

# **BAB I**

# **PENDAHULUAN**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya**

Permasalahan tindak pidana korupsi sampai dengan saat ini masih menjadi perhatian bagi masyarakat. Hal tersebut dikarenakan akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi memberikan efek negatif secara tidak langsung terhadap masyarakat secara luas. Kasus-kasus tindak pidana korupsi juga mengalami perkembangan, baik dari sisi jumlah kasus yang terjadi serta jumlah kerugian keuangan negara maupun dari sisi kualitas tindak pidana berupa modus operandi yang semakin sistematis.

Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan menjadi suatu kejahatan yang luar biasa. Begitu pula dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.<sup>1</sup>

Menurut perspektif hukum, definisi korupsi secara gamblang telah dijelaskan dalam 13 buah pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi

---

<sup>1</sup> Evi Hartanti, *Penyelidikan Penyidikan Penuntutan dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan Kasus Korupsi*, Cetakan Kesatu, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 1

dirumuskan kedalam tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi. Pasal-pasal tersebut menerangkan secara terperinci mengenai perbuatan yang bisa dikenakan pidana penjara karena korupsi.<sup>2</sup>

Dalam hal tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan kerugian negara, saat ini masih sering terjadi polemik baik itu dalam hal penentuan unsur kerugian negara, perhitungan kerugian negara maupun pengembalian/pemulihan kerugian negara, tanpa mengenyampingkan hal yang lainnya, khusus mengenai pengembalian/pemulihan kerugian negara merupakan hal yang penting dan perlu diperhatikan, karena dalam pengembalian/pemulihan kerugian negara terdapat hak-hak negara terkait dengan keuangan negara yang dapat digunakan kembali untuk pembangunan demi memenuhi hak-hak sosial masyarakat maupun hak-hak ekonomi masyarakat.

Dalam hal penentuan/penetapan nilai kerugian negara dapat terjadi dua kondisi, yakni:

1. Penentuan/penetapan nilai kerugian negara melalui proses Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP TGR).
2. Penentuan/penetapan nilai kerugian negara melalui proses peradilan hingga mempunyai kekuatan hukum tetap.

Penetapan nilai kerugian negara tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 62 ayat (1)

---

<sup>2</sup> KPK RI, *Memahami Untuk Membasmi Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta Selatan, 2006, h. 19

*“Penaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan”.*

Pasal 63 ayat (3)

*“Penaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota”*

Berdasarkan kedua pasal tersebut dapat diketahui bahwa dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara hanya mengatur mengenai penaan ganti kerugian terhadap bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara saja. Namun, dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 10 ayat (3) disebutkan bahwa:

*“Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:*

- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendaharadan pejabat lain;*
- b. Pelaksanaan penaan 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 penaan ganti kerugian negara/daerah yang telah ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.”*

Dalam penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf c Undang-undang 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan disebutkan *“penyelesaian ganti kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan”*. Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa penetapan nilai kerugian dipisahkan berdasarkan subyek/pelaku penyebab kerugian tersebut.

Pada pelaksanaannya, penetapan nilai kerugian dilaksanakan pada proses peradilan tanpa melihat subyek/pelaku penyebab kerugian tersebut. Dalam proses

tersebut disertai dengan hasil perhitungan kerugian negara, baik itu hasil perhitungan oleh BPK maupun instansi lainnya.

Landasan konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan di atur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia yang menyatakan “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Sedangkan untuk lingkup pemeriksaan diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan negara”.

Dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara disebutkan bahwa pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Kemudian berdasarkan pasal 15 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara disebutkan bahwa pemeriksa menyusun laporan hasil pemeriksaan setelah pemeriksaan selesai dilakukan.

Pengertian mengenai hasil pemeriksaan terdapat dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 1 angka 14 yang menyatakan “hasil pemeriksaan adalah hasil akhir dari proses penilaian kebenaran, kepatuhan, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan data/informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan

secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan Standar Pemeriksaan yang dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagai keputusan BPK”.

Terkait dengan perhitungan kerugian negara oleh BPK, diatur dalam pasal 11 huruf c Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa BPK dapat memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah. Dengan kata lain perhitungan kerugian yang dilakukan oleh BPK adalah dalam rangka melakukan pemberian keterangan ahli. Prosedur pelaksanaan pemberian keterangan ahli dan perhitungan kerugian negara tertuang dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli.

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dalam Pasal 13 juga menyebutkan bahwa “Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana”. Dalam pelaksanaannya pada saat proses peradilan, hasil perhitungan kerugian negara oleh BPK nilai kerugiannya dapat berbeda dengan putusan majelis hakim yang menangani proses peradilan. Hal tersebut dimungkinkan karena dalam proses peradilan bergantung kepada pembuktian dan keyakinan hakim.

Hasil perhitungan kerugian negara yang dilakukan oleh BPK juga pernah digugat, yakni hasil perhitungan kerugian negara atas divestasi saham Kaltim Prima Coal (KPC) oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Gugatan tersebut dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda Kalimantan Timur dengan tergugat BPK RI Cq. BPK RI Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk menulis mengenai kewenangan penetapan kerugian negara dan perhitungan kerugian negara, kemudian peneliti merumuskan permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Keabsahan penetapan nilai kerugian negara melalui proses peradilan yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
2. Kekuatan hukum laporan hasil perhitungan kerugian negara oleh BPK

## **1.2. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian hukum ini antara lain:

1. Untuk menelaah tentang aturan hukum apakah penerapan peraturan terkait dengan penetapan nilai kerugian negara telah sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menelaah tentang aturan hukum yang mengatur mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam memberikan kepastian hukum.

## **1.3. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

### 1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka pengembangan, pemahaman dan pendalaman pengetahuan ilmu hukum khususnya mengenai kerugian negara pada umumnya dan penetapan kerugian negara serta perhitungan kerugian negara oleh BPK pada khususnya.

### 2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan dalam mengambil langkah-langkah kebijakan selanjutnya berkaitan dengan kerugian negara.

## **1.4. Kajian Pustaka**

### **1) Konsep Badan Pemeriksa Keuangan**

#### **a) Pengertian Badan Pemeriksa Keuangan**

Badan Pemeriksa keuangan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 23 E yang menentukan bahwa, untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan, yang bebas dan mandiri.

#### **b) Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan Keuangan Negara**

Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah lembaga yang berdiri sendiri, dalam melaksanakan tugasnya BPK terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah.<sup>3</sup>

Berdasarkan Pasal 23 E (2) disebutkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

**c) Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan**

Dalam pasal 6 Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, disebutkan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain.

Sedangkan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a Undang-undang nomor 15 tahun 2004 tentang Badan Pemeriksa Keuangan disebutkan bahwa BPK berwenang menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan.

---

<sup>3</sup> La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Utomo, Bandung, 2005. h. 233

**d) Tanggung Jawab Pemeriksa**

Dalam Peraturan BPK nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dalam lampiran I mengenai pendahuluan standar pemeriksaan angka 20 disebutkan bahwa pemeriksa secara profesional bertanggung jawab merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan untuk memenuhi tujuan pemeriksaan. dalam melaksanakan tanggungjawab profesionalnya, pemeriksa harus memahami prinsip-prinsip pelayanan kepentingan publik serta menjunjung tinggi integritas, objektivitas, dan independensi. Pemeriksa harus memiliki sikap untuk melayani kepentingan kepentingan publik, dan mempertahankan profesionalisme. Tanggungjawab ini sangat penting dalam pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

**e) Tanggung Jawab Organisasi Pemeriksa**

Dalam Peraturan BPK nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dalam lampiran I mengenai pendahuluan standar pemeriksaan angka 27 disebutkan bahwa organisasi pemeriksa mempunyai tanggung jawab untuk meyakinkan bahwa :

- (1) Independensi dan obyektivitas dipertahankan dalam seluruh tahap pemeriksaan,

- (2) Pertimbangan profesional (*professional judgment*) digunakan dalam perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan dan pelaporan hasil pemeriksaan,
- (3) Pemeriksaan dilakukan oleh personil yang mempunyai kompetensi profesional dan secara kolektif mempunyai keahlian dan pengetahuan yang memadai, dan
- (4) *Peer-review* yang independen dilaksanakan secara periodik dan menghasilkan suatu pernyataan, apakah sistem pengendalian mutu organisasi pemeriksa tersebut dirancang dan memberikan keyakinan yang memadai sesuai dengan Standar Pemeriksaan.

**f) Kemahiran Profesional Pemeriksa**

Dalam Peraturan BPK nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara dalam lampiran II mengenai standar pemeriksaan pernyataan nomor 1 standar umum angka 27 menyebutkan bahwa pernyataan standar umum ketiga adalah “dalam pelaksanaan pemeriksaan serta penyusunan laporan hasil pemeriksaan, pemeriksa wajib menggunakan kemahiran profesionalnya secara cermat dan seksama”.

Dalam angka 28 disebutkan bahwa pernyataan standar ini mewajibkan pemeriksa untuk menggunakan kemahirannya secara profesional, cermat dan seksama, memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan atas

kepentingan publik serta memelihara integritas, obyektivitas, dan independensi dalam menerapkan kemahiran profesional terhadap setiap aspek pemeriksaannya. Pernyataan standar ini juga mengharuskan tanggung jawab bagi setiap pemeriksa yang melaksanakan pemeriksaan berdasarkan standar pemeriksaan untuk mematuhi standar pemeriksaan.

## **2) Definisi Keuangan Negara**

Definisi keuangan negara berdasarkan Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang 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.

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

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;

- g. Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebutkan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat, lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah.
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, Badan Hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

### **3) Pengertian Pemeriksaan Keuangan Negara**

Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih menyimpulkan bahwa:

Pemeriksaan Keuangan Negara adalah proses identifikasi masalah, analisa, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan professional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi terhadap 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.<sup>4</sup>

#### 4) Definisi Kerugian Negara

Pengertian kerugian negara dalam Pasal 1 ayat 22 Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah:

*“kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”*.

Berdasar definisi tersebut di atas, dapat ditinjau dari beberapa unsur:

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

#### 5) Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah

---

<sup>4</sup> Ikhwani Fahroji dan Mokh. Najih, *Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara*, In-trans Publishing, Malang, 2008, h. 36

Penyelesaian kerugian negara/daerah secara umum diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada Bab XI Pasal 59 sampai dengan Pasal 67. Pasal 59 Undang-undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa :

“Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Adapun tuntutan ganti rugi dilakukan pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah, segera setelah diketahui bahwa dalam lingkungan tempat kerjanya terjadi kerugian.”

#### **6) Definisi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)**

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa dalam rangkaian norma hukum, keputusan tata usaha negara merupakan norma penutup. Keputusan tersebut dapat dibagi berdasarkan dampak yang ditimbulkan dari suatu keputusan terhadap orang yang mendapatkan keputusan tersebut, sebagai berikut :

- Keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah (*gebod*);
- Keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang;
- Keputusan-keputusan yang membebaskan suatu kewajiban keuangan;
- Keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan;
- Keputusan penyitaan.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005. h. 125 - 126

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 rumusan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Rumusan Pasal 1 angka 3 mengandung elemen-elemen utama sebagai berikut:

- Penetapan tertulis;
- (oleh) badan atau pejabat Tata Usaha Negara;
- Tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- konkret, individual;
- final;
- akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>6</sup>

## 7) Definisi Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Recht selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang

---

<sup>6</sup> *Ibid.* h 137-138

jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>7</sup>

## **8) Teori Kewenangan**

### **a) Pengertian Kewenangan**

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat, kekuasaan tersebut berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif, dengan demikian kewenangan adalah kekuasaan formal.

### **b) Cara Memeroleh Kewenangan**

#### **a. Atribusi**

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil.

---

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, h 135-136.

Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

#### **b. Delegasi**

Delegasi adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada dasarnya delegasi dan mandat adalah sama, namun perbedaannya adalah, dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris.

Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas “*contrarius actus*”. Artinya, setiap perubahan pencabutan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang

---

<sup>8</sup> Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 2011. h. 11-12

menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.

Dalam artikel 10: 3 AWB (*Alegemen Wet Bestuursrecht*), diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima wewenang disebut delegataris (J.B.J.M. ten Berge, h. 89).<sup>9</sup>

Syarat delegasi yaitu:

- i. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.
- ii. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-Undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- iii. Delegasi tidak diperkenankan kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- iv. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

---

<sup>9</sup> *Ibid.* h. 13

- v. Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregels*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut. (J.B.J.M. ten Berge, h. 89-90)<sup>10</sup>

### c. Mandat

Pada kewenangan yang bersifat mandat, sebenarnya kewenangan ini sama halnya dengan kewenangan delegasi seperti penjelasan diatas, namun perbedaannya adalah prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan dengan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan, dimana tanggung jawab jabatan tetap berada pada pemberi mandat. Namun demikian atasan (pemberi mandt) tidak bertanggung jawab atas maladministrasi yang dilakukan penerima mandat. Dalam hal ini asas *vicarious liability (superior respondeat)* tidak berlaku.<sup>11</sup>

### c) Sifat Kewenangan

Terdapat tiga komponen dalam muatan kewenangan, yakni :  
kewenangan terikat, apabila peraturan dasarnya menentukan kapan

---

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 13-14

dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan. Kewenangan fakultatif, yang terjadi dalam hal badan tata usaha negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan. Kewenangan bebas, yakni apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.

#### **9) Teori Norma Berjenjang**

Menurut Hans Kelsen dalam teori hierarki norma hukum, menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Selanjutnya menurut Nawinsky, *Grundnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis, ia tidak ditetapkan, tetapi diasumsikan, tidak termasuk tatanan hukum positif, berada diluar namun menjadi dasar keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif, sifatnya *meta-juristic*.

#### **10) Teori Peraturan Perundang-undangan**

Pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah: “Peraturan

perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan disebutkan pada pasal 7 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undang yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1) Tipe Penelitian**

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum, yaitu sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Argumentasi, teori atau konsep baru yang dihasilkan dalam penelitian hukum merupakan perspektif untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa kegiatan penelitian hukum tidak sebagaimana kegiatan penelitian dalam ilmu-ilmu empiris yang bersifat deskriptif untuk menemukan kebenaran korespondensi, kegiatan penelitian hukum adalah untuk memperoleh kebenaran koherensi. Kegiatan ini berpangkal dari tolek ukur berupa moral. Norma yang berupa pedoman tingkah laku harus berlandaskan prinsip hukum yang selanjutnya berpangkal kepada moral.<sup>12</sup>

## 2) Pendekatan Masalah

Penelitian ini tergolong penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>13</sup> Statute approach adalah pendekatan yang dilakukan melalui acuan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang dibahas, conceptual approach yaitu suatu pendekatan dengan membahas pendapat para sarjana sebagai penunjang yang sifatnya menjelaskan lebih lanjut peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

## 3) Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari :

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 63-64

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 96

<sup>14</sup> *Ibid*

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang berupa norma hukum yang sifatnya mengikat. Norma hukum tersebut ditemukan dalam ketentuan pasal-pasal di dalam perundang-undangan, dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang berkaitan dengan pemberian opini yang merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berupa pendapat hukum yang sifatnya tidak mengikat. Pendapat-pendapat hukum tersebut dapat ditemukan di berbagai literatur, yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar hukum. Pendapat hukum yang dikumpulkan adalah pendapat hukum yang berkaitan dengan penulisan penelitian ini.

#### **4) Prosedur Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum**

Pada penelitian untuk kegiatan akademis perlu dilakukan telaah yang mendalam mengenai perundang-undangan dibidang tertentu yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi. Analisis masalah dalam penelitian hukum ini akan dilakukan secara kritis dengan menggunakan teori-teori hukum secara sistematis dan menyeluruh untuk memperoleh jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dan untuk mengungkap nilai kebenaran yang terkandung didalamnya. Selanjutnya

berdasarkan hasil pembahasan tersebut, kemudian ditarik kesimpulan dan saran-saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak pada umumnya dan pihak yang berkepentingan pada khususnya.

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Pada Bab I akan diuraikan tentang pendahuluan, latar belakang dan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta metode penelitian dan sistematika penulisan.

Dalam Bab II akan dibahas tentang rumusan masalah pertama, yaitu mengenai keabsahan penetapan nilai kerugian negara melalui proses peradilan yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 15 tahun 2006. Untuk itu akan dibahas pula mengenai asas-asas hukum serta teori-teori hukum terkait dengan kepastian hukum dan peraturan perundang-undangan dalam hal kewenangan penetapan kerugian negara. Sedangkan dalam Bab III akan dibahas rumusan yang kedua, yaitu apakah laporan hasil perhitungan kerugian negara oleh BPK merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Sebagai Bab Penutup, dalam Bab IV akan diuraikan kesimpulan dan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak yang berkepentingan dengan permasalahan kerugian negara/daerah. Karena kerugian negara/daerah merupakan hal yang menjadi sorotan masyarakat dan berpengaruh terhadap nilai kekayaan negara/daerah.