

**DAMPAK KETIDAKHARMONISAN PENGATURAN KEKUASAAN DAN
KEWENANGAN LEMBAGA PEMERIKSA KEUANGAN NEGARA
DAN DAERAH DALAM MENETAPKAN DAN
MENILAI KERUGIAN NEGARA**

Saryono Yohanes

Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana,
Jl. Adisucipto, Penfui, Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang
Email: yohannessaryono@gmail.com

***ABSTRACT:** As is known, there are laws and regulations governing the power and resources of state and local financial examiners assessing and enforcing the country's financial losses as contained in the 1945 bill. 2006 Mr. Republic of Indonesia 15th law was about Regulation No.15 Tahun 2004 about Pemeriksaan Pengelolaan and the 2011 2011 fiscal responsibility and ri no. 5 year 2011 on public accountant, the 2014 30th year RI No. 30 year administration, and the 192-year 2014 presidential regulation on the board of finance and development. Based on the results of the study, that in practice the effects of a variety of, namely: (1) the absence of material indiscretions of one regulation after another both vertical and horizontal rule in the next generation can result in legal uncertainty and overlapping and the friction of power and authority in law enforcement especially in management and regional financial and financial matters; and (2) gives rise to a basis for legal consideration different from law enforcement and law-enforcement personnel (judges, prosecutors, police enforcement, and lawyers) in law enforcement especially in the financial industry.*

***Key words:** consistency, harmony of certainty, Power, Jurisdiction, Checks, finances, state losses.*

ABSTRAK: Sebagaimana diketahui bahwa terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kekuasaan dan kewenangan lembaga pemeriksa Keuangan Negara dan daerah dalam menilai dan menetapkan kerugian keuangan negara sebagaimana termuat dalam UUD 1945, UU RI No. 15 tahun 2006 tentang BPK, UU RI No. 15 tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta UU RI No. 5 tahun 2011 tentang Akuntan Publik, UU RI No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Peraturan Presiden Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Berdasarkan pada hasil kajian menunjukkan, bahwa dalam praktek menimbulkan berbagai dampak, yaitu: 1) adanya ketidakonsistenan materi muatan peraturan yang satu dengan yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horisontal pada gliran berikutnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tumpangtindih serta gesekan kekuasaan dan kewenangan dalam penegakan hukum khususnya dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan daerah; dan 2) Menimbulkan terjadinya dasar pertimbangan hukum yang berbeda dari para hukum dan Aparatur Penegak hukum (Hakim, Jaksa, Kepolisian, dan Pengacara) dalam penegakan hukum khususnya dalam bidang Keuangan Negara dan Daerah.

Kata kunci: Konsistensi, Keharmonisan Kepastian, Kekuasaan, Kewenangan, Pemeriksaan, Keuangan, Kerugian Negara.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dasar pertimbangan akademik dilakukannya kajian ini dalam Jurnal ini didasarkan pada suatu isu dan realita hukum sebagai potret masalah yang melatarbelakngai tulisan ini ini, yaitu;

- 1) Terdapat berbagai lembaga negara atau Aparatur pemerintahan negara dan Akuntan publik lainnya yang mengklaim seolah-olah memiliki kompetensi dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan penilaian atau penetapan kerugian keuangan negara di Negara Republik Indonesia.
- 2) Terdapat berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur lembaga negara dan lembaga lainnya dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan penilaian atau penetapan kerugian keuangan negara di Negara Republik Indonesia.
- 3) Terdapat ketidakharmonisan antara materi muatan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain baik secara hierarkis atau vertikal maupun secara horizontal sehingga tumpang tindih antara kaidah atau peraturan yang satu dengan yang lainnya

2. Perumusan Masalah

Beranjak dari persoalan yang melatarbelakangi penelitian ini maka terdapat beberapa masalah yang diidentifikasi dalam penelitian ini, yaitu; 1) Apakah dampak hukum dari ketidakharmonisan Pengaturan Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara Dan Daerah Dalam Menetapkan dan Menilai Kerugian Negara? 2) Kebijakan hukum yang manakah yang dapat menjamin kepastian

hukum ketidak-harmonisan Pengaturan Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara dan Daerah Dalam Menetapkan Dan Menilai Kerugian Negara?

3. Metode Penelitian

Jika memperhatikan tipologi dari Artikel ini sebagai tipologi penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif maka tentunya hal ini berimplikasi pada metode yang digunakan, yaitu metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutes approach*), dan yuridis konseptual. Selanjutnya metode analisisnya menggunakan beberapa, yaitu; Metode analisis materi hukum (*conten analysis*), metode interpretasi hukum, metode konstruksi hukum, dan metode yuridis preskriptif.

TINJAUAN PUSTAKA

Guna mengetahui dan memahami serta menguraikan atau menganalisis secara lebih mendalam, komprehensif dan holistik terkait dengan kedua permasalahan yang disebutkan di atas maka peneliti menggunakan teori berikut ini.

1. Pengertian, Tujuan dan Fungsi Harmonisasi Hukum

Menurut Kusnu Goesniadhie mengemukakan, bahwa secara teoretis peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki dan tidak membenarkan adanya pertentangan antara unsur-unsur atau bagian-bagian di dalamnya. Peraturan perundang-undangan saling berkaitan dan merupakan bagian dari suatu sistem, yaitu sistem hukum nasional. Ditinjau dari sistem hukum nasional, peraturan perundang-undangan yang mengatur tata

pemerintahan terjadi tumpang tindih karena belum terintegrasi dan sinergisnya peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral.¹

Lebih lanjut Kusnu Goesniadhie mengemukakan, bahwa Kebutuhan tentang peraturan perundang-undangan yang harmonis dan terintegrasi menjadi sangat diperlukan untuk mewujudkan ketertiban, menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan terintegrasi, diperlukan untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung tata pemerintahan yang baik.²

Menurut L. M. Gandhi sebagaimana terpetik dalam Kusnu Goesniadhie berpendapat Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum.³

Bertolak dari perumusan pengertian-pengertian di atas, Kusnu Goesniadhie menyimpulkan bahwa yang dimaksud harmonisasi hukum, adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai

sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional. Istilah upaya ini menunjuk pada pemikiran untuk mencapai suatu maksud, yaitu proses. Dalam proses pada waktunya dihasilkan akibat-akibat yang memberikan umpan balik dan memberikan pengaruh-pengaruh, dan pada waktu sesudahnya menghasilkan keluaran-keluaran. Dengan demikian norma-norma hukum di dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional, tidak terhalang oleh perbedaan-perbedaan, tidak saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.⁴

Selain itu, Wicipto Setiadi sebagaimana terpetik dalam Mahendra Putra Kurnia berpendapat Pengharmonisasian hukum adalah upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu rancangan undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*Overlapping*).⁵

Mahendra Putra Kurnia, lebih jauh lanjut mengemukakan, bahwa harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah hukum berupa upaya penyelarasan berbagai kepentingan, penyesuaian dengan norma hukum yang lebih tinggi, sederajat, lebih rendah dan norma non hukum serta upaya pengefektifan dan pengefisienan dari suatu konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan maupun peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Maksud dari penyelarasan dari berbagai

¹Kusnu Goesniadhie. S, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Nasa Media, Cetakan Pertama, Malang, 2010, hlm 1

² Ibid

³ Ibid, hlm 8

⁴ Ibid, hlm 8-9

⁵Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia, Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*, Universitas Brawijaya Press, Cetakan Pertama, Malang, 2011, hlm 36

kepentingan di sini adalah bahwa seringkali banyak kepentingan-kepentingan yang muncul dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan harmonisasi hukum inilah berbagai kepentingan tersebut diselaraskan dan disamakan. Penyesuaian dengan norma hukum yang lebih tinggi, tinggi, sederajat atau yang ada di bawahnya dimaksudkan untuk menghindari pertentangan norma hukum (*conflict of norm*) dan tumpangtindih (*overlapping*) pengaturan. Selain itu, dalam harmonisasi hukum juga dilakukan penyesuaian dengan norma-norma non hukum seperti norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan atau bahkan dengan norma-norma yang tidak tertulis yang tumbuh, berkembang di masyarakat (hukum adat). Pengefektivan yang dimaksud dalam harmonisasi hukum adalah upaya untuk membuat konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tepat sasaran. Sedangkan efisiensi lebih kearah bahwa konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat haruslah tepat guna.⁶

Mengacu pada pendapat di atas maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan, bahwa yang dimaksud dengan harmonisasi hukum adalah suatu tindakan pemerintah yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undang, yang meliputi kegiatan penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum demi tercapainya tujuan dan fungsi hukum secara berdayaguna dan berhasilguna sehingga tidak terjadinya tumpang tindih (*Regulate Overlapping*) dan juga dapat saja menimbulkan konflik norma (*Norm conflict*) antara ketentuan hukum atau

peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horisontal.

Sehubungan tujuan dan fungsi harmonisasi hukum, tentunya tidak terlepas dari tujuan dan fungsi hukum sebagai induknya (genusnya). Dalam pada itu tujuan menurut, L.J. Van Apeldoorn mengemukakan bahwa⁷; Tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki perdamaian. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, kehormatan, kemedekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya.

Selain itu, Roscoe Pound mengemukakan beberapa tujuan hukum yaitu sebagai berikut⁸:

Pertama, bahwa hukum itu diadakan supaya terjaga ketenteraman di dalam suatu masyarakat tertentu; untuk menjaga perdamaian dalam keadaan bagaimana saja dan dipelihara dengan mengorbankan apa saja.

Kedua, bahwa hukum itu bertugas memenuhi kehendak masyarakat yang menginginkan keamanan dan ketertiban hukum.

Ketiga, bahwa hukum bertujuan untuk mempertahankan *status quo* sosial atau ketertiban umum.

Mochtar Kusumaatmadja membedakan fungsi dan tujuan hukum yaitu sebagai berikut⁹; Bahwa hukum menjamin keteraturan (kepastian) dan ketertiban, bukan tujuan akhir dari hukum melainkan lebih baik disebut fungsi hukum, sedangkan

⁷L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm 10

⁸ Roscoe Pound, *An Introduction To The Philosophy Of Law*, penerj, Mohamad Radjab, *Pengantar Filsafat Hukum*, AksaraBaru, Jakarta, 1987, hlm 42

⁹*Ibid*, hlm 52

⁶ *Ibid*, hlm 36-37

tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan akhir dari hidup bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat itu, yang akhirnya bermuara pada keadilan.

Masih dalam kaitannya dengan tujuan hukum atau peraturan perundang-undangan Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa¹⁰; Tujuan akhir dari perundang-undangan adalah untuk melayani kebahagiaan yang paling besar dari sejumlah terbesar rakyat. Prinsip kebahagiaan yang terbesar ini berakar sangat kuat pada keyakinan Bentham, dan dengan demikian sangat menentang setiap teori yang mengajarkan tentang hak asasi manusia yang tidak dapat diganggu gugat.

Berkaitan dengan fungsi hukum, Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa¹¹ Hukum sebagai pranata sosial yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sebagai sistem sosial dan pengendalian sosial; sebagai norma sosial, sebagai mekanisme pengintegrasian, dan hukum sebagai institusi keadilan.

Sehubungan dengan fungsi hukum sebagai institusi sosial, maka Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa¹²; Di dalam masyarakat dijumpai berbagai institusi yang masing-masing diperlukan oleh masyarakat itu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan memperlancar jalannya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan tersebut. Oleh karena fungsinya yang demikian itu maka masyarakat sangat membutuhkan kehadiran institusi tersebut. ... Keadilan merupakan salah satu kebutuhan dalam hidup manusia yang umumnya diakui di semua tempat di

dunia ini. Apabila keadilan itu dikukuhkan ke dalam institusi yang namanya hukum maka institusi hukum itu harus mampu untuk menjadi saluran agar keadilan itu dapat diselenggarakan secara saksama dalam masyarakat.

Terkait dengan fungsi hukum tersebut, Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa¹³; 1) Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat (*agent of change atau social change*); dan 2) Hukum sebagai sarana pengatur perikelakuan, (*social engineering /social planing*)

Bertitik dari pendapat yang dikemukakan di atas baik yang berkaitan harmonisasi hukum maupun tujuan hukum dan fungsi maka dalam penelitian ini dapat saya kemukakan atau deskripsikan tujuan yang diharapkan dari harmonisasi hukum, yaitu sebagai berikut;

- 1) Untuk menjamin keadilan dalam pencapaian berbagai program/ perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, pengawasan/ pengendalian pembangunan nasional;
- 2) Untuk menjamin kedayagunaan atau kefaedahan dan kemanfaatan hukum secara fungsional dalam pembangunan nasional;
- 3) Untuk menjamin kepastian hukum dalam perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, dan pengawasan /pengendalian pembangunan nasional;
- 4) Menjamin ketenteraman dan kedamaian serta rasa aman dalam perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, dan pengawasan/pengendalian pembangunan nasional;
- 5) Untuk menjamin ketertiban dan ketertaturan dalam perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, dan penga-

¹⁰SatjiptoRahardjo, *IlmuHukum*, Citra Aditya, Bandung, 2000, hlm 269 9

¹¹Satjipto Rahardjo, *Ilmu, ... Op. Cit*, 2000, hlm 117

¹²Ibid, hlm 117.

¹³Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm 107

wasan/pengendalian pembangunan nasional.

- 6) Untuk mengatasi terjadinya perbedaan, tumpang tindih, konflik norma antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horisontal.
- 7) Untuk menjamin keserasian, keselarasan, sinergitas, dan proporsionalitas serta menjamin dan memelihara konsistensi antara konsepsi, teori, asas dan kaidah hukum, sistem hukum, materi muatan peraturan perundang-undangan, kebijakan dan putusan hakim yang satu dengan yang lainnya sehingga terwujudnya kepastian hukum, kefaedahan hukum dan keadilan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Berkaitan dengan fungsi harmonisasi hukum, Kusnu Goesniadhie mengemukakan, bahwa Harmonisasi hukum memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmonisasi hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegakkan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Harmonisasi hukum yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmonisasi hukum.¹⁴

¹⁴Koesnu Goesnadhie, *Harmonisasi sistem Hukum*, ...Op.cit, hlm 11

Lebih lanjut, Koesnu Goesnadhie mengemukakan, bahwa Harmonisasi hukum untuk menanggulangi terjadinya disharmonisasi hukum, dilakukan melalui:

- 1) Proses nonlitigasi melalui *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan sengketa perdata di luar pengadilan.
- 2) Proses litigasi melalui *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- 3) Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.
- 4) Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum yang bersifat pidana, seperti tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan antar instansi pemerintah.
- 5) Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak kejahatan.¹⁵

Bertitik tolak dari pendapat di atas dapat saya kekmukakan, bahwa fungsi harmonisasi hukum, yaitu demi menjamin tercapainya tujuan harmonisasi hukum seperti yang disebutkan di atas, yaitu sebagai berikut;

- 1) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum untuk menjamin terwujudnya keadilan dalam pencapaian berbagai program dan kemanfaatan pembangunan nasional;
- 2) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum untuk menjamin terwujudnya kedayagunaan atau kefaedahan dan kemanfaatan hukum secara fungsional dalam pembangunan nasional;

¹⁵ Ibid

- 3) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum untuk untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum dalam perencanaan, pelaksanaan dan kemanfaatan serta pengawasan/pengendalian pembangunan nasional;
- 4) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum untuk untuk menjamin terwujudnya ketenteraman dan kedamaian serta rasa aman dalam perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, pengawasan/pengendalian pembangunan nasional;
- 5) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum untuk menjamin terwujudnya ketertiban dan keteraturan dalam perencanaan, pelaksanaan, kemanfaatan, pengawasan/pengendalian pembangunan nasional.
- 6) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum yang dapat mengatasi terjadinya perbedaan, tumpang tindih, konflik norma antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya baik secara vertikal maupun secara horisontal.
- 7) Sebagai pranata hukum atau institusi hukum yang mampu menyelaraskan dan menyerasihkan, menyinergikan, dan menyeimbangkan serta memelihara konsistensi antara konsepsi, teori, asas dan kaidah hukum, sistem hukum, materi muatan peraturan perundang-undangan, kebijakan dan putusan hakim yang satu dengan yang lainnya sehingga terwujudnya kepastian hukum, kefaedahan hukum dan keadilan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2. Teori Pembagian Kekuasaan Negara dan Kewenangan Pemerintahan Negara

Meriam Boediardjo berpendapat; Diantara banyak bentuk kekuasaan in ada suatu bentuk yang penting, yaitu kekuasaan politik. Dalam hal ini, kekuasaan politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya pihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administrasi, legislatif, dan yudikatif.¹⁶

R. Sri Soemantri M mengemukakan:¹⁷ Dilihat dari pendekatan kekuasaan (satu pengertian netral) negara pada hakikatnya merupakan organisasi kekuasaan. Hal ini didasarkan atas fakta bahwa dalam negara termasuk Negara Indonesia terdapat bermacam-macam lingkungan kekuasaan, baik yang terdapat dalam suprastruktur politik (keenam lembaga negara, dan lembaga-lembaga lainnya), maupun yang terletak dalam infrastruktur politik, seperti Partai politik (Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia). Baik lingkungan kekuasaan yang terdapat dalam supra-

¹⁶Ibid, hlm 37

¹⁷R. Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, tahun 1992, hlm 46.

struktur politik maupun lingkungan kekuasaan yang terdapat dalam infrastruktur politik memang diberi dan/atau mempunyai kekuasaan, yaitu kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya pada pihak lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. Oleh karena itu, kekuasaan mempunyai kecenderungan bersalahguna (*power tends to corrupt*) yang dilihat dari si pemegangnya mempunyai kecenderungan disalahgunakan maka terhadapnya perlu diadakan (dilakukan) pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dalam negara itu dilakukan melalui hukum.

Berkaitan dengan pembagian kekuasaan negara, Scondat Baron de Montesquieu, dalam bukunya "*L'Epirit des Lois*" (1748), yang mengikuti jalan pikiran John Locke, sebagaimana tedarpetik dalam Jimly Asshiddiqie, yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu; (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan; dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dan tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).¹⁸

Lalu Bagaiman dengan Pembagian kekuasaan di negara Indonesia. Guna menjawab pertanyaan tersebut tentunya harus berpulang kembali pada apa yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Menjawab pertanyaan tersebut, R. Sri Soemantri M berpendapat; Apabila kita pelajari Undang – Undang Dasar 1945, maka

di dalamnya terdapat ketentuan-ketentuan tentang 6 lembaga negara seperti:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Presiden dan Wakil Presiden;
3. Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Dewan Pertimbangan Agung;
5. Badan Pemeriksaan Keuangan; dan,
6. Mahkamah Agung¹⁹.

Ditinjau dari sisi yang lain dalam hal ini dari sisi Hukum Administrasi, di mana setiap urusan kemasyarakatan dan pembangunan nasional mulai dari abad ke XIX sampai dengan abad ke XXI saat ini dan di masa yang akan datang tidak pernah terlepas dari campurtangan pemerintah sebagai organ yang memimpin dan menentukan berbagai kebijakan dalam upaya tercapainya tujuan dan cita-cita luhur suatu negara atau bangsa seperti Negara Republik Indonesia.

Terkait dengan hal tersebut maka S. Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan, bahwa Pada akhirnya campur tangan penguasa negara tersebut dilakukan oleh pejabat/petugas Administrasi Negara, dan di sinilah letak pentingnya Hukum Administrasi Negara²⁰. Selanjutnya dalam konteks susunan kekuasaan atau kelembagaan negara di Negara Republik Indonesia, Pradjudi menggunakan istilah susunan penguasa negara yang menyatakan, bahwa Susunan Penguasa Negara adalah sebagai berikut:

- I. Penguasa Konstitutif = MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).
- II. Penguasa Legislatif = Presiden + Dewan Perwakilan Rakyat.
- III. Penguasa Eksekutif = Pemerintah = Presiden (dengan

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu HukumTata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2012, hlm 283

¹⁹Ibid, hlm 93-94

²⁰S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghali Indonesia, Cetakan ke 10, Jakarta, 1994, hlm 26

dibantu oleh pejabat-pejabat pemerintah).

- IV. Penguasa Administratif = Administrator Negara = Presiden (dengan mengepalai Administrasi Negara).
- V. Penguasa Militer = Presiden, dengan membawahi Angkatan Perang.
- VI. Penguasa Yudikatif = Mahkamah Agung, dengan membawahi Aparatur Peradilan (Korsa Hakim).
- VII. Penguasa Konsultatif = Dewan Pertimbangan Agung.
- VIII. Penguasa Inspektif = Badan Pemeriksa Keuangan²¹.

Selain itu, jika kita telaah dari konsepsi tentang kewenangan/kompetensi dari Lembaga-lembaga negara tersebut maka dapat ditemukan berbagai pendapat mengenai hal ini.

S. Prajudi Admosudirdjo berpendapat²² : Kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*) walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat, sedang wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah

kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang). Selain itu, hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).

3. Teori Keadilan dan Kepastian Hukum

Menurut Aristoteles, peraturan yang adil artinya peraturan pada mana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, pada mana setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya. Demikian keadilan telah diuraikan oleh Aristoteles dalam bukunya "*Retorica*". Bangsa Rumawi menterjemahkannya dengan istilah: *Ius suum cuique tribuere*". Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.²³

Konsepsi keadilan ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Atas dasar pemikiran tersebut, Aristoteles mengemukakan; Hukum menetapkan peraturan-peraturan umum yang menjadi petunjuk untuk orang-orang dalam pergaulan hidup. Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum. Dan yang terakhir inilah yang harus dilakukan. Adalah syarat baginya untuk dapat berfungsi. Tertib hukum yang tak

²¹Ibid

²²Ibid, hlm 35

²³L. J. Van Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlanse*, Penerj. Oetarid Sadino, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan Keduapuluhsembilan, Pradnya, Jakarta, tahun 2001, hlm 11

mempunyai peraturan umum, tertulis atau tidak tertulis tak mungkin. Tak adanya peraturan umum berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Dan ketidaktentuan itu selalu akan menyebabkan perselisihan antara orang-orang, jadi menyebabkan keadaan yang tiada teratur dan bukan keadaan yang teratur. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan. Keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri. *Suum cuique tribuere*.²⁴

Satjipto Rahardjo menyimpulkan, bahwa Keadilan adalah ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap obyek di luar diri kita. Obyek yang ada di luar diri kita ini adalah manusia sama dengan kita. Oleh karena itu, ukuran tersebut tidak dapat dilepaskan dari arti yang kita berikan kepada manusia atau kemanusiaan, tentang konsep kita mengenai manusia. Bagaimana anggapan kita tentang manusia, itulah yang akan membuahakan ukuran-ukuran yang kita pakai dalam memberikan perlakuan terhadap orang lain. Apabila manusia itu, kita anggap sebagai makhluk yang mulia, maka perlakuan kita kepadanya pun akan mengikuti anggapan yang demikian itu, dan hal ini akan menentukan ukuran yang akan kita pakai dalam menghadapi mereka. ... Berdasarkan keyakinan yang demikian itu, maka keadilan adalah suatu suasana yang memberikan kesempatan bagi kemerdekaan manusia untuk dapat berkembang secara saksama.²⁵

Para pakar yang lain menyoroti kepastian hukum dari perspektif tujuan dan

fungsi hukum atau tugas hukum. Dalam pada itu, E. Utrecht mengemukakan, bahwa hukum bertugas utama menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dalam pergaulan manusia. Bagi mereka hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu terhadap pihak yang lain. Sebuah contoh tentang kepastian hukum yang diadakan oleh karena hukum ialah lembaga hukum (*rechtsinstituut*) mengenai lewat waktu (*verjaring*). ... Tugas hukum itu menjamin kepastian hukum hubungan-hubungan yang terdapat dalam pergaulan kemasyarakatan. Kepastian ini, kepastian yang dicapai oleh karena hukum. Dalam tugas ini otomatis (dengan sendirinya, karena tabiatnya) tersimpul dua tugas lain, yang kadang-kadang tidak dapat disetarakan, yaitu; Hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya: Kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna.²⁶

Selain itu, Mertokusumo dan Pitlo mengemukakan: Hukum harus dilaksanakan dan ditegakan. Setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak diperbolehkan menyimpang: *Fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh, hukum harus ditegakan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *iustiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang. Yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih

²⁴Ibid, hlm 12-13

²⁵Ibid, hlm 165

²⁶E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan kesebelas, PT Ictiar Baru bekerjasama dengan Sinar Harapan, Jakarta, tahun 1989, hlm 13

tertib. Hukum bertugas untuk menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.²⁷

4. Teori Keuangan Negara dan Daerah

Padmo Wahyono mengemukakan, bahwa: Pengertian Keuangan negara dapat dikonstruksikan sebagai APBN saja atau APBN plus. APBN adalah Anggaran pendapatan dan Belanjanya pemerintah pusat. Kekayaan negara yang dipisahkan untuk mendirikan perusahaan milik negara bukanlah pengeluaran konsumtif melainkan pengeluaran produktif yang diusahakan untuk menjadi sumber pendapatan baru bagi APBN. Namun dalam waktu tertentu dan secara berangsur-angsur diharapkan dapat bergabung kembali. APBN diadakan berdasarkan berdasarkan atas kuasa undang-undang yang membagi wilayah negara kesatuan RI menjadi daerah-daerah otonom. Demikian juga kedudukan perusahaan daerah terhadap APBN adalah serupa dengan kedudukan perusahaan milik pusat terhadap APBN.²⁸

Selain itu, M. Subagio berpendapat; Keuangan negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, demikian juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban itu. Hak Negara, meliputi; hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil; hak melakukan pungutan; hak meminjam, dan hak memaksa. Sedangkan kewajiban negara, meliputi; menyelenggarakan tugas negara

demikian kepentingan masyarakat; membayar hak-hak tagihan piha ketiga²⁹.

Mengacu pada pendapat di atas dapat dikemukakan, bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah suatu sistem yang menjamin pemerintahan negara dalam memenuhi hak-hak dan kewajibannya dalam menatakelola mengenai segala hal yang berhubungan dengan penerima negara/daerah, dan pengeluaran negara/daerah, kekayaan negara/daerah yang serta hak-hak dan penerimaan lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah, termasuk dalam pengelolaan APBN/APBD, dan penatausahaan segala urusan yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara/daerah.

HASIL KAJIAN DAN PEMBAHASAN

1. Dampak hukum dari ketidakharmonisan Pengaturan Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara Dan Daerah Dalam Menetapkan Dan Menilai Kerugian Negara

Sebagaimana telah diketahui secara saksama bahwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam tulisan ini disebut UUD 1945 secara hierarkhis merupakan Peraturan yang tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia dan sebagai sumber tata tertib hukum bagi peraturan perundang-undangan lainnya di Negara Republik Indonesia. Pernyataan yang dikemukakan di atas telah diatur secara tegas dalam Pasal 3 ayat (1) yang menetapkan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁷SudiknoMertokusumodan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993, hlm 1-2

²⁸Pamo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta tahun 1983, hlm

²⁹ M. Subagio, *HukumKeuangan Negara*, Rakarta, Cetakan Kedua, 1991, hlm 11

merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 3 tersebut dapat diketahui dan dikemukakan, bahwa UUD 1945 memiliki lima atribut yang sangat fundamental atau mendasar, yaitu;

- 1) Atribut sebagai Dokumen Politik hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia yang berisikan asas atau prinsip dan dasar falsafah perjuangan bangsa Indonesia dalam merebut dan mengisi kemerdekaan Negara Republik Indonesia.
- 2) Atribut sebagai hukum dasar
- 3) Stribut sebagai sumber tata tertib hukum yang tertinggi.
- 4) Atribut sebagai sumber dari tata tertib peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.
- 5) Atribut sebagai penentu dan penilai keabsahan dari segala kaidah peraturan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Kelima atribut yang disebutkan di atas semuanya terjelma atau termanifestasi dalam Pembukaan (*Preamble*) dan Bata Tubuh UUD 1945 (*Body of Constitution '45*). Selain itu secara hierarkis diatur dalam Pasal 7 UU RI No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 7 dengan tegas menetapkan:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah

Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Memperhatikan dan mencermati secara lebih mendalam dan saksama isi dari Pasal 3 dan Pasal 7 ayata (1) dan ayat (2) UU RI No. 12 tahun 2011 tersebut dapat diketahui dan dikemukakan, bahwa UUD 1945 pantas dan layak memiliki kelima atribut tersebut sehingga segala peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya seperti yang tergambar dalam Pasal 7 tersebut mulai dari proses pembentukannya, Penetapan isisnya, dan dalam pelaksanaannya harus taat dan tunduk pada asas stsu prinsip dan kaidah atau norma hukum yang berada di atasnya sebagai hukum dasar dan dasa hukum dari segala peraturan perundang-undangan tersebut.

Melalui cara demikian tentunya tidak terjadi inkonsistensi atau ketidakharmonisan dalam pembentukan dan penetapan matwei muatan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya sebagaimana yang terjadi antara UU RI No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU RI No. UU RI No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara UU RI Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan benat-benar konsisten baik secara vertikal dengan Pasal 23E UUD 1945.

Di sisi yang terdapat inkonsisten antara Ketiga Undang-undang disebut diatas dengan Peraturan Presiden Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan, di mana materi muatannya tidak menunjukkan konsistensi secara vertikal

dengan materi muatan yang terkandung dalam UUD 1945, dan UU RI No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU RI No. UU RI No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara UU RI Nomor 23 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Demikian pula dengan UU RI No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor Undang-Undang Nomor 5 tahun 2011 tentang Akuntan Publik jelas bahwa materi muatannya belum menunjukkan kekonsistenan atau keharmonisan baik secara vertikal maupun secara horisonal dengan UUD 1945 dengan tidak materi muatan yang terkandung dalam UUD 1945, dan UU RI No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU RI No. UU RI No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara UU RI Nomor 23 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketidakharmonisan atau ketidak-konsistenan materi muatan peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya dapat menimbulkan ketidakabsahan suatu peraturan perundang-undangan. Menyadari hal itu, maka tepat pendapat yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan, bahwa validitas dari suatu peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya sangat ditentukan oleh kaidah atau norma yang lebih tinggi.

2) Dalam Pengaturan Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Negara atau Lembaga lain dalam Menilai dan Menetapkan Kerugian Negara

Berdasarkan pembagian kekuasaan negara tersebut maka dalam konteks pembagian kekuasaan negara di Indonesia sebagaimana terjelma dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdapat 6 jenis kekuasaan negara di Indonesia, yaitu;

1. Kekuasaan konstitutif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Mengangkat atau melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Bab II Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Dasar tahun 1945, dan UU No. 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Kekuasaan eksekutif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh pemerintah dalam penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 4 sampai dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
3. Kekuasaan legislatif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat daerah sebagaimana diatur dalam Bab VII dan Bab VIIA Pasal 19 sampai dengan Pasal 22D Undang-Undang Dasar tahun 1945.
4. Kekuasaan auditatif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam Bab VIIIA Pasal 23 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

5. Kekuasaan yudikatif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial, untuk menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan dalam Bab IX Pasal 24 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Dasar tahun 1945.
6. Kekuasaan ajudikatif, yaitu suatu kekuasaan negara yang diemban oleh kepolisian negara dan kejaksaan Republik Indonesia dalam upaya menjamin ketertiban dan keamanan dalam masyarakat serta menjamin proses penyelidikan dan penyidikan serta melimpahkan berkas penyidikan tersebut kalau sudah cukup bukti kepada kejaksaan atas berbagai pelanggaran hukum yang ditanganinya untuk selanjutnya oleh kejaksaan melakukan penyidikan lebih lanjut sebelum dilimpahkan ke Pengadilan untuk disidangkan guna mendapatkan putusan dari pengadilan.

Berdasarkan pada pembagian kekuasaan seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar tahun 1945 tersebut maka setelah menelaah berbagai rincian kekuasaan, fungsi, tugas dan wewenang dari kedelapan lembaga tinggi negara tersebut (MPR, Pemerintah, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY) dan/atau yang terbagi dalam 6 kelompok kekuasaan negara seperti yang disebutkan di atas dapat diketahui bahwa secara yuridis konstitusional hanya terdapat satu lembaga tinggi negara yang memiliki kekuasaan dan kewenangan/kompetensi yang mutlak atau *original competence* untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Ketentuan mengenai hal tersebut diatur secara tegas dalam Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa

Keuangan, yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 23E yang dengan tegas menetapkan:

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

Selanjutnya sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 23 E tersebut maka dibentuk dan ditetapkan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sesuai dengan ketentuan umum yang diatur dalam Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka (1) secara tegas ditentukan: Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 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.

Selain itu, lembaga pemerintahan seperti (seperti BPKP, APIP, Inspektorat) dan Akuntan publik atau Ahli lainnya hanya sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang bertugas dan berfungsi melakukan pengawasan internal atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara/daerah yang dilakukan oleh pemerintah itu sendiri (Eksekutif) baik di Pusat maupun di daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 dan Pasal 21 UU RI No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan Perpres No. 192 tahun 2014 tentang

Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan. Sedangkan Akuntan publik dan Tenaga ahli adalah sebagai lembaga jasa keuangan yang dapat membantu BPK jika diminta oleh BPK dan bekerja untuk dan atas nama BPK. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 9 UU RI No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pengaturan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 UU RI No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Sehubungan dengan persoalan lembaga yang manakah yang berwenang dalam menentukan, menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian keuangan negara atau daerah di Negara Republik Indonesia maka hal tersebut telah diatur secara tegas dalam Pasal 10 yang menetapkan:

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

- b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan
 - c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Berdasarkan isi ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) dapat dikemukakan, bahwa secara yuridis konstitusional telah menunjuk Badan atau Lembaga Negara yang berwenang dalam 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, yaitu Badan Periksha Keuangan.

Di samping itu, BPK juga memiliki kewenangan untuk melakukan Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) yang ditetapkan dengan keputusan BPK.

2. Kebijakan hukum yang manakah yang dapat menjamin kepastian hukum ketidakharmonisan Pengaturan Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara dan Daerah Dalam Menetapkan Dan Menilai Kerugian

Sesuai dengan hasil kajian terhadap berbagai asas-asas dan kaidah hukum sebagaimana yang terjelma dalam berbagai teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam bidang pemeriksaan keuangan negara dapat ditemukan Empat (4) pola atau model kebijakan hukum yang dapat menjamin harmonisasi hukum demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya dilakukan dan dikembangkan serta diterapkan di Negara Republik Indonesia, yaitu;

1. Pola atau model harmonisasi berdasarkan pada asas-asas hukum (*Legal principles model*), yaitu suatu model harmonisasi hukum yang bersandar atau berdasarkan pada asas-asas dan kaidah pembentukan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan yang konsisten.
2. Pola atau model harmonisasi berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu suatu hukum yang bersandar atau berdasarkan pada derajat atau jenjang suatu peraturan perundang-undangan secara vertikal.
3. Pola atau model harmonisasi berdasarkan kekuasaan, fungsi/tugas dan kewenangan serta tanggung jawab lembaga yang membentuk hukum.
4. Pola atau model harmonisasi berdasarkan kekuasaan, fungsi/tugas dan kewenangan serta tanggung jawab yang diemban oleh masing-masing lembaga negara.

Melalui keempat pola atau model harmonisasi yang telah ditemukan dan dibahas di atas tentunya memiliki suatu tujuan dan fungsi serta kegunaan yang penting dan berdasar dalam hal sebagai berikut;

1. Menempatkan asas-asas atau prinsip hukum (*legal principles*), dan kaidah hukum (*legal norms*) sesuai dengan tempatnya berdasarkan tujuan, fungsi, dan kegunaan asas dan kaidah hukum tersebut yang tertata secara sistematis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, setiap wargamasyarakat/warganegara, badan/lembaga hukum privat serta lembaga dan organ negara yang membentuk dan menegakan hukum dapat mengambil tempat yang tepat, arif, dan bijaksana dalam melaksanakan hak dan kewajiban atau kekuasaan, fungsi dan tugas serta wewenang dan tanggung jawabnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Menempatkan secara tepat peranan lembaga negara atau organ pemerintahan negara baik lembaga negara utama (*primary state organ*) maupun lembaga negara bantu (*auxiliary state organ*) berdasarkan kekuasaan, fungsi/tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana yang terjelma dalam berbagai Bab, dan Pasa-pasal ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan cara demikian maka tentunya tidak ada benturan atau gesekan dalam melaksanakan kekuasaan, fungsi/tugas, dan wewenang serta tanggung jawabnya masing-masing dalam kehi-

dupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Melalui pendekatan yang merujuk pada pola atau model harmonisasi hukum yang disebutkan di atas tidak mungkin terjadi lagi konflik norma (*norm conflict*) antara kaidah hukum yang satu dengan yang lainnya atau tumpangtindih (*norm overlapping*) antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya yang pada giliran berikutnya menimbulkan ketidakpastian hukum (*uncertainty*), dan ketidakadilan (*unjustice*).

Di samping itu, tentunya dengan bersandar atau mendasarkan diri pada pola atau model harmonisasi hukum tersebut tidak terjadi lagi gesekan atau benturan kekuasaan, fungsi/tugas, wewenang dan tanggung jawab antara lembaga negara yang satu dengan yang lainnya yang bersifat egosektoral atau institusional baik antara lembaga negara utama (*primary state organ*) maupun lembaga negara bantu (*auxiliary state organ*) dalam pelaksanaan kekuasaan, fungsi/tugas, wewenang, dan tanggung jawab, khususnya dalam menjalankan kekuasaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara atau daerah di Negara Republik Indonesia, termasuk kewenangan Lembaga Negara yang menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara dan menetapkan para pihak yang wajib membayar kerugian keuangan negara/daerah atau perbuatannya yang melanggar hukum baik sengaja maupun lalai.

PENUTUP

Berdasarkan hasil kajian penelitian seperti yang dibahas pada Bab III maka dapat disimpulkan sebagai suatu temuan dalam penelitian ini, yaitu;

- 1) Ditemukan bahwa ketidakkonsistenan materi muatan mengenai Pengaturan Badan Pemeriksa Keuangan dalam menilai dan menetapkan jumlah kerugian keuangan negara dan/atau daerah yang berimplikasi pada ketidakharmonisan hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23E UUD 1945; Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang BPK. Namun masih ada lembaga penegak hukum lainnya yang mengklaim bahwa Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan; dan Akuntan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2011 tentang Akuntan Publik, yang menganggap seolah-olah memiliki kewenangan yang sama seperti BPK, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena terjadi standar ganda (*double standard*) dalam penegakan hukum, khususnya dalam penanganan atau penyelesaian perkara/kasus Tindak Pidana Korupsi di berbagai Pengadilan Tindak Pidana Korupsi di Negara Republik Indonesia saat ini.
- 2) Belum adanya suatu langkah kebijakan hukum yang mengarah pada pola harmonisasi hukum yang diterapkan dalam menjamin kepastian hukum dan keadilan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan

negara termasuk dalam menilai dan menetapkan kerugian keuangan negara.

Mengacu pada hasil temuan seperti yang disimpulkan di atas maka sebagai rekomendasi ilmiahnya disarankan sebagai berikut;

- 1) Demi menjamin kepastian hukum dan keadilan, khususnya dalam kaitannya dengan ketidakharmonisan hukum pengaturan Lembaga Negara atau Lembaga lain dalam menilai dan menetapkan kerugian keuangan negara maka seharusnya para Aparatur Penegak Hukum (APH) mulai dari Advokat, Kepolisian, Kejaksaan, KPK, dan Hakim yang mengadili Perkara Tindak Pidana Korupsi harus memiliki suatu pemahaman yang sama bahwa Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kompetensi absolut dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan/atau daerah, termasuk dalam menilai dan menetapkan jumlah kerugian keuangan negara dan/atau Daerah adalah Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) Kebijakan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dalam kerangka menjamin harmonisasi hukum sehingga tidak terjadinya konflik norma hukum antara berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya dalam menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian keuangan negara dan/atau daerah maka seharusnya pemerintah mulai saat ini harus menggunakan dan menerapkan pola atau model kebijakan harmonisasi hukum mulai dari pembentukan sampai pada penegakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara atau Daerah, yaitu:

- a) Pola atau model harmonisasi berdasarkan pada asas-asas hukum (*legal principles model*), yaitu suatu model harmonisasi hukum yang bersandar atau berdasarkan pada asas-asas hukum dan kaidah hukum atau peraturan perundang-undangan. Hukum yang berlaku secara konsisten.
- b) Pola atau model harmonisasi hierarkikal struktural, yaitu suatu model harmonisasi hukum yang bersandar atau berdasarkan pada derajat atau jenjang suatu peraturan perundang-undangan secara vertikal. Pola atau model harmonisasi berdasarkan kelembagaan yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan materi muatan peraturan perundang-undangannya masing-masing. Pola atau model harmonisasi hukum berdasarkan kekuasaan, kewenangan, fungsi/tugas serta tanggung jawab lembaga negara sebagaimana yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kompetensinya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan kesebelas, PT Ictiar Baru bekerjasama dengan Sinar Harapan, Jakarta, tahun 1989.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta 2012.
- L. J. Van Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlanse*, Penerj. Oetarid Sadino, *Pengantar Hukum Indonesia*,

- Cetakan Keduapuluh sembilan, Pradnya, Jakarta, tahun 2001.
- Kusnu Goesniadhie. S, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Nasa Media, Cetakan Pertama, Malang, 2010.
- Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia, Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*, Universitas Brawijaya Press, Cetakan Pertama, Universitas Brawijaya, Malang, 2011.
- M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara*, Rakarta, Cetakan Kedua, 1991.
- Muhammad Abdul Kadir, *Konsepsi Kompetensi*, diakses dari Website Internet, pada tanggal 12 November 2019
- Pamo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta tahun 1983
- Roscoe Pound, *An Introduction To The Philosophy Of Law*, penerj, Mohamad Radjab, *Pengantar Filsafat Hukum*, Aksara Baru, Jakarta, 1987.
- R. Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, tahun 1992.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2000
- Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghali Indonesia, Cetakan ke 10, Jakarta, 1994.
- Sudikno Mertokusumodan A. Pitlo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1993.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor Undang-Undang Nomor 5 tahun 2011 tentang Akuntan Publik.
- Peraturan Presiden Nomor 192 tahun 2014 tentang Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan.
- 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

B. Peraturan Perundang-Undangan: