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara; dan b. pembinaan penyelenggaraan SPIP”. Pasal 49 PP 60/2008 tersebut menyebutkan BPKP sebagai salah satu aparat pengawasan intern pemerintah, dan salah satu dari pengawasan intern itu termasuk audit investigatif. Kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) yang menyatakan, “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.” (vide Pasal 6 ayat (1) UU BPK). Dengan demikian, tugas dan kewenangan dari masing-masing instansi seperti BPKP dan BPK telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tugas dan kewenangan tersebut tidak perlu disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan UU KPK.

Oleh sebab itu menurut Mahkamah, KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK, misalnya dengan mengundang ahli atau dengan meminta bahan dari inspektorat jenderal atau badan yang mempunyai fungsi yang sama dengan itu dari masing-masing instansi pemerintah, bahkan dari pihak-pihak lain (termasuk dari perusahaan), yang dapat menunjukkan kebenaran materiil dalam penghitungan kerugian keuangan negara dan/atau dapat membuktikan perkara yang sedang ditanganinya;

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka dapat diketahui bahwa relasi horizontal kewenangan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan sejajar dalam artian bahwa hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dapat dijadikan alat bukti dalam pembuktian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi tanpa meminta pengesahan dari Badan Pemeriksa Keuangan Negara atas hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tersebut. Oleh karena itu dalam hal tindak pidana korupsi kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan

dan Pembangunan dalah sebagai penghitung kerugian keuangan negara (auditor) akibat tindak pidana korupsi.

2. Relasi Vertikal Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam Menentukan Kerugian Keuangan Negara

Menjawab persoalan kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan yaitu dengan teori norma hukum vertikal atau disebut juga dengan istilah *Lex superior derogat legi inferior* (hukum yang tertinggi mengenyampingkan hukum yang rendah). Norma hukum yang vertikal sebagaimana dijelaskan oleh Prof. Dr. Maria Farida Indrawati Soeprapto, SH yang menyatakan bahwa :

Norma hukum yang vertikal adalah dinamika norma hukum berjenjang dari atas kebawah, atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika yang vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya, norma hukum yang berada di atasnya berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang dibawahnya.⁴⁸

Relasi vertikal yang dimaksud adalah kedudukan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan lebih rendah dibanding dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan yaitu dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi pemeriksaan kerugian keuangan negara.

Relasi vertikal kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tidak sejajar atau lebih rendah dibanding dengan kewenangan

⁴⁸ *Ibid.*, halaman 23

yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa kerugian keuangan negara dapat terjadi apabila hasil pemeriksaan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam pemeriksaan kerugian keuangan negara baik dalam tindak pidana korupsi atau dalam bentuk lainnya berbeda dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap objek yang sama maka hasil penentuan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan mengenyampingkan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, Tanggal 9 Desember 2016 menyatakan bahwa kewenangan lembaga dalam menentukan kerugian keuangan negara yaitu sebagai berikut:

Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/ Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta persidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara.

Surat edaran Mahkamah Agung tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga yang berwenang dalam melakukan penentuan kerugian keuangan negara. Hal ini tentu tidak terlepas dari kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan

sebagai lembaga negara tertinggi secara konstitusional dalam memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Kedudukan hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan secara hierarki perundangan-undangan lebih tinggi dari pada hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh sebab itu relasi kewenangan kelembagaan secara vertikal terjadi apabila dalam hal hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan terhadap objek pemeriksaan yang sama namun hasil pemeriksaan kerugiannya berbeda, maka hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan ditempatkan sebagai bahan penunjang untuk hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tersebut.

Relasi kewenangan vertikal lainnya adalah Badan Pemeriksa Keuangan dapat meminta hasil pemeriksaan lapangan/fisik yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan atas pemeriksaan keuangan yang dikelola oleh pemerintah (eksekutif).

C. Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Yang Tidak Sama dalam Memeriksa Kerugian Keuangan Negara

Penghitungan dan penetapan jumlah kerugian negara yang dilakukan oleh banyak pihak dapat menyebabkan persoalan *excessive accountability* yang membuat hasil dari perhitungan kerugian negara menjadi bias dan menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum. Asas kepastian hukum mengandung pengertian bahwa peraturan yang dibuat tidak boleh multitafsir, tumpang tindih, dan saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga dapat menyulitkan dalam pelaksanaannya.⁴⁹

Adanya beberapa pihak yang dapat melakukan berbagai aktivitas yang sama seperti menghitung kerugian negara, disebut dengan “*problem of many hands*”, yaitu terlalu banyaknya lembaga yang terlibat pada suatu kegiatan yang sama dengan cara yang berbeda-beda dan pada akhirnya sulit untuk menentukan hasil mana yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan, baik secara politik maupun secara hukum. Kondisi inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab mudahnya kriminalisasi bagi seseorang, yang belum tentu tindakannya menyebabkan kerugian keuangan negara.⁵⁰

⁴⁹ Unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pencapaian kepastian hukum: *pertama*, hukumnya (undang-undang) itu sendiri. Dalam arti, hukum itu harus tegas dan tidak boleh multitafsir. Lalu yang *kedua*, kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan hukum (undang-undang) itu. Dalam arti kekuasaan itu tidak boleh secara semena-mena menerapkan hukum yang retroaktif, dan tetap kukuh menerapkan prinsip legalitas. *Kemudian* diikuti dengan sebuah struktur kekuasaannya yang berdasar *trias politica*, sehingga bisa menjamin adanya kepastian hukum. Effendi Fernando M. Manullang. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Kencana, halaman 154.

⁵⁰ Enny Nurbaningsih, dkk. *Op.Cit.*

Pengaturan hukum hasil laporan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan dengan hasil laporan pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebenarnya telah diatur sedemikian jelas dalam Undang-Undang Dasar 23 E, kemudian diejawantahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan kemudian dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang lebih menekankan kewenangan pemeriksaan keuangan negara berada pada Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016, kedudukan dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan telah dijelaskan berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar serta peraturan perundang-undangan dibahwannya yang masih berlaku. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya menetapkan bahwa hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan adalah dalam kapasitas sebagai bukti yang digunakan oleh penyidik, penyidik, dan penuntut umum tindak pidana korupsi dalam perkara tindak pidana korupsi dalam perspektif penegakan hukum pidana⁵¹ bukan sebagai putusan penentu kewenangan lembaga negara yang berhak menentukan kerugian keuangan negara secara konstitusional kelembagaan.

⁵¹ Pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIV/2016 tanggal 5 Desember 2016, yang menyatakan bahwa : “.....KPK bukan hanya dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam rangka pembuktian suatu tindak pidana korupsi, melainkan dapat juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK.”

Prinsipnya Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan kerugian keuangan negara, hanya terbatas pada perhitungan kerugian keuangan negara atas permintaan penyelidik, penyidik dan penuntut umum dalam perkara tindak pidana korupsi. Berbeda halnya dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki tugas untuk bertanggungjawab atas pemeriksaan pertanggungjawaban kerugian keuangan negara, sehingga Badan Pemeriksa Keuangan diberikan pula kewenangan untuk melakukan tuntutan ganti kerugian kepada pengelolaan keuangan negara apabila terjadi kerugian keuangan negara dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan bertindak dalam kedudukannya sebagai *quasi* peradilan. Oleh karena itu sebenarnya tidak ada persoalan akan kepastian hukum dalam penentuan kerugian keuangan negara karena telah jelas dan nyata bahwa kewenangan tersebut berada di tangan Badan Pemeriksa Keuangan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas maka kesimpulan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Negara dalam menentukan kerugian keuangan negara adalah dalam kapasitasnya sebagai *quasi* peradilan bukan dalam tindak pidana korupsi yang penentuan kerugiannya menjadi kewenangan hakim. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kerugian keuangan negara melainkan hanya terbatas pada kewenangan untuk melakukan perhitungan kerugian keuangan negara sehingga Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan hanya bertindak sebagai auditor keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah (eksekutif);
2. Relasi kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan dalam menentukan kerugian keuangan Negara adalah relasi kewenangan secara horizontal dan relasi kewenangan secara vertikal;
3. Kepastian hukum atas keputusan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang bukan merupakan tindak pidana melainkan hanya perbuatan administrasi pemerintahan adalah kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan penentuan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah kewenangan dari hakim yang memeriksa dan

mengadili perkara tindak pidana korupsi. Oleh karena itu perbedaan keputusan hasil pemeriksaan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan adalah hanya sebagai bukti di persidangan yang dapat digunakan oleh penyelidik, penyidik dan penuntut umum tindak pidana korupsi dan/atau tersangka tindak pidana korupsi.

B. Saran

Berdasarkan uraian di atas, maka saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Seharusnya untuk kewenangan penentuan kerugian keuangan negara tetap menjadi kewenangan dari Badan Pemeriksa Keuangan walaupun hasil pemeriksaan itu dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, mengingat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan diberikan secara langsung oleh Undang-Undang Dasar serta tugas pengawasan keuangan pemerintah yang menjadi tugas pokok dalam pembentukan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan menjadi lebih efektif;
2. Seharusnya Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan melakukan pemberitahuan dan konsultasi kepada Badan Pemeriksa Keuangan apabila melakukan pemeriksaan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi agar dapat menghindari terjadinya perbedaan hasil pemeriksaan

kerugian keuangan negara yang dilakukan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

3. Seharusnya segera dilakukan harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan keuangan negara dan tindak pidana korupsi yang mengatur tentang kewenangan penentuan kerugian keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Latif. 2016. *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group
- Effendi Fernando M. Manullang. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas media
- Evy Trisulo D. 2015. *Kajian Kelembagaan*. Jakarta: Sekretariat Komisi Informasi
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima
- Josup Mario Monteiro. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Keuangan Negara dan Daerah*” Malang: Intelegensia Media
- Josup Mario Monteiro. 2017. *Pokok-Pokok Hukum Keuangan Nega Daerah*” Malang: Intelegensia Media
- Muhammad Djafar Saidi. 2014. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Raja Grafindo
- Putera Astomo. 2014. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta:Thafa Media
- Soerjono Soekanto.2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press
- Tim Yustisia. 2015. *UUD 1945 Kabinet Kerja Reshuffle, Lembaga-Lembaga Negara Beserta Pimpinannya*. Jakarta: Visimedia
- Yenny Sucipto, dkk. 2015. *APBN Konstitusional-Prinsip dan Pilihan Kebijakan*. Yogyakarta:Galang Press
- Yusri Munaf. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru: Marpoyan Tujuh Publishing
- Zainuddin Ali. 2014. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta:Sinar Grafika

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nombor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan KKN

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan

C. Laporan Penelitian

Enny Nurbaningsih, dkk. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*. Laporan Penelitian Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Ri Badan Pembinaan Hukum Nasional

BPKP. Deputi Bidang Investigasi. 2003. *Acuan Bagi Auditor BPKP Dalam Melakukan Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Atas Kasus-Kasus Penyimpangan Yang Berindikasi Tindak Pidana Korupsi dan Perdata*

Ernawati Munis. 2005. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional

La Ode Abadi Rere. 2002. Tesis. *Peranan badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Provinsi Sumatera Utara*, Medan: Program Pascasarjana USU

D. Internet

Neno Triono, “Katakanlah Kebenaran Sekalipun Itu Pahit”, melalui <https://ikhwahmedia.wordpress.com>, diakses Senin 30 Juli 2019

Novrieza Rahmi. “Siapa Berwenang Menyatakan Kerugian Negara? SEMA Pun Tak Mengikat (Hakim bisa berpendapat sendiri. Para penegak hukum juga tidak khawatir dengan terbitnya SEMA No. 4 Tahun 2016)”, melalui <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sema-pun-tak-mengikat/>, diakses Rabu 3 September 2019.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : AGUNG GUMILANG SARAGIH
NPM : 1406200492
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : KEPASTIAN HUKUM RELASI KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN BADAN PENGAWAS KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN DALAM MENENTUKAN KERUGIAN NEGARA
Pembimbing : Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum.

| TANGGAL | MATERI BIMBINGAN | TANDA TANGAN |
|------------|---------------------------|--------------|
| 20-07-2019 | Revisi Latar Belakang | RP |
| 07-08-2019 | Revisi Penulisan footnote | RP |
| 02-09-2019 | Revisi Bab II | RP |
| 18-09-2019 | Revisi Bab II | RP |
| 23-09-2019 | Revisi Bab III | RP |
| 30-09-2019 | Revisi Daftar Isi | RP |
| 03-10-2019 | Revisi Daftar Pustaka | RP |
| 5-10-2019 | Ace U ujian meja hijau | RP |

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM


(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum.)