

**WEWENANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN
BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN DALAM MENILAI
KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Muhammad Imron Rosyadi¹

Abstrak

Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam rangka melakukan penilaian kerugian keuangan negara, ternyata memiliki konflik norma dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Maka permasalahan yang diteliti adalah kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan mengenai lembaga negara manakah yang berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Berdasarkan kajian penelitian normatif, maka dapat disimpulkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memiliki wewenang berdasarkan kewenangan atribusi. Sedangkan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah Keputusan Presiden, yang memiliki wewenang berdasarkan kewenangan delegasi. Saran yang dapat diambil adalah diperlukan sebuah undang-undang baru mengenai pembubaran Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, sehingga lebih menguatkan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan saran untuk menyelesaikan konflik kewenangan terkait penilaian kerugian keuangan negara adalah diperlukan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Agung terkait dasar wewenang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan Inspektorat terhadap dasar wewenang Badan Pemeriksa Keuangan.

Kata kunci: menilai, kerugian keuangan negara, konflik kewenangan, kedudukan, lembaga negara.

PENDAHULUAN

Badan-badan atau lembaga-lembaga kenegaraan sebagai mekanisme ketatanegaraan harus mampu membuat dan melaksanakan hukum dan kebijakan yang relevan dalam menghadapi tuntutan perubahan zaman. Doktrin atau teori pemisahan kekuasaan secara tegas menjadi suatu gagasan yang menarik dan penting, dan sekaligus diperlukan rumusan kembali hubungan-hubungan antar kekuasaan yang ada. Terutama dengan dibentuknya beberapa lembaga negara baru yang mungkin akan mengakibatkan posisi, struktur, dan politik hukum diantara lembaga negara yang ada dengan yang baru juga akan berubah secara signifikan. Hal yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan lembaga-lembaga demokratis tersebut tidak lain adalah pembentukan komisi-komisi negara yang seringkali disebut sebagai lembaga-lembaga negara independen.

Perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang cukup mendasar, di antaranya pasal-pasal yang mengatur tentang kedudukan dan tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

¹ Relawan Magang di Laboratorium Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

BPK merupakan sebuah badan yang ada di dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia sejak masih jaman Hindia Belanda. Landasan hukum pembentukan BPK terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum dilakukannya perubahan (Pasal 23 ayat (5)) maupun UUD NRI Tahun 1945 setelah dilakukannya perubahan (Pasal 23E - 23G). Salah satu tugas BPK adalah melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut harus diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD untuk ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Selain adanya BPK dalam tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdapat pula lembaga negara lain dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Eksistensi lembaga tersebut sudah ada sejak Indonesia belum merdeka yang dibentuk berdasarkan *Besluit* Nomor 44 Tahun 1936 (*Besluit* No. 44/1936) dengan nama Djawatan Akuntan Negara. Djawatan Akuntan Negara ini merupakan cikal bakal dari terbentuknya Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Setelah Indonesia merdeka, BPKP juga memiliki landasan yuridis yang cukup kuat untuk melaksanakan tugas-tugasnya, yakni termaktub dalam Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Keppres No. 31/1983) *jo* Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (Keppres No. 103/2001). Mengenai tugas dan kewenangan tentang BPKP, juga termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP No. 60/2008). Pembaharuan peraturan untuk menunjang eksistensi BPKP juga dilakukan terhadap Keppres No. 31/1983, yang diperbarui dengan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres No. 192/2014).

Berdasarkan landasan yuridis yang dimiliki oleh BPKP tersebut, terdapat satu wewenang BPKP yang memiliki kesamaan wewenang dengan wewenang yang dimiliki BPK, yakni wewenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi (Pasal 3 huruf e Perpres No. 192/2014). Konflik kewenangan terkait penilaian kerugian keuangan negara dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi tersebut, dijawab dengan diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 31/PUU-X/2012 tanggal 23 Oktober 2012.

Putusan tersebut merupakan penolakan MK atas *judicial review*² yang diajukan mantan Dirut PLN Eddie Widiono Suwondo, yaitu permohonan uji materiil Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 30/2002) terhadap UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E ayat (1), isi dari pasal tersebut memiliki ketentuan bahwa: "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri".

² *Judicial Review* merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam praktik, *judicial review* (pengujian) undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

Dalam kasus tersebut, diselidiki oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang dalam penanganan kasusnya, KPK memilih berkoordinasi dengan BPKP, bukan dengan BPK.

Dengan demikian, walaupun terdapat ketentuan tentang UU BPK yang lahir pada tahun 2006, tetapi masih muncul juga aturan yang lebih baru, yang mengatur mengenai kewenangan BPKP (PP No. 60/2008). Bahkan pemerintah membuat aturan tersendiri, yang mengatur secara eksplisit mengenai tugas dan fungsi BPKP (Perpres No. 192/2014), sehingga dengan adanya peraturan tersebut menimbulkan konflik kewenangan kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kondisi yang demikian, mengharuskan terjadinya beberapa perubahan dalam penyelenggaraan bernegara, perubahan penyelenggaraan bernegara tersebut adalah perubahan struktur kelembagaan negara. Namun, konflik kewenangan tentang memeriksa (audit) kerugian keuangan negara tidak hanya terjadi antara lembaga BPK dan BPKP saja. Dalam PP No. 60/2008 *jo.* Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30/2014) juga menimbulkan polemik tersendiri, yakni terkait dengan eksistensi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Berdasarkan Pasal 20 UU No. 30/2014, tugas APIP adalah melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan terkait dengan tidak terdapat kesalahan; terdapat kesalahan administratif; atau kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Dengan tugas yang dimiliki tersebut, secara implisit APIP berwenang melakukan penilaian yang dianggap menimbulkan kerugian keuangan negara terhadap badan dan/atau pejabat pemerintahan yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi.

Menurut PP No. 60/2008, BPKP juga termasuk dalam lingkup APIP, namun tidak hanya BPKP saja yang dianggap sebagai APIP, melainkan terdapat juga Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Dalam UU No. 30/2014, tidak diatur secara eksplisit tentang lembaga mana yang disebut APIP tersebut. Apabila ditinjau lebih dalam, kedudukan APIP ini berada dalam lingkup pemerintah (eksekutif) atau berkedudukan di bawah Presiden. Dari konflik kewenangan tersebut, jika lembaga negara yang berwenang menilai kerugian keuangan negara adalah BPK dan APIP yang di dalamnya mencakup BPKP dan Inspektorat (menurut PP No. 60/2008), maka akan menimbulkan persoalan tentang lembaga negara mana yang berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?
- b. Lembaga negara manakah yang berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam kasus tindak pidana korupsi?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-

prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³ Penelitian ini berdasarkan pada Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar untuk memecahkan masalah, serta berusaha menelaah permasalahan dengan teori-teori maupun literatur-literatur yang mendukung dan berkaitan dengan kedudukan dan wewenang lembaga negara, khususnya tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

PEMBAHASAN

1. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana termuat dalam konstitusi Indonesia merupakan pedoman dasar dan kerangka mekanisme bagi penyelenggara pemerintahan negara, karena dalam sistem pemerintahan negara itu telah ditetapkan berbagai perangkat sebagai upaya penyelenggaraan negara berupa lembaga-lembaga atau organ negara, yang dilengkapi dengan kedudukan, fungsi dan wewenang masing-masing berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu, yang memisahkan kekuasaan dalam ketiga cabang kekuasaan negara, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, tiga cabang kekuasaan tersebut masing-masing dijalankan berdasarkan konsep pemisahan kekuasaan oleh suatu lembaga atau organ negara, yaitu:

- a. Kekuasaan Legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan. Kekuasaan ini dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- b. Kekuasaan Eksekutif, yakni kekuasaan yang dimaksudkan untuk menjalankan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dijalankan oleh Presiden yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-menteri.
- c. Kekuasaan Yudisial, yakni kekuasaan yang dimaksudkan untuk menegakkan keadilan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan ini dijalankan oleh Mahkamah Agung (beserta lingkup peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi.

Meskipun ketiga kekuasaan tersebut dipisah berdasarkan masing-masing tugas dan wewenangnya, namun dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan dan negara, dijalankan berdasarkan mekanisme hubungan kerja antar lembaga negara (prinsip *checks and balances*) dalam rangka menjalankan tugas negara. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip "*checks and balances*". Dengan adanya prinsip "*checks and balances*" ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁴

Selain ketiga cabang kekuasaan tersebut, terdapat cabang kekuasaan lain yang sederajat, yang berfungsi untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan

³ *Ibid.*, h. 21.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, h. 59.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

negara, lembaga tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan munculnya BPK, maka negara Indonesia tidak menganut paham *trias politica* Montesquieu secara murni. Dengan tidak diikutinya secara konsisten, mungkin dikarenakan adanya kebutuhan suatu lembaga negara yang benar-benar independen dan tidak berada di bawah tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudisial). Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya BPK diharapkan tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun.

Seiring perkembangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, muncul lembaga yang memiliki tugas dan wewenang yang serupa dengan BPK, lembaga tersebut adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). BPKP berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif yang memiliki tugas dan wewenang dalam hal mengawasi pengelolaan keuangan negara yang dilakukan pemerintah. Dengan munculnya BPKP ini, maka menimbulkan polemik terkait pemeriksaan atau pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Oleh karena itu, perlu ditinjau lebih mendalam untuk mengetahui kedudukan kedua lembaga tersebut dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Berdasarkan tugas dan fungsinya lembaga BPK dan BPKP apabila dikaitkan dengan teori lembaga negara, maka keduanya dapat dianggap sebagai lembaga negara. Kedua lembaga (BPK dan BPKP) merupakan lembaga negara karena lembaga tersebut dibentuk dengan tujuan untuk menjalankan urusan pemerintahan dalam bidang pemeriksaan dan pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hal ini juga didukung oleh pandangan Hans Kelsen mengenai lembaga atau organ negara, lembaga atau organ negara adalah siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ. Meski sudah diketahui bahwa BPK dan BPKP merupakan lembaga negara, namun yang perlu diketahui adalah kedudukan lembaga negara tersebut.

Keberadaan UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sangat memiliki keterkaitan dengan pengelompokan lembaga-lembaga negara tertentu dalam penentuan kedudukannya. Lembaga-lembaga tertentu dalam setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangannya masing-masing. Pengelompokan tersebut apabila dikaitkan dengan teori lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie maka dapat diketahui kedudukan suatu lembaga atau organ negara, terdapat 3 (tiga) kelompok negara berdasarkan dasar hukum pembentukan lembaga negara, yaitu:

- a. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UUD NRI Tahun 1945;
- b. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah undang-undang;
- c. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari keputusan presiden.⁵

Pengelompokkan lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie tersebut sangat erat kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dari adanya suatu lembaga atau organ negara. Dasar hukum sangatlah diperlukan dalam menjalankan negara dan pemerintahan. Dasar hukum tersebut merupakan implementasi dari adanya teori negara hukum yang secara eksplisit termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3), yang mengharuskan suatu tindakan pemerintahan haruslah ada dasarnya (legalitas).

⁵ Tahegga Primananda Alfath, *Loc. Cit.*

Demi terselenggaranya hubungan tata kerja yang sebaik-baiknya antar lembaga atau organ negara. Maka, dibuat dan disusunlah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan untuk memahami serta mengklasifikasikan sumber-sumber yang diperoleh oleh suatu lembaga atau organ negara. Berikut diuraikan jenis dan hierarki urutan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang dijadikan acuan untuk mengklasifikasikan kedudukan suatu lembaga atau organ negara. Ketentuan mengenai hierarki atau tata urutan perundang-undangan termaktub dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) dan Undang-Undang, yaitu:

- a. Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR)
 - 1) Berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat - Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, yaitu:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
 - (1) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang.
 - (2) Ketetapan MPR yang memuat Garis-garis Besar Haluan Negara.
 - c) Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - d) Peraturan Pemerintah (memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang-Undang).
 - e) Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan UUD yang bersangkutan, ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau peraturan Pemerintah).
 - f) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 - (1) Peraturan Menteri;
 - (2) Instruksi Menteri;
 - (3) dan lain-lainnya.

Namun, keseluruhan ketentuan dari Ketetapan (TAP) MPR di atas dinyatakan sudah tidak berlaku.

Apabila memperhatikan Pasal 102 TAP MPR No. I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat disebutkan bahwa bentuk-bentuk putusan majelis adalah Ketetapan MPR dan Keputusan MPR:

- a) Ketetapan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam.
 - b) Keputusan MPR adalah putusan majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam majelis.⁶
- 2) Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

⁶ Tomy M Saragih, *Status Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Hukum Tata Negara*, Pra Cetak, Titah Surga, Yogyakarta, 2011, h. 58.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, adalah dasar hukum tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
- b) Ketetapan MPR, adalah putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c) Undang-Undang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).
 - (1) Perppu harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - (2) Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
 - (3) Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.
- e) Peraturan Pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
- f) Keputusan Presiden adalah bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.
- g) Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Namun, keseluruhan ketentuan dari Ketetapan (TAP) MPR di atas juga dinyatakan sudah tidak berlaku.

- b. Berdasarkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10/2004) memuat ketentuan bahwa, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:

 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.
 - c) Peraturan Pemerintah, adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.

- d) Peraturan Presiden, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
- e) Peraturan Daerah, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Namun, seluruh ketentuan yang ada di dalam undang-undang ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011), dikarenakan dalam UU No. 10/2004 masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

- 2) Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tidak jauh berbeda dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10/2004, di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011) juga memuat ketentuan mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, yakni:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- d) Peraturan Pemerintah, adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- e) Peraturan Presiden, adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- f) Peraturan Daerah Provinsi, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Aturan inilah yang menjadi hukum positif saat ini dalam menentukan hierarki dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, karena aturan ini masih dinyatakan berlaku dan dianggap masih sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan negara saat ini.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

Ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12/2011 ini memuat jenis peraturan Ketetapan MPR dan Peraturan Daerah yang lebih diperinci menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Hal inilah yang membedakan dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 10/2004.

Berdasarkan uraian mengenai pengelompokan lembaga negara dan hierarki peraturan perundang-undangan di atas, maka berikut akan diuraikan kedudukan lembaga negara (BPK dan BPKP) menurut pengelompokan lembaga negara dan menurut dasar hukum lembaga negara berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, yang ditinjau berdasarkan sebelum dan sesudah dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945. Penelitian kedudukan lembaga negara ini difokuskan pada kedudukan BPK dan kedudukan BPKP pada sebelum dan sesudah dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945, hal ini dikarenakan dengan adanya proses perubahan UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan terhadap stuktur dan hubungan kinerja lembaga negara, yang dulu dikenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, sedangkan sekarang tidak dikenal lembaga tertinggi negara karena hanya ada lembaga tinggi negara yang dijalankan berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan (pemisahan dan pembagian kekuasaan) dengan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi.

a. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

1) Dasar Pembentukan BPK Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Sebelum adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hal ini dapat dilihat berdasarkan dasar hukum yang dimiliki oleh BPK tersebut, yaitu:

- a) UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23 ayat (5).
- b) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan *jo.* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan menjadi Undang-Undang.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

2) Dasar Pembentukan BPKP Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Sebelum dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPKP diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hal ini dapat dilihat berdasarkan sejarah terbentuknya BPKP yang merupakan lembaga warisan penjajah sekaligus dapat dilihat berdasarkan landasan yuridis yang dimiliki oleh BPKP, yakni Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Keppres No. 31/1983). Dari uraian dasar pembentukan BPK dan BPKP sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 di atas, maka dapat diketahui bahwa:

- a) Apabila dikaitkan dengan teori pengelompokan lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Maka terdapat perbedaan kedudukan diantara lembaga-lembaga negara tersebut, yaitu BPK termasuk dalam lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah

Undang-Undang Dasar, karena dasar aturan pembentukannya termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23 ayat (5) dan BPKP termasuk dalam lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah keputusan presiden, karena dasar aturan pembentukannya termaktub dalam Keputusan Presiden (Keppres No. 31/1983).

b. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

1) Dasar Pembentukan BPK Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Meskipun dengan adanya proses perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK tetap diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hal ini dapat dilihat berdasarkan dasar hukum yang dimiliki oleh BPK tersebut, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23E – Pasal 23G.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam menjalankan tugasnya, BPKP didukung dengan beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya:

- a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

2) Dasar Pembentukan BPKP Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Kedudukan BPKP masih diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hal ini dapat dilihat berdasarkan dasar hukum yang dimiliki oleh BPKP, yaitu Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Perpres BPKP). Kedudukan BPKP tersebut berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dengan tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.

Dalam menjalankan tugasnya, BPKP didukung beberapa peraturan perundang-undangan (non undang-undang), diantaranya:

- a) Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (PP SPIP).
- b) Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (Keppres No. 103/2001) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 (Perpres No. 3/2014).
- c) Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara (Inpres No. 4/2011).

Dari uraian dasar kedudukan BPK dan BPKP sesudah dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 di atas, maka dapat diketahui bahwa:

- 1) Berdasarkan teori pengelompokan lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Maka terdapat perbedaan kedudukan diantara lembaga-lembaga negara tersebut, yaitu:

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

- a) BPK termasuk dalam lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar karena dasar aturan pembentukannya termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E - Pasal 23G.
 - b) BPKP termasuk dalam lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan presiden karena dasar aturan pembentukannya termaktub dalam Peraturan Presiden (Perpres No. 192/2014).
- 2) Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, juga dapat diketahui perbedaan kedudukan antara BPK dan BPKP, yaitu:
- a) BPK dibentuk berdasarkan dalam UUD NRI Tahun 1945, yang dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang.
 - b) Sedangkan BPKP dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden yang didukung dengan peraturan non undang-undang.

Dengan demikian, maka dapat diketahui bahwa kedudukan BPK tetap tidak berubah yakni lebih tinggi dari pada kedudukan BPKP, berdasarkan periode sesudah dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945. Setelah dilakukan analisis berdasarkan teori lembaga negara menurut Jimly Asshiddiqie dan konsep hierarki peraturan perundang-undangan, jika kedudukan lembaga BPK dan BPKP berdasarkan uraian di atas dikaitkan dengan teori negara hukum, maka kedudukan BPK tetap lebih tinggi dari pada kedudukan BPKP. Hal ini dapat dibuktikan berdasarkan konsep pembatasan kekuasaan (pemisahan kekuasaan) yang merupakan salah satu unsur penting teori negara hukum. Dengan adanya konsep pemisahan kekuasaan, maka seharusnya lembaga BPKP ditiadakan atau digabung dengan BPK, karena bila ditinjau berdasarkan konsep pemisahan kekuasaan yang memisahkan masing-masing kekuasaan ke dalam tiap cabang kekuasaan, maka BPKP termasuk dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau dapat disebut pengawas internal, sedangkan dalam konsep pemisahan kekuasaan di Indonesia, sudah dikenal lembaga BPK yang memang berwenang melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara independen, yang pembentukannya berdasarkan perintah UUD NRI Tahun 1945 yang disebut sebagai pengawas eksternal. Dengan demikian, seharusnya tidak diperlukan membuat lembaga pengawas internal (BPKP).

2. Lembaga Negara yang Berwenang Menilai Kerugian Keuangan Negara Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi

Salah satu ciri negara-negara demokrasi modern terkait dengan upaya pembatasan kekuasaan adalah dianutnya doktrin/prinsip pemisahan kekuasaan. Hal ini juga yang membedakan antara negara demokrasi dengan negara monarki. Dengan diterapkannya unsur pembatasan kekuasaan (pemisahan kekuasaan) merupakan bentuk dianutnya konsep negara hukum *rechtstaat*.

Terdapat beberapa teori pemisahan kekuasaan, diantaranya adalah yang dikemukakan oleh John Locke, dan Montesquie. Diantara beberapa teori tersebut, yang paling banyak dipakai dan dianggap sesuai dengan kondisi negara-negara modern adalah teori yang dikemukakan oleh Montesquie yang membagi fungsi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu: kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Dipisahkannya ketiga kekuasaan tersebut oleh lembaga-lembaga yang berbeda dimaksudkan demi terpenuhinya kebebasan politik.

Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia, mengemukakan bahwa bentuk keorganisasian negara-negara modern telah banyak mengalami perubahan. Hal ini juga terjadi di Indonesia. Perubahan-perubahan organisasi kelembagaan negara tersebut terdiri dari dua hal, yaitu pertama, muncul kesadaran yang semakin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi militer, Kepolisian, Kejaksaan, dan Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Untuk kasus Indonesia, yang telah menikmati independensi adalah Militer TNI, Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral.⁷ Kedua, adalah munculnya perkembangan berkenaan dengan kasus-kasus khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Penyiaran Indonesia, dan lain-lain berdasarkan suatu Undang-Undang.⁸

Pendapat Jimly Asshiddiqie di atas sejalan dengan tujuan dibentuknya lembaga Badan Pemeriksa Keuangan, karena dalam dasar pembentukan BPK tercantum jelas bahwa BPK adalah lembaga yang bebas dan mandiri (independen). Independensinya suatu lembaga tersebut sangat penting, karena dalam menjalankan tugasnya, pejabat pemeriksa tidak boleh diintervensi oleh kepentingan pihak yang diperiksa atau pihak lain yang mempunyai kepentingan langsung ataupun tidak langsung, sehingga mempengaruhi obyektifitas pemeriksaan. Hal tersebut berbanding terbalik apabila BPK yang independen, dibandingkan dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang tidak independen, karena BPKP berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan lembaga atau organ negara yang diawasinya.

Kewenangan yang dimiliki oleh BPKP tersebut memiliki kesamaan wewenang dengan wewenang yang dimiliki oleh BPK. Bahkan, terdapat juga lembaga negara lain yang serupa dengan BPKP, yang juga memiliki kewenangan yang sama dengan BPK. Lembaga atau organ negara tersebut diantaranya adalah Inspektorat. Apabila ditinjau dari segi pembentukannya, ternyata BPKP dan Inspektorat ini berada dalam satu organisasi pengawasan yang sama, yang dibentuk oleh cabang kekuasaan eksekutif dengan nama Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Kewenangan adalah kuasa atau hak yang dimiliki oleh suatu badan, lembaga, atau pejabat dalam menjalankan dan melaksanakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan sesuai dengan aturan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitannya dengan lembaga-lembaga negara di atas, maka lembaga-lembaga tersebut memang memiliki dasar kewenangan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Namun, masing-masing dasar pembentukan lembaga negara tersebut berbeda-beda. Oleh karena itu, perlu diketahui lebih lanjut mengenai dasar kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara di atas.

Selain diperlukan meninjau sumber kewenangannya, hal lain yang perlu diketahui adalah unsur-unsur kerugian keuangan negara. Unsur-unsur tersebut antara lain:

⁷ Muchamad Ali Safa'at, dalam *e-book* yang berjudul *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, h. 3-4.

⁸ *Ibid.*, h. 4.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

a. Timbul kerugian atau kekurangan uang negara

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU PN) mengatur mengenai definisi kerugian negara:

Pasal 1

22. Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

b. Nyata dan pasti jumlahnya

Konsep “nyata dan pasti jumlahnya” yang termaktub dalam Pasal 1 angka 22 UU PN, tidak memuat lebih lanjut mengenai penjelasan konsep “nyata dan pasti jumlahnya” tersebut, sehingga menimbulkan pendapat dari para praktisi untuk menafsirkan/menjabarkan konsep tersebut. Para praktisi menafsirkan “nyata dan pasti” sebagai sesuatu yang benar dikeluarkan atau terjadi. Dalam lingkup Undang-Undang Perbendaharaan Negara, penafsiran ini tepat. Misalnya dalam hal kekurangan uang, surat berharga dan barang.⁹ Namun dalam Penjelasan Pasal 32 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK).

c. Akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai

Terdapat dua sudut pandang yang dapat digunakan untuk memahami perbuatan melawan hukum.

Dalam hukum perdata, Perbuatan Melanggar Hukum (*onrechtmatige daad*) termaktub dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata):

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Menurut Rosa Agustina, dalam bukunya yang berjudul “Perbuatan Melawan Hukum”, terdapat 4 syarat untuk menentukan suatu perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai melawan hukum, yaitu:

- 1) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.
- 2) Bertentangan dengan hak subjektif orang lain.
- 3) Bertentangan dengan kesusilaan.
- 4) Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian.¹⁰

Sedangkan dalam hukum pidana, menurut pendapat dari Satochid Kartanegara, melawan hukum dalam hukum pidana dibedakan menjadi 2, yaitu:

- 1) *Wederrechtelijk formil*, yaitu apabila sesuatu perbuatan dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang.

⁹ Theodorus M Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, 2009, h. 80.

¹⁰ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia, 2003, h. 117.

- 2) *Wederrechtelijk Materiil*, yaitu sesuatu perbuatan “mungkin” *wederrechtelijk*, walaupun tidak dengan tegas dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Melainkan juga asas-asas umum yang terdapat di dalam lapangan hukum.¹¹

Dalam Pasal 2 UU PTPK terdapat unsur melawan hukum, sedangkan dalam Pasal 3 UU PTPK tidak tercantum unsur “melawan hukum”. Sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 2 UU PTPK, disebutkan bahwa:

Penjelasan Pasal 2

Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

Perbedaan perbuatan “melawan hukum” dalam konteks hukum pidana dengan dalam konteks hukum perdata adalah lebih dititikberatkan pada perbedaan sifat hukum pidana yang bersifat publik, sedangkan hukum perdata yang bersifat privat. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan perbuatan “melawan hukum” dalam konteks administrasi negara (kerugian keuangan negara), maka perbuatan melawan hukum adalah kekurangan uang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat administrasi negara yang timbul karena kesewenang-wenangan maupun kelalaian, yang kemudian badan atau pejabat tersebut diwajibkan untuk mengembalikan kerugian keuangan negara tersebut, dengan tidak mengurangi tuntutan berdasarkan unsur pidana.

a. Objek Penilaian

Untuk mengetahui objek penilaian kerugian keuangan negara, maka dapat dilihat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Namun, dalam kaitannya dengan kerugian keuangan negara, tidak ditemukan satupun ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai objek penilaian kerugian keuangan negara. Hal inilah yang sedikit membingungkan para pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, untuk mengetahui objek penilaian kerugian keuangan negara, pemeriksa dapat mengacu pada definisi keuangan negara. Karena pada hakikatnya, dengan melihat definisi keuangan negara tersebut, maka dapat diketahui mengenai apa saja yang dapat dijadikan objek penilaian kerugian keuangan negara. Definisi Keuangan Negara termaktub dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya cukup disebut dengan UU KN):

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Dalam Pasal 2 UU KN juga dijabarkan mengenai lingkup Keuangan Negara, yakni:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

¹¹ Albert Aries, Hukumonline.com: *Perbuatan Melawan Hukum dalam Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, diakses pada tanggal 07 Januari 2016, pukul 12:24 WIB.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

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

Dari uraian lingkup keuangan negara yang dapat dijadikan acuan untuk melakukan penilaian kerugian keuangan negara (objek penilaian), maka berdasarkan penjelasan UU KN butir 3, mengenai lingkup keuangan negara yang terdapat pada Pasal 2 UU KN, maka lingkup tersebut akan dikelompokkan dalam 3 sub bidang, yaitu:

- a) Sub Bidang Pengelolaan Fiskal.
- b) Sub Bidang Pengelolaan Moneter.
- c) Sub Bidang Pengelolaan Keuangan yang Disahkan.

b. Kewenangan Penilaian Kerugian Keuangan Negara

Dasar kewenangan penilaian kerugian keuangan negara sangatlah berguna dalam hal memudahkan untuk mengetahui sumber kewenangan suatu lembaga atau organ negara, dengan demikian akan diketahui kewenangan tersebut bertentangan atau memiliki kesamaan wewenang dengan wewenang yang dimiliki oleh lembaga lain atau tidak.

1) Kewenangan Penilaian Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanah UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dapat dibuktikan dengan tercantumnya ketentuan yang mengatur tentang tugas dan wewenang BPK dalam konstitusi tersebut. Dasar kewenangan penilaian oleh BPK termaktub dalam Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945 (setelah dilakukannya perubahan), yang kemudian dasar kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 (UU BPK).

Pasal 23E menentukan bahwa "(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 DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti

oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”.

Dari pasal di atas, dapat diketahui bahwa sumber kewenangan BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara adalah berdasarkan atribusi, yakni suatu kewenangan yang dimiliki berdasarkan perintah/amanah UUD NRI Tahun 1945. Kemudian, dasar hukum kewenangan BPK mengenai penilaian kerugian keuangan negara secara khusus termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU BPK:

Pasal 10

- 1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.
- 2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Berdasarkan uraian pasal di atas, dapat dipahami bahwa BPK berwenang menilai/menetapkan kerugian keuangan negara oleh badan/pejabat negara akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Sebagai badan pemeriksa, lembaga ini dapat dilihat sebagai instrumen kekuasaan rakyat dalam menentukan nasibnya melalui penentuan dan persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diberikan oleh DPR dan/atau DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk dijadikan acuan atau rujukan bagi pemerintah untuk bekerja dalam melayani kebutuhan rakyat. Karena itu, hasil pemeriksaan keuangan tersebut harus diberitahukan kepada DPR, DPD dan DPRD untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya dalam rangka fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dan pemerintahan.

Pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang juga tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*.¹²

Dalam kaitannya dengan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi oleh BPK. Maka, BPK selaku pengawas/pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara juga berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam adanya dugaan tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dibuktikan dengan lingkup pemeriksaan BPK yang termaktub dalam Pasal 6 ayat (3) UU BPK, “Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu”.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h. 160-161.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

Dalam UU BPK tidak mengatur secara eksplisit mengenai definisi pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini, namun dalam Pasal 4 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTJKN) memuat ketentuan tentang lingkup pemeriksaan BPK tersebut.

Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (4) UU PPTJKN tersebut juga menjelaskan tentang pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan investigatif), bahwa:

Penjelasan Pasal 4 ayat (4)

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Dengan adanya Pasal 4 ayat (4) tersebut, maka BPK berwenang melakukan pemeriksaan (audit) investigatif. Lebih lanjut mengenai pemeriksaan dengan tujuan tertentu, khususnya terkait dengan pemeriksaan investigatif, Pasal 13 UU PPTJKN mengatur ketentuan, Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Pemeriksa yang dimaksud dalam Pasal 13 UUPPTJKN di atas adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UUPJTKN. Dengan demikian, dengan diaturnya tugas maupun kewenangan BPK dalam UUD NRI Tahun 1945, UU BPK dan UU PPTJKN maka BPK termasuk lembaga yang berwenang melakukan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, karena BPK berwenang melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (pemeriksaan investigatif) guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/unsur pidana (korupsi). Apabila dianalisis berdasarkan teori kewenangan, maka sumber wewenang yang dimiliki oleh BPK ini termasuk dalam wewenang atribusi, yakni wewenang yang bersumber atau amanah dari peraturan perundang-undangan kepada lembaga atau organ negara (ketentuan UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan langsung kepada BPK, yang kemudian kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam undang-undang). Dari sumber kewenangan BPK di atas, jelas sekali bahwa BPK itu mempunyai kedudukan tidak di atas maupun di bawah cabang kekuasaan eksekutif (pemerintah), legislatif maupun yudisial, melainkan berada di luar ketiga cabang kekuasaan tersebut yang sederajat dan bersifat independen. Hal demikian membuktikan bahwa BPK merupakan lembaga pengawas tertinggi dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang memiliki hubungan dengan kekuasaan legislatif dalam melakukan pengawasan tindakan pemerintahan.

2) Kewenangan Penilaian Oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan

Pembangunan (Perpres BPKP), “Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional”.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas tersebut, maka salah satu fungsi BPKP adalah menyelenggarakan fungsi pengawasan atau audit penghitungan kerugian keuangan negara, hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 huruf e Perpres BPKP:

Pasal 3

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.

Dengan diaturnya kewenangan BPKP dalam peraturan perundang-undangan berdasar uraian Pasal 3 huruf e di atas, maka BPKP termasuk lembaga yang berwenang melakukan penghitungan (penilaian) kerugian keuangan negara, khususnya BPKP juga berwenang penilaian kerugian keuangan negara dalam upaya pencegahan korupsi karena BPKP juga berwenang melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus yang berindikasi merugikan keuangan negara (korupsi). Apabila meninjau sumber wewenang yang dimiliki oleh BPKP, maka wewenang yang dimiliki oleh BPKP ini termasuk dalam wewenang delegatif, yakni wewenang yang bersumber dari pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu lembaga atau organ negara (Presiden) kepada lembaga atau organ negara lain di bawahnya (BPKP), karena landasan pembentukan BPKP adalah berdasarkan Keputusan Presiden, yang kelanjutannya diatur dalam Peraturan Presiden. Dari sumber kewenangan BPKP tersebut, terlihat bahwa BPKP itu mempunyai kedudukan di bawah cabang kekuasaan eksekutif (Presiden) yang secara tidak langsung berarti BPKP tidak bersifat independen. Dengan demikian, apabila dibandingkan dengan BPK yang disebut sebagai pengawas eksternal yang merupakan lembaga pengawas tertinggi yang independen dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, maka BPKP termasuk dalam lembaga pengawas internal) sehingga dianggap tidak independen, karena yang diawasinya berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan BPKP, yakni sama-sama kekuasaan eksekutif. Kewenangan yang dimiliki oleh BPKP tersebut, sangatlah memiliki kesamaan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangan tersebut adalah kewenangan terkait penilaian/penghitungan kerugian keuangan negara dalam adanya indikasi tindak pidana korupsi. Perbedaan antara kata pemeriksaan dan pengawasan yang digunakan dalam penamaan kedua lembaga tersebut, juga menimbulkan konflik, dikarenakan dalam satu sisi istilah memeriksa dan mengawas itu terdapat suatu perbedaan dalam

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

maknanya, namun dalam sisi pelaksanaannya, kedua kata yang membedakan kedua lembaga tersebut hampir tidak memiliki perbedaan dalam pelaksanaan kewenangannya.

Moh. Kusnardi dan Hairmaily Ibrahim dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia" menjelaskan, Badan Pemeriksa Keuangan (masa sekarang), dengan Dewan Pengawas Keuangan (lembaga BPK pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949), tidak memiliki perbedaan kewenangan antara memeriksa dan mengawas dalam penamaan lembaganya (BPK dan DPK). Padahal seharusnya dengan perbedaan penggunaan kata memeriksa dan mengawas tersebut terdapat perbedaan yang jelas dalam pelaksanaan kewenangannya.

Memeriksa adalah suatu tindakan yang bertujuan untuk mengetahui yang telah dilakukan oleh orang lain, sedangkan mengawas adalah suatu perbuatan yang berupa mengamati sesuatu agar jangan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.¹³

Jika menghubungkan arti kedua istilah tersebut di atas dengan pemakaiannya terhadap Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), maka mau tidak mau haruslah ada perbedaan yang dituju dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut. BPK adalah suatu badan yang tugasnya lebih banyak dititikberatkan kepada tindakan yang bersifat represif, sedangkan BPKP lebih banyak ditekankan kepada tingkat pencegahan (preventif). Namun demikian menurut kenyataannya, pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut hampir tidak ditemukan perbedaan. Hal ini dapat dibuktikan pada dasar hukum kewenangan BPK dan BPKP terkait penilaian kerugian keuangan negara.

Oleh karena itu, banyak para ahli hukum tata negara yang menyarankan supaya BPKP digabung menjadi satu dengan BPK. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul "Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia" Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah maka Pasal 23E ayat (1) menegaskan bahwa, "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara, diadakan SATU badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri". Di sini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi, dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan Pasal 23G ayat (1) "... berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap propinsi."¹⁴

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, dapat diketahui bahwa kekuasaan untuk melakukan pemeriksaan atau pengawasan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara harusnya dijalankan secara independen, yang hanya dijalankan oleh BPK saja, hal ini

¹³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Loc. Cit.*, h. 242.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op. Cit.*, h. 154-155.

dikarenakan menurut teori kewenangan, sumber kewenangan BPK lebih tinggi daripada kedudukan BPKP. Sekaligus dengan adanya penggabungan BPKP ke dalam BPK juga merupakan salah satu upaya implementasi dari prinsip pembatasan kekuasaan secara horizontal dalam konsep negara hukum *rechtsstaat*.

3) Kewenangan Penilaian Oleh Lembaga Negara Lainnya

Selain BPK dan BPKP yang berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara dalam adanya indikasi tindak pidana korupsi. Ternyata masih terdapat lembaga atau organ negara lain yang memiliki kewenangan yang sama dengan BPK dan BPKP. Lembaga tersebut adalah Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Berdasarkan uraian dalam tinjauan pustaka mengenai APIP, APIP merupakan suatu lembaga atau badan negara yang di dalamnya terdapat beberapa lembaga-lembaga lainnya. Lembaga yang termasuk dalam APIP adalah:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP),
2. Inspektorat (Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat/unit pengawasan intern pada Kementerian Negara, Inspektorat Utama/Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Departemen, Inspektorat/unit pengawasan intern pada Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Negara, Inspektorat Provinsi/Kabupaten/Kota).
3. Unit pengawasan intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sudah dijelaskan di atas mengenai wewenangnya terkait penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Sedangkan untuk unit pengawasan intern pada Badan Hukum Pemerintah lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan tidak akan saya bahas dalam penelitian ini, karena dikhawatirkan pembahasannya nanti terlalu meluas. Jadi dalam sub bab kewenangan penilaian oleh lembaga negara lainnya hanya saya fokuskan pada Inspektorat saja. Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota merupakan nama baru sebagai pengganti Badan Pengawas Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Dasar kewenangan Inspektorat menilai kerugian keuangan negara terdapat pada Pasal 48 *jo*. Pasal 49 ayat (1) *jo*. Pasal 50 *jo*. Penjelasan Pasal 50 ayat (3) yang termaktub dalam PP SPIP. Dari uraian pasal-pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa Inspektorat berhak melakukan audit investigatif. Audit investigatif ini apabila dikaitkan dengan Pasal 1 angka 3 *jo*. Pasal 13 UU PPTJKN. Maka maksud dari melaksanakan pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian negara dan/atau unsur pidana di atas adalah adanya indikasi tindak pidana korupsi. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa:

- a) Apabila Inspektorat (atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern) dalam melaksanakan wewenang audit kerugian

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

keuangan negara bertindak untuk dan atas nama BPK, maka dapat melaksanakan audit (pemeriksaan) investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana (indikasi tindak pidana korupsi).

- b) Namun, apabila Inspektorat melaksanakan audit kerugian keuangan negara yang kemudian dalam pelaksanaannya tidak bertindak untuk dan atas nama BPK, maka Inspektorat tidak berwenang melakukan audit investigatif, karena dalam PP SPIP tidak diatur secara jelas mengenai lingkup definisi audit investigatif. Sehingga dalam penafsiran makna audit investigatif tidak boleh diartikan lain dan mau tidak mau apabila ingin melakukan audit investigatif, maka Inspektorat harus mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 3 *jo.* Pasal 13 UU PPTJKN tersebut.

Dari sumber kewenangan yang dimiliki oleh Inspektorat tersebut, dapat diketahui bahwa Inspektorat berkedudukan di bawah cabang kekuasaan eksekutif (Presiden) yang kedudukan tersebut sama dengan kedudukan BPKP. Dengan demikian, apabila dibandingkan dengan BPK yang disebut sebagai pengawas eksternal (*external auditor*) yang merupakan lembaga pengawas tertinggi yang independen dalam bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, maka Inspektorat termasuk dalam lembaga pengawas internal (*internal auditor*) yang dianggap tidak independen (sama dengan BPKP), karena yang diawasinya berada dalam satu lingkup cabang kekuasaan yang sama dengan Inspektorat sendiri, yakni sama-sama dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Apabila dikaitkan dengan teori kewenangan, maka sumber kewenangan yang dimiliki oleh Inspektorat merupakan kewenangan delegasi, karena wewenang Inspektorat diperoleh berdasar pelimpahan wewenang dari Pemerintah (Presiden) kepada APIP (lembaga struktural), barulah kemudian wewenang APIP tersebut dilaksanakan oleh Inspektorat (lembaga fungsional).

Dengan demikian, berdasarkan uraian ketiga lembaga atau organ negara di atas, maka dapat diketahui bahwa semuanya sama-sama memiliki wewenang untuk melakukan penilaian kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi terkait dengan cara melakukan pemeriksaan (audit) investigatif. Namun, jika ketiga lembaga tersebut sama-sama berwenang menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi, maka akan menimbulkan konflik kewenangan tentang lembaga mana yang lebih berwenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Untuk mengetahui siapa yang lebih berwenang mengenai penilaian kerugian keuangan negara, maka dapat ditinjau dari sumber kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga di atas. Jika ditinjau dari aspek sumber kewenangnya, maka BPK yang lebih berwenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dibandingkan dengan lembaga BPKP dan Inspektorat. Hal tersebut dikarenakan sumber kewenangan BPK diperoleh berdasarkan kewenangan atribusi, sedangkan sumber kewenangan BPKP dan Inspektorat diperoleh berdasarkan kewenangan delegasi.

3. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 sangatlah berkaitan dengan kewenangan penilaian kerugian keuangan negara oleh BPK dan BPKP. Putusan tersebut dilatarbelakangi oleh penetapan tersangka oleh KPK terhadap Eddie Widiono Sowondho, yang hasil penetapan tersangka tersebut berdasarkan hasil penghitungan kerugian keuangan negara oleh BPKP selaku pengawas internal pemerintah, bukan berdasarkan hasil penilaian kerugian keuangan negara oleh BPK selaku pengawas eksternal.

1) Pemohon

Eddie Widiono Sowondho

2) Norma yang Diuji

Bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK), yang menyatakan:

Pasal 6 huruf a UU KPK:

Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas: (a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi...;

Penjelasan Pasal 6 UU KPK:

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.

Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945);

3) Pendapat Mahkamah

Dalam Provisi :

- a. Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan permohonan provisi yang pada pokoknya memohon agar Mahkamah Konsitutisi menerbitkan putusan provisi yang memerintahkan kepada KPK untuk menghentikan, atau sekurang-kurangnya menunda pemeriksaan perkara Pemohon di Mahkamah Agung dan mencabut atau setidaknya tidaknya menunda berlakunya surat keputusan pencegahan ke luar negeri terhadap Pemohon beserta perpanjangannya sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *a quo* yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Mahkamah, permohonan putusan provisi *a quo* tidak tepat menurut hukum karena tidak terkait langsung dengan pokok permohonan *a quo*.

Dalam Pokok Perkara:

- b. Bahwa Pemohon pada pokoknya mendalilkan ketentuan Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum karena KPK dapat menggunakan Laporan Penghitungan Hasil Kerugian Keuangan Negara (LPHKKN) yang dibuat oleh BPKP dalam menentukan kerugian negara dan memulai penyidikan, sedangkan menurut Pemohon LPHKKN tersebut bukan merupakan kewenangan dari BPKP.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

- c. Bahwa norma yang diuji oleh Pemohon, yaitu Pasal 6 huruf a dan Penjelasan Pasal 6 UU KPK mengatur mengenai tugas KPK untuk melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Cakupan dan sifat dari tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan konsep “merugikan keuangan negara” serta berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang diterima karena jabatan atau kedudukan pejabat pemerintahan sangat terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itulah koordinasi dengan instansi lain merupakan hal yang penting. Menurut Mahkamah, tugas koordinasi adalah tugas yang seharusnya dimiliki KPK dalam rangka efektivitas melaksanakan tugas pemberantasan tindak pidana korupsi, sehingga fungsi yang demikian tidak dapat dianggap bertentangan dengan konstitusi.
- d. Bahwa kewenangan BPKP dan BPK masing-masing telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. 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.
- e. Kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon yaitu mengenai sah atau tidak sahnya LPHKKN yang digunakan oleh KPK sebagai dasar penetapan penyidikan merupakan kerugian atau potensi kerugian yang dapat terjadi karena pelaksanaan dari proses penegakan hukum atau implementasi terhadap norma-norma dalam UU KPK. Mengenai terbukti atau tidak terbuktinya kerugian negara yang disebutkan dalam LPHKKN atau sah-tidak sahnya LPHKKN tersebut tetap merupakan wewenang mutlak dari hakim yang mengadilinya. Dengan perkataan lain, walaupun KPK memiliki kewenangan diskresioner untuk menggunakan informasi tentang kerugian negara dalam bentuk LPHKKN dari BPKP atau BPK dalam penyidikan, digunakan atau tidaknya informasi tersebut dalam pengambilan putusan merupakan kemerdekaan hakim yang mengadili perkara. Oleh karena itu menurut Mahkamah, permasalahan yang dihadapi oleh Pemohon merupakan ranah implementasi norma, bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma. Penyebutan instansi BPKP maupun instansi lainnya dalam Penjelasan Pasal 6 UU KPK tanpa menyebut dan membatasi wewenang dari masing-masing instansi tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai ketentuan yang menimbulkan ketidakpastian hukum.

4) Pendapat Ahli

Terdapat pendapat Ahli yang terkait langsung dengan polemik kewenangan penghitungan kerugian negara, yakni Ahli Keuangan Negara, Dian Puji Simatupang yang dihadirkan oleh tim penasihat hukum mantan Dirut PLN tersebut. Dalam kesaksiannya, dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia tersebut mengatakan, BPKP tak lagi berwenang menghitung kerugian negara. Menurutnya, yang memiliki kewenangan menghitung dan mengaudit kerugian negara adalah BPK. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK. Ia mengatakan, BPKP bisa mengaudit asalkan ada izin dari presiden dan menteri. Ia menuturkan, apabila ada hasil audit yang dikeluarkan bersamaan oleh BPK dan lembaga lain, penegak hukum harus mengacu pada hasil BPK. Karena lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam menghitung dan mengaudit kerugian negara. “Tentu (BPK) yang punya wewenang.” Ia tak memungkiri dalam Pasal 6 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, BPKP diperbolehkan

menghitung dan mengaudit kerugian negara. Namun klausul Undang-undang tersebut diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang BPK pada tahun 2006. Atas dasar itu ia menilai Undang-Undang yang baru yang bisa digunakan penegak hukum sebagai dasar penentuan siapa yang patut menghitung kerugian negara.¹⁵

5) Amar Putusan

Mengadili,

Menyatakan:

Dalam Provisi:

Menolak permohonan provisi Pemohon;

Dalam Pokok Perkara:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

6) Analisis Putusan

Berdasarkan uraian pokok permohonan dalam kasus Penilaian Kerugian Keuangan Negara. Apabila merujuk pada uraian pokok permohonan dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012, maka pemohon menganggap hanya BPK yang berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara. Pemohon yang diwakili oleh kuasa hukum mengambil argumen demikian, dengan mendasarkan ketentuan norma UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23E ayat (1) *jo.* UU RI Nomor 15 Tahun 2006 *jo.* UU RI Nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, bahwa berdasarkan uraian yang dijelaskan oleh kuasa pemohon di atas, maka pendapat tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan teori maupun konsep hukum. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan mendasarkan pada teori negara hukum, teori kewenangan dan hierarki peraturan perundang-undangan. Teori negara hukum, khususnya asas legalitas, digunakan dalam menganalisis bahwa baik BPK maupun BPKP landasan pembentukan maupun kewenangannya sama-sama termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi, eksistensi kedua lembaga negara ini diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Bila ditinjau berdasarkan teori kewenangan, maka antara BPK dan BPKP kewenangannya sama-sama diakui menurut teori kewenangan, hanya saja terdapat perbedaan sumber kewenangan yang dimiliki BPK dan BPKP. Sumber kewenangan yang dimiliki BPK adalah sumber kewenangan atribusi, sedangkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh BPKP adalah sumber kewenangan delegasi. Dengan demikian, kedudukan BPK lebih tinggi dari pada BPKP jika ditinjau menurut sumber kewenangannya. Hal demikian juga serupa jika kedudukan BPK dan BPKP ditinjau menurut hierarki peraturan perundang-undangan, yang dapat diketahui bahwa kedudukan BPK lebih tinggi derajatnya dari pada BPKP. Jadi, apabila kedua lembaga ini yakni BPK dan BPKP sama-sama melakukan penilaian kerugian keuangan negara dan terdapat perbedaan dalam hasil penilaiannya, maka hasil penilaian yang dipakai adalah hasil dari BPK. Namun dalam kasus yang diputus berdasarkan Putusan MK Nomor 31/PUU-X/2012 ini, hanya BPKP saja yang melakukan penilaian kerugian keuangan negara. Jadi, tidak bisa ditentukan bahwa hasil penilaian dari BPKP ini tidak sah, karena BPK sendiri tidak melakukan penilaian terhadap kerugian keuangan negara tersebut.

¹⁵ UJDIH Perwakilan Provinsi Jawa Timur BPK RI, *e-book* dengan judul *Kewenangan Penghitungan Kerugian Negara/Daerah*.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

PENUTUP

Bahwa kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) lebih tinggi dari pada kedudukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal tersebut dapat dibuktikan berdasarkan landasan pembentukan lembaga BPK dan BPKP. Landasan pembentukan BPK termaktub dalam Pasal 23E, 23F dan 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang kemudian ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan landasan pembentukan BPKP termaktub dalam Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Dengan demikian, berdasarkan masing-masing landasan pembentukan dua lembaga tersebut, BPK termasuk dalam lembaga negara yang pembentukannya berdasarkan perintah UUD NRI Tahun 1945 sedangkan BPKP termasuk dalam lembaga negara yang pembentukannya berdasarkan perintah Peraturan Presiden.

Bahwa lembaga yang berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah 1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); 2) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan 3) Inspektorat atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern. Hal tersebut dapat dibuktikan berdasarkan ketiga lembaga negara tersebut sama-sama berwenang melakukan pemeriksaan (audit) investigatif berdasarkan masing-masing landasan yuridisnya. Dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara memuat ketentuan mengenai pemeriksaan (audit) investigatif, pemeriksaan investigatif yaitu suatu pemeriksaan yang digunakan untuk mengungkap adanya indikasi kerugian keuangan negara/daerah dan/atau unsur pidana (korupsi). Kesamaan wewenang tersebut menimbulkan sengketa mengenai lembaga manakah yang lebih berwenang dalam menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Berdasarkan teori negara hukum khususnya konsep pembatasan kekuasaan, yakni suatu konsep yang memisahkan wewenang dalam masing-masing cabang kekuasaan, maka BPK yang lebih berwenang untuk menilai kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi dibanding BPKP dan Inspektorat.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Agustina, Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Hakim, Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010.
- Kusnardi, Moh., dan Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983.
- Tuanakotta, Theodorus M., *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Salemba Empat, Jakarta, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874), sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250), sebagaimana dirubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5661).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan Dalam Menilai Kerugian Keuangan Negara

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890).
- Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 10).
- Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 400).

Yurisprudensi

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 31/PUU-X/2012.

E-book dan e-journal

- Alfath, Tahegga Primananda, *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, dalam *e-Journal THE SPIRIT OF LAW*, Vol. 1, No.1, Maret, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, diunduh dari karya buku dalam situs pribadi Jimly Asshiddiqie.
- Safa'at, Muchamad Ali, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, diunduh dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2014/0-3/SENGKETA-KEWENANGAN-ANTAR-LEMBAGA-NEGARA.pdf>.
- Saragih, Tomy M., *Status Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Hukum Tata Negara*, Pra Cetak, Cetakan Pertama, Titah Surga, Yogyakarta, 2011.

Muhammad Imron Rosyadi

Internet

AAIPI, *Anggaran Dasar AAIPI*, <http://aaipi.or.id/tentang-kami/anggaran-rumah-tangga-aaipi>, diakses pada 29 November 2015, pukul 10:48 WIB.

Aries, Albert, Hukumonline.com: *Perbuatan Melawan Hukum dalam Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, diakses pada tanggal 07 Januari 2016, pukul 12:24 WIB.

Tentang Penulis:

Muhammad Imron Rosyadi adalah relawan magang di Laboratorium Ilmu Hukum Fakultas Hukum Untag Surabaya. Saat ini aktif menjadi desainer penerbitan berbagai penerbit. Dapat dihubungi di fz.imron@gmail.com.