

TESIS

AUDIT BIAYA PERKARA DI MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA OLEH BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN

WLB
KK
THP.01/11
Sap
ca



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

OLEH :

NINO PANDU SAPUTRA, S.H.

030810546M

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2010**

**AUDIT BIAYA PERKARA DI MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI WUJUD
PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMERIKSAAN
PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA
OLEH BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN**

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Program Studi Magister Hukum Pemerintahan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya**

OLEH :

NINO PANDU SAPUTRA, S.H.

030810546M

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2010**

LEMBAR PENGESAHAN

**Tesis ini telah disetujui,
Pada tanggal 4 Juni 2010**

Oleh :

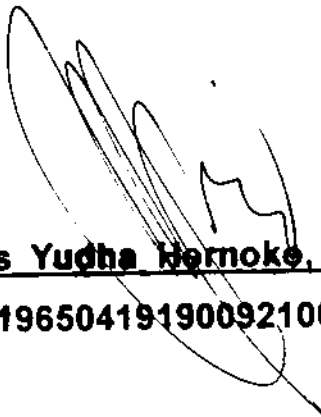
Dosen Pembimbing



Dr. Sukardi, S.H., M.H.

NIP. 196106271989031002

**Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Hukum**



Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.

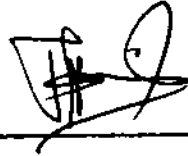
NIP. 196504191900921001

LEMBAR PENETAPAN

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
Pada hari Jum'at, tanggal 4 Juni 2010

PANITIA PENGUJI TESIS :

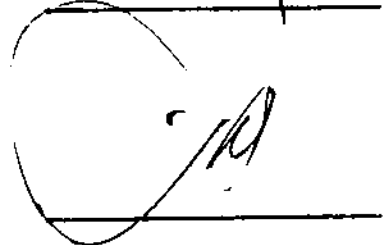
Ketua : Rr. Herini Siti Alsyah, S.H., M.H.
NIP. 196912251995122001



Anggota : 1. Radian Salman, S.H., LLM
NIP. 1977101920031211001



2. Dr. Sukardi, S.H., M.H.
NIP. 196106271989031002



LEMBAR PERSEMBAHAN

"Kupersembahkan Tesis ini untuk kedua Orang Tuaku yang mengajarkan hal tentang Agama, usaha, doa dan semangat untuk mengejar sesuatu. Kalimat yang kan selalu kuingat, 'Dunia ini tidak kecil, kamu tidak bisa untuk meraih semuanya. Kemampuan kita terbatas dan kita bukanlah Tuhan yang tidak bisa lelah. Jangan lupa istirahat dan ingatlah keadaanmu waktu kamu sakit."

RINGKASAN PENELITIAN

ABSTRACT

LEGAL CASE COST AUDIT IN SUPREME COURT AS AN IMPLEMENTATION OF AUTHORITY ON STATE FINANCIAL MANAGEMENT EXAMINATION BY SUPREME AUDIT BOARD

By : Nino Pandu Saputra

The authority is one of important element that should be owned by state institutions. The authority is required by state agencies to carry out the functions and duties. Without such authority, the establishment of state institutions is a matter that is useless. Authorizations are original/intact from the state institutions can be seen in the constitution which was the acquisition by the authority referred to in attribution. The Supreme Court (Mahkamah Agung) and the Supreme Audit Board (Badan Pemeriksa Keuangan) are the state institutions whose authorities are attribution equally guaranteed by the constitution. In the exercise of authority was encountered conflict, in which each state institution claiming authority to do "something". Something that meant is about the "legal case costs", consider the Audit Board is authorized to audit the legal case costs, while the Supreme Court considers that the legal case costs are part of the principles of freedom and independence of the judiciary, so that no single state power authority to investigate. This paper is to examine the concept of authority possessed both these state-related institutions about legal case costs and resolve conflicts of authority between two state agencies.

Keyword : Authority, State Budget, Audit, Supreme Court, Supreme Audit Board

Konstitusi negara Indonesia mengatur mengenai pembentukan lembaga negara, diantaranya yaitu Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Kedua lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan yang sama/ sederajat tetapi mempunyai fungsi dan tugas masing-masing. Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang pembentukannya berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 yang fungsinya untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dan Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang pembentukannya berdasar Pasal 23E UUD 1945 yang fungsinya untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Dalam rangka menunjang pelaksanaan fungsi dan tugasnya kedua lembaga tersebut diberi kewenangan yang sifatnya kategorial-eksklusifitas. Pada intinya sifat tersebut adalah sifat istimewa yang melekat kepada kedua lembaga tersebut, dimana kewenangannya unik dan tidak dimiliki oleh lembaga negara yang lain selama tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan yang memiliki sifat kategorial-eksklusifitas yaitu untuk menyelenggarakan peradilan serta bebas dari segala bentuk campur tangan kekuasaan negara lainnya dalam memeriksa dan memutus suatu perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945. Mahkamah Agung memiliki hak istimewa yaitu memiliki kemerdekaan dan independensi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang

berkaitan dengan memeriksa dan memutus suatu perkara. Begitu juga Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kewenangan dengan sifat yang sama yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23E UUD 1945. Hak-hak istimewa ini kemudian menjadi konflik disaat Badan Pemeriksa Keuangan hendak mengaudit biaya perkara. Mahkamah Agung dengan hak istimewa independensi pengadilan (*independence of the judiciary*) mengatakan bahwa biaya perkara merupakan termasuk kemerdekaan pengadilan untuk bebas dari segala bentuk intervensi kekuasaan negara lainnya, sehingga Badan Pemeriksa Keuangan tidak berwenang untuk mengaudit biaya perkara karenanya dianggap mengintervensi kekuasaan kehakiman. Oleh sebab itu Mahkamah Agung menolak/menunda pelaksanaan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara. Sedangkan, dari pihak Badan Pemeriksa Keuangan menganggap bahwa biaya perkara merupakan termasuk keuangan negara oleh karenanya Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara. Penelitian ini mengangkat isu hukum diantaranya wewenang kedua lembaga negara yang berkaitan dengan biaya perkara; kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa biaya perkara sebagai salah satu pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara; kewenangan Mahkamah Agung dalam menolak pelaksanaan tugas Badan Pemeriksa Keuangan dengan alasan prinsip imparialitas dan *independence of the judiciary*.

Berdasarkan pada permasalahan yang diajukan di dalam penelitian ini, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah ingin mengkaji konsep kewenangan, konsep keuangan negara, dan prinsip imparialitas dan *independence of the judiciary*; menganalisa wewenang-wewenang yang mengatur mengenai biaya perkara; menyelesaikan konflik sengketa antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan Mahkamah Agung dan menginventarisasi peraturan yang berkaitan dengan biaya perkara termasuk keuangan negara dan prinsip *independence of the judiciary*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Langkah-langkah penelitian dilaksanakan dengan cara mengkaji perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan-kewenangan lembaga negara serta mengaplikasikan hukum-hukum yang terkait terhadap kasus yang terjadi yaitu kasus sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Badan Pemeriksa Keuangan. Pendekatan historis dilakukan dengan cara meneliti awal mula keberadaan dan munculnya biaya perkara, dimana dalam kasus tersebut biaya perkara merupakan titik pangkal permasalahan sengketa kedua lembaga negara.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa biaya perkara merupakan termasuk salah satu dari keuangan negara dengan kategori definisi sebagai berikut

- Biaya perkara ditarik dari masyarakat pencari keadilan oleh lembaga negara/pemerintah negara yaitu Mahkamah Agung sebagai salah satu syarat administrasi keuangan dalam rangka melaksanakan tugas Mahkamah Agung yaitu pelaksana kekuasaan kehakiman berupa pengadilan;
- Biaya perkara merupakan 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;

- Biaya perkara ditarik untuk melaksanakan kewajiban negara (menyelenggarakan pengadilan) dan untuk membayar pihak ketiga yaitu gaji panitera yang bertugas salah satunya untuk memanggil pihak-pihak yang berperkara;
- Biaya perkara merupakan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- Biaya perkara dapat digolongkan kedalam penerimaan negara bukan pajak karena sifatnya merupakan pembayaran sejumlah uang kepada lembaga negara untuk melaksanakan tugas negara.

Oleh sebab itu Badan Pemeriksa Keuangan memiliki wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung dengan penjelasan sebagai berikut

- Biaya perkara termasuk keuangan negara, meskipun biaya panjar perkara termasuk kategori uang titipan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1712 B.W., namun dari segi peruntukannya merupakan termasuk keuangan negara. Sehingga merupakan salah satu objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan
- Badan Pemeriksa Keuangan memiliki wewenang untuk menetapkan objek pemeriksaannya yaitu biaya perkara
- Pemeriksaan biaya perkara tidak berhubungan dengan pelanggaran prinsip *independence of the judiciary* dikarenakan tidak berkaitan dengan intervensi hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara

Sehingga Mahkamah Agung tidak mempunyai kewenangan untuk menolak atau menunda pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengaudit biaya perkara.

Meskipun Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menolak pemeriksaan biaya perkara oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan atas tindakan tersebut merupakan tindakan pidana. Namun akibat hukum atas penolakan Mahkamah Agung tersebut tidak mempunyai sanksi pidana, dikarenakan Mahkamah Agung adalah lembaga negara. Dalam konsep hukum pidana nasional, negara (yang dipersonifikasikan dalam lembaga Mahkamah Agung) tidak dapat dipidana, oleh karenanya tindakan Mahkamah Agung lebih tepat dikatakan sebagai perbedaan penafsiran kewenangan lembaga negara dengan Badan Pemeriksa Keuangan atau dapat disebut juga konflik kewenangan antara lembaga negara. Sehingga akibat hukum atas tindakan tersebut hanya dapat dipertanggungjawabkan dalam konsep hukum tata negara, yaitu dengan cara membayar denda administrasi dan dikenai kewajiban memperbaiki tindakannya agar tidak melanggar ketentuan wewenang lembaga negara lainnya dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya masing-masing.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrabbi Alamin, segala puja dan puji syukur dipanjatkan hanya kepada Allah SWT atas limpahan berkat, anugerah dan petunjuk-Nya selama penulis menjalani kuliah hingga menyelesaikan tesis ini. Sholawat serta salam ditujukan kepada Nabi Besar Muhammad SAW beserta anak cucunya.

Karya ilmiah penulisan hukum yang berjudul **"AUDIT BIAYA PERKARA DI MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMERIKSAAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA OLEH BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN "** merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Tesis ini membahas tentang sengketa kewenangan antar lembaga negara yaitu antara Mahkamah Agung dengan Badan Pemeriksa Keuangan atas audit biaya perkara.

Penulis sadar bahwa penulisan karya ilmiah ini masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya penulis sangat terbuka dan berterima kasih atas kritik dan saran untuk memberi masukan agar penulisan karya ilmiah ini dapat mendekati kata kesempurnaan. Kesempurnaan hanya milik Allah SWT semata dan ketidaksempurnaan adalah milik penulis.

Penyelesaian penulisan hukum ini tidak lepas dari bantuan dan kerja sama dari berbagai pihak. Untuk itu tidak lupa penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang terlibat dan telah memberikan bantuan, saran, kritik kerja sama, terutama kepada:

1. **Sivitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Airlangga** yang membantu terselenggaranya kegiatan akademik sehingga dapat berjalan dengan lancar;

2. Bapak **Dr. Sukardi, S.H., M.H.**, sebagai anggota Panitia Penguji dalam Ujian Sidang Tesis, serta terutama sebagai Dosen Pembimbing penulis dalam menyusun Tesis ini;
3. Ibu **Rr. Herini, S.H., M.H.**, selaku Ketua Panitia Penguji dalam Ujian Sidang Tesis;
4. Bapak **Radian Salman, S.H., M.H.**, selaku anggota Panitia Penguji dalam Ujian Sidang Tesis;
5. Bapak-Ibu Dosen Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan khususnya **Program Magister Pemerintahan**. Terima Kasih atas kuliahnya dan ilmu yang telah diberikan dan disampaikan;
6. **Kedua orang tuaku** yang selalu mendoakan dan mendukungku dalam setiap kesempatan. Bapak **Drs. Sukono, M.M.**, dan Ibu **Dra. Sunarni M.M.**, semoga Allah SWT selalu memberikan kesehatan untuk beliau keduanya. Amien.
7. Bapak **Juliant Prajaghupta, S.H.**, hakim PTUN Kupang, yang telah sudi memberikan waktunya untuk wawancara mengenai biaya perkara serta terutama sebagai narasumber dari Mahkamah Agung yang menjelaskan inti pokok sengketa wewenang antara Mahkamah Agung dengan Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Saudara-saudaraku yang selalu kubanggakan dan kusayangi. Kakakku **Niko A. Saputra, S.T.**, semoga cepat ngerjakan tesisnya. Adikku **Niken A. Lestari**, semoga cepet punya momongan.
9. Nenekku **Suratmi (Alm)** dan Pamanku **Suyono (Alm)** semoga amal ibadahmu diterima disisi-Nya. Amien.
10. Temanku seperjuangan **Muh. Nur Jamil (Alm)**, "*You're the best friend that I ever had,*" semoga amal ibadahmu diterima disisi-Nya. Amien.

11. **Teman-teman kampus terutama magister hukum angkatan 2008**, Hotlan, Fajar, Erling, Bilqis, Dinda, Misno, Ibu Nanik dan teman-teman yang lain yang mungkin belum tersebutkan, semuanya kuucapkan terima kasih.

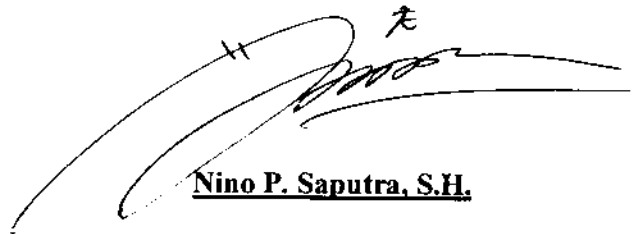
Penulisan karya ilmiah ini diharapkan mampu memberikan tambahan wawasan ilmu pengetahuan tentang hukum administrasi dan tata negara khususnya mengenai keuangan negara dan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi siapapun yang mau membacanya.

Demikian penulis menyampaikan mukadimah karya ilmiah ini. Atas perhatiannya penulis mengucapkan terima kasih dan apabila ada kata-kata yang tidak berkenan di hati siapapun yang membaca karya ilmiah ini maka penulis juga mengucapkan mohon maaf sebesar-besarnya.

Wassalamulaikum Wr. Wb.

Surabaya, 15 Juni 2010

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nino P. Saputra', with a stylized flourish extending to the right.

Nino P. Saputra, S.H.

NIM. 030810546

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL TESIS.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PENETAPAN.....	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	iv
RINGKASAN PENELITIAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN.....	xiv
BAB I – PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang.....	1
2. Rumusan Masalah.....	10
3. Kajian Pustaka.....	10
4. Tujuan Penelitian.....	21
5. Manfaat Penelitian.....	22
6. Metode Penelitian	
6.1 Tipe Penelitian.....	22
6.2 Pendekatan (<i>approach</i>).....	23
6.3 Sumber bahan hukum.....	24
BAB II – KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN UNTUK MENGAUDIT BIAYA PERKARA	
1. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai perwujudan prinsip <i>Good Governance</i>	26
1.1 Sejarah Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan.....	32

1.2 Fungsi, Tugas, dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan	35
2. Biaya Perkara Merupakan Salah Satu Bentuk Keuangan Negara...	48
2.1 Sejarah dan timbulnya biaya perkara.....	49
2.2 Penerimaan negara bukan pajak sebagai bagian dari keuangan negara.....	56
2.3 Klasifikasi biaya perkara merupakan objek dari penerimaan negara bukan pajak.....	64
2.4 Proses Beralihnya Biaya Perkara menjadi Keuangan Negara.....	71
3. Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengaudit biaya perkara.....	74
 BAB III – KEWENANGAN MAHKAMAH AGUNG DALAM MENGAJUKAN PENUNDAAN PEMERIKSAAN OLEH BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	
1. Mahkamah Agung sebagai Lembaga Peradilan Dalam Konsep Negara Hukum.....	80
1.1 Prinsip <i>Independence of Judiciary</i> dalam lembaga yudisial.....	83
1.2 Fungsi, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung.....	94
1.3 Wewenang Mahkamah Agung dalam mengatur biaya perkara...	102
2. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam mengajukan Penundaan Pemeriksaan Biaya Perkara oleh Badan Pemeriksa Keuangan.....	106
3. Akibat Hukum Penundaan Pemeriksaan Biaya Perkara.....	118
 BAB IV – PENUTUP	
1. Kesimpulan.....	129
2. Saran.....	133
DAFTAR BACAAN.....	136

LAMPIRAN

- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor: 04/Bua.6/HS/SP/VI/2008
tentang Pemungutan Biaya Perkara
- Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 144/
KMA//SK/VII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan

DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar 1945 amandemen ke-1 s.d ke-4;
- Herziene Inlandsch Reglement (H.I.R.);*
- Burgerwijkl Wetboek (B.W.);*
- Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana L.N. Tahun 1981
Nomor 76 , T.L.N. No. 3209;
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N, Tahun 1985
Nomor 73, T.L.N RI Tahun 1985 Nomor 3316;
- Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, L.N., Tahun 1986
Nomor 20, T.L.N. Nomor 3327;
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak,
L.N. Tahun 1997 Nomor 43, T.L.N. Nomor 3687;
- Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003
Nomor 47, T.L.N No. 4286;
- Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-
undangan L.N Tahun 2004 No.53, T.L.N Nomor 4389
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan
Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI
Tahun 2004 Nomor 4400;
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang
Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N Tahun 2004 Nomor
85, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4359;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N.
Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2006 Nomor 4654;

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009 Nomor 3, T.L.N. RI Tahun 2009 Nomor 4958;

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, L.N. Tahun 2009 Nomor 157, T.L.N. Nomor 5076;

Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, L. N. Tahun 2009 No. 158, T.L.N No. 5077;

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Mahkamah hukum yang Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N. RI Tahun 2008 Nomor 4883;

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu, L.N. Tahun 1999 No. 136, T.L.N No. 3871;

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 2004 No. 1, T.L.N No. 4353;

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Terutang, L.N. Tahun 2009 No. 58, T.L.N No. 4995

BAB I
PENDAHULUAN

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

1. Latar Belakang

Negara Indonesia mengakui adanya *supremasi konstitusi* dalam sistem ketatanegaraan, melalui pernyataan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, pernyataan ini mengandung makna secara implisit yaitu: *pertama*, adanya pengakuan prinsip demokrasi. *Kedua*, demokrasi tersebut dilaksanakan berdasarkan hukum yaitu Undang-Undang Dasar. *Ketiga*, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara dan dalam melaksanakan kedaulatannya tidak boleh melaksanakan tanpa batas yaitu dipagari dengan konstitusi, disinilah maksud dari konstitusionalisme.¹⁾ Dari Pasal inilah lahir doktrin supremasi konstitusi yang juga dianut dalam konstitusi Indonesia, yang didapat dijelaskan pada Pasal tersebut bahwa hukum tertinggi (*supreme*) yang dimaksud adalah hukum UUD 1945 mempunyai kedudukan lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain yang secara hierarkis berada dibawahnya yaitu yang terdapat dalam Pasal 24C ayat (1).²⁾ Sehingga semua peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya, berdasarkan Pasal 7 Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan L.N Tahun 2004 No.53, T.L.N Nomor 4389³⁾, tidak boleh

¹ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa* (selanjutnya disebut *Harjono I*), Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, h. 116.

² “Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

³ “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

bertentangan dengan UUD 1945 dan dikaji lebih mendalam UUD 1945 sebagai konstitusi adalah semua tindakan negara haruslah berdasarkan konstitusi.

Konstitusi negara yang biasanya disebut hukum fundamental negara, oleh Hans Kelsen mempunyai dua konsep pengertian yaitu:

Konstitusi menurut pengertian hukum adalah apa yang sebelumnya kita sebut konstitusi dalam pengertian materialnya, yang meliputi norma-norma yang mengatur proses pembentukan undang-undang.

Konstitusi dalam arti politik mencakup juga norma-norma yang mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif tertinggi.⁴⁾

Dalam konstitusi negara Indonesia selain memuat pengertian secara hukum, konstitusi juga memuat pengertian menurut pengertian politik yaitu dengan dianutnya tentang prinsip pembagian kekuasaan,⁵⁾ serta terdapat norma-norma yang mengatur pembentukan dan kompetensi lembaga negara yaitu organ legislatif dan eksekutif. Norma-norma dalam konstitusi tersebut mengatur tentang pembentukan lembaga-lembaga negara yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang (legislatif), Presiden sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dan Mahkamah Konstitusi (yudisial). Pada prinsipnya dalam melaksanakan fungsinya, organ-organ tersebut mempunyai hak-hak istimewa yang melekat pada lembaga negara tersebut.

Negara Indonesia secara konstitusional mengakui adanya teori tentang pemisahan kekuasaan negara. Teori pemisahan kekuasaan klasik dari Montesquieu yang

-
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden
 - e. Peraturan Daerah.”

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, terjemahan Raissul Muttaqien, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, Cetakan Pertama, 2006, h. 365.

⁵ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, h. 241.

membagi kekuasaan negara menjadi tiga yaitu kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang, kekuasaan legislatif yang membentuk undang-undang dan kekuasaan yudikatif sebagai pengawas kekuasaan.⁶⁾ Pelaksanaan pemisahan kekuasaan negara yang dilakukan oleh berbagai organ-organ negara, dilakukan agar tidak terjadinya kekuasaan bersifat mutlak (*absolute power*) yang terjadi dari kekuasaan negara dipegang oleh satu organ saja.⁷⁾ Pembentukan lembaga-lembaga negara yang diamanatkan oleh konstitusi sangat banyak sekali, yaitu tidak hanya kekuasaan negara yang secara sederhana dibagi menjadi hanya tiga kekuasaan negara saja dan dimiliki oleh tiga lembaga negara saja. Sehingga, dalam perkembangannya pembagian kekuasaan negara tidak bisa hanya bertumpu pada teori pemisahan kekuasaan klasik dari Montesquie.

Dalam rangka mewujudkan pembagian kekuasaan negara serta masing-masing organ negara dapat dikontrol/diawasi oleh organ negara yang lain (*check and balances*),⁸⁾ konstitusi negara Indonesia UUD '45, mengatur salah satunya dengan dibentuknya Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut BPK) yang berfungsi untuk mengawasi dan memeriksa keuangan negara. BPK tidak termasuk dalam salah satu organ pendistribusian kekuasaan negara, dikatakan oleh Harjono,

“...kalau Presiden, DPR, dan DPD adalah lembaga yang muncul sebagai bagian dari wujud demokrasi, dan kekuasaan kehakiman muncul sebagai bagian dari penerapan asas *the rule of law* maka BPK adalah lembaga yang muncul dari prinsip *good governance*.⁹⁾

⁶ *Ibid*, h. 241

⁷ *Ibid*, h. 117

⁸ *Ibid*, h. 242

⁹ Harjono I, *op. cit.*, h. 60 dan h. 70

Jadi, BPK bukanlah lembaga negara yang merupakan sub-bagian dalam salah satu organ dalam pendistribusian kekuasaan negara, melainkan merupakan lembaga tersendiri yang fungsinya untuk mengawasi pelaksanaan keuangan negara. Serta lahirnya BPK bukanlah dari asas *the rule of law* maupun prinsip demokrasi melainkan lahir dari terminologi *good governance*. Adalah naif apabila kita memetakan lembaga negara menjadi tiga saja dan menyebutkan lembaga tinggi negara yang mempunyai kekuasaan negara saja, sehingga pemetaan lembaga negara berdasarkan pelaksanaan fungsi lembaga negara tersebut lebih relevan untuk digunakan, Harjono menyebutnya pendekatan fungsi.¹⁰⁾ Oleh sebab itu BPK tidak bisa dipaksa masuk ke dalam salah satu cabang kekuasaan tersebut mengingat lembaga ini tidak hanya memeriksa keuangan eksekutif, yudisial, atau, legislatif saja, melainkan meliputi keuangan negara ataupun semua yang dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (untuk selanjutnya disebut APBN).

APBN merupakan salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi

“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dalam APBN mencakup semua keuangan lembaga negara termasuk organ eksekutif, legislatif dan yudisial dimana BPK mempunyai wewenang berdasarkan konstitusi untuk memeriksa keuangan di seluruh organ negara yang keuangannya bersumber dari APBN sesuai Pasal 23E ayat (1) yang berbunyi: “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa

¹⁰ *Ibid*, h. 69-70

Keuangan yang bebas dan mandiri". Atas dasar Pasal inilah kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara, yang dijabarkan lebih luas bahwa semua kegiatan negara yang dibiayai dalam APBN dapat diperiksa oleh BPK tanpa kecuali.

Dalam perkembangan selanjutnya, Badan Pemeriksa Keuangan, dalam melaksanakan tugas sebagai pemeriksa pengelolaan keuangan negara, pada akhir tahun 2007, mendapatkan sanggahan dari MA untuk menolak pelaksanaan tugas BPK di lingkungan MA. Penolakan atau lebih tepatnya penundaan oleh MA yaitu terkait dengan audit biaya perkara yang hendak dilakukan oleh BPK. Penolakan MA didasarkan, bahwa biaya perkara tidak termasuk obyek yang dapat diaudit oleh BPK, karenanya MA menolak audit biaya perkara tersebut. Sebab menurut pendapat MA, biaya perkara bukan termasuk keuangan negara.

Pemeriksaan BPK ini terkait adanya laporan bahwa biaya kasasi dan Peninjauan Kembali perkara Niaga misalnya: tarif resmi Rp5 juta untuk Kasasi di Mahkamah Agung ternyata dipungut Rp6,5 juta. Selisih Rp1,5 juta. Demikian juga untuk tingkat Peninjauan Kembali (PK). Demikian juga dengan Pengadilan Negeri. Di PN Sleman, Yogyakarta, biaya Kasasi Perdata Umum yang seharusnya Rp500 ribu, ternyata dipungut Rp 1,5 juta. Biaya tersebut pun belum termasuk pungutan untuk pemanggilan para pihak, saksi, persidangan di tempat, dan sebagainya.¹¹) Jika merunut kebelakang, kemelut indikasi korupsi dalam pengelolaan biaya perkara mulai muncul pasca Temuan BPK yang disampaikan melalui Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2004-2006. Fenomena ini terkait maraknya rekening liar di sejumlah instansi. Sembilan rekening dari LKPP 2005, tercatat atas nama Ketua MA. Temuan itu terdiri dari 4 rekening biro dan 5 deposito, total Rp7,45 miliar. Laporan

¹¹ Febrri Diansyah, *Mencari Arah Korupsi Biaya Perkara MA*. Jurnal Nasional, 5 September 2008 diakses dari antikorupsi.org, Jumat, 05 September 2008

tersebut mengejutkan publik, terutama karena analisis BPK yang menduga, sejumlah uang liar atas nama Ketua MA berasal dari biaya perkara. Atas dasar itulah, BPK ingin agar biaya perkara, khususnya di MA dapat diaudit.¹²⁾

Penolakan MA atas audit BPK atas biaya perkara tersebut, melatarbelakangi BPK untuk melaporkannya kepada pihak kepolisian melalui surat tertanggal 13 September 2007. Dalam surat yang ditanda tangani Anwar, (Ketua BPK), disebutkan bahwa perbuatan mencegah, menghalangi, dan menggagalkan pemeriksaan oleh BPK. Surat Sekretaris MA tanggal 30 Agustus 2007, yang meminta penundaan pemeriksaan. Mengutip Pasal 24 ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4400 (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara), Anwar mengatakan, penolak pemeriksaan oleh BPK bisa dipidana satu tahun enam bulan penjara atau denda paling banyak Rp 500 juta.¹³⁾

Menurut MA, dengan juru bicara Djoko Sarwoko, dasar hukum penarikan biaya perkara adalah Pasal 120, 121, 182 dan 183 *Herzeiene Inlandsch Reglement (HIR)* atau Hukum Acara Perdata (peninggalan Hindia Belanda). Disebutkan, ketua pengadilan negeri berhak menentukan besar biaya perkara sesuai dengan kebutuhan riil. Untuk tingkat MA, biaya perkara didasarkan pada Pasal 46 Ayat 3 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA. MA dan BPK, kata Djoko, memiliki perbedaan persepsi tentang biaya perkara ini. Langkah Ketua BPK yang melaporkan Ketua MA

¹² *Ibid.*

¹³ Institut Transparansi Kebijakan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib, Ketua BPKP Juga Mengaku Ditolak Mengaudit*, diakses dari itk.com, Kamis, 20 September 2007

didasarkan Undang-Undang. MA menolak audit karena ada HIR. “Ini, kan muaranya UU”, ujarnya.¹⁴⁾

Permasalahan mengenai audit biaya perkara ini, telah tersebar begitu luas di berbagai media hingga sampailah terdengar oleh ketua Mahkamah Konstitusi (waktu itu), Jimly Asshidiqie, mengaku bersedia memfasilitasi MA dan BPK duduk bersama membahas persoalannya. Pertemuan bisa dilakukan empat pihak: BPK, MA, MK, dan Presiden. Ia menilai laporan ke polisi kurang tepat karena bukan tindak pidana perseorangan. Masalah itu lebih tepat diselesaikan melalui sengketa kewenangan lembaga negara.¹⁵⁾

Pertikaian atas pimpinan kedua lembaga negara ini dapat terselesaikan setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ikut mendamaikan kedua belah pihak pada hari Sabtu, 22 September 2007, di Istana Negara.¹⁶⁾ Solusi yang dicapai dalam pertemuannya di hadapan Presiden yaitu akan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) yang isinya mengenai audit lembaga negara,¹⁷⁾ atau Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang biaya perkara adalah termasuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).¹⁸⁾ Namun sampai saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang mengatur tentang biaya perkara adalah termasuk PNBP tersebut belum juga

¹⁴ Badan Pengawas Keuangan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib*, diakses dari bpk.go.id, Kamis, 20 September 2007

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pontianak Post, *Pentas Konyol BPK v MA*, diakses dari pontianakpost.com, Selasa, 25 September 2007.

¹⁷ Jambi Independent, *MA dan DPR Paling Sulit Diaudit*, diakses dari jambiindependent.com, Selasa, 8 Januari 2008.

¹⁸ Tiga Pilar Kemitraan, *Biaya Perkara BPK Seharusnya Desak Pemerintah Keluarkan PP*, diakses dari tpk.com, Senin, 14 April 2008.

terrealisasi, hal ini disebabkan karena masih terdapat perbedaan persepsi tentang biaya perkara adalah obyek dari PNBP antara MA dengan BPK.¹⁹⁾

Pada bulan April 2008, telah dicapai kesepakatan antara BPK dengan MA tentang PNBP di MA dan lingkungan peradilan di bawahnya yaitu dengan dibentuknya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N 4883 (selanjutnya disebut PP PNBP di MA). Namun dalam PP tersebut tidak berisi penetapan biaya perkara sebagai bagian keuangan negara dan PNBP di MA dan badan peradilan dibawahnya, melainkan peraturan yang isinya penetapan disahkannya besaran PNBP di MA dan peradilan dibawahnya. Jadi, PP tersebut bukanlah solusi yang ingin dicapai BPK yaitu BPK ingin mempunyai wewenang untuk mengaudit biaya perkara sebagai bagian dari PNBP dan dapat dijadikan obyek pemeriksaan. Dalam PP tersebut mengatur tentang besaran biaya beracara di Mahkamah Agung dan lingkungan peradilan dibawahnya dimana setiap orang harus membayar biaya perkara ditambah PNBP yang ditetapkan melalui PP tersebut. Sebagai contoh, masyarakat yang hendak berperkara harus membayar sebuah biaya perkara sebesar Rp. 500.000 dan ditambah PNBP untuk sebuah biaya perkara sebesar Rp. 50.000. Jadi, pemohon harus membayar total untuk beracara di pengadilan Rp. 550.000. Perincian untuk pemakaian sejumlah uang tersebut, yaitu Rp. 50.000 disetor ke kas negara (digolongkan PNBP), sedangkan Rp. 500.00 digunakan untuk proses bearacara di

¹⁹ Detik Finance, *Mahkamah Agung Tak Mau Biaya Perkara Jadi PNBP*, diakses dari detikfinance.com, Jumat, 18 Maret 2008.

pengadilan dan uang sejumlah itu pasti habis untuk biaya seperti fotocopy berkas,dll sebagaimana diungkapkan oleh Djoko, juru bicara MA.²⁰⁾

PP PNBP di MA tidak sertamerta dapat menyelesaikan masalah kewenangan BPK dalam mengaudit biaya perkara. Dikarenakan dengan terbitnya PP tersebut, biaya perkara masih tidak tersentuh untuk diaudit. Malahan, masyarakat dibebani dua pembayaran yang sifatnya memaksa, yaitu biaya perkara dan PNBP apabila masyarakat hendak beracara di pengadilan. Padahal sebelumnya, PNBP diambil dari biaya perkara, artinya MA memang tak tersentuh meski PP yang mengatur biaya perkara sudah diterbitkan. Dengan persepsi MA memisahkan PNBP dengan biaya perkara, hal ini semakin menguatkan dugaan penyelewengan dalam penggunaan dana biaya perkara.²¹⁾ Selain itu juga, dengan adanya berbagai perubahan aturan yang terdapat di konstitusi, yang merupakan dasar hukum tertinggi yang berlaku di negara Indonesia, maka menimbulkan akibat perubahan pula didalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis perundang-undangan terletak dibawah konstitusi. Begitu pula dalam kasus biaya perkara antara MA dengan BPK, dalam kasus ini terdapat berbagai undang-undang yang dibuat sebelum perubahan konsitusi, sehingga akan menimbulkan banyak penafsiran dari masing-masing pihak dalam mempertahankan pendapatnya. Bagaimanapun juga, kesemua undang-undang yang dipakai untuk menjadi dasar hukum dalam mempertahankan pendapat antara kedua belah pihak masih menjadi hukum positif dan masih berlaku sampai sekarang.

²⁰ VIVA news, *MA bebankan PNBP Pada Pihak Berperkara*, diakses dari vivanews.com, Rabu, 24 September 2008.

²¹ Pontianak Post, *loc.cit*

2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah disampaikan dimuka, maka dapat dirumuskan beberapa isu hukum, yaitu :

1. Kewenangan Badan Pengawas Keuangan untuk mengaudit biaya perkara
2. Kewenangan Mahkamah Agung dalam mengajukan penundaan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

3. Kajian Pustaka

Penggunaan istilah *kewenangan* erat sekali hubungannya dengan *kekuasaan*. Dikatakan oleh Max Weber kekuasaan yang berkaitan dengan dengan hukum disebut sebagai wewenang rasional atau legal yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi masyarakat, dan bahkan yang diperkuat oleh negara.²²) Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²³) Kekuasaan mempunyai makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh legislatif, eksekutif dan yudisial adalah kekuasaan formal.

Dalam ilmu politik, *kekuasaan* sering dipergunakan untuk membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial yang berangkat

²² A. Gunawan Setiardja., *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, h. 52

²³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang* (selanjutnya disebut *Philipus M. Hadjon I*), Makalah Universitas Airlangga, Tanpa Tahun, h.1 dikutip dari Abdul Rasyid T., *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program PascaSarjana, Universitas Airlangga, 2004, h. 216

dari teori tersohor oleh Montesquie, sarjana berkebangsaan Prancis.²⁴⁾ Kekuasaan itu, menurut konsepsi tua Austin, berbentuk hubungan adanya pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah.²⁵⁾ dikatakan oleh Miriam Budiardjo, yaitu

Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktifitas negara di bidang administratif, legislatif dan yudikatif. Karena kekuasaan itu identik dengan politik, sebab tidaklah mungkin suatu kekuasaan politik dijalankan tanpa penggunaan kekuasaan (*machtsuitoefening*).²⁶⁾

Oleh karena itu, kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, dan bahkan dapat disebut kekuasaan adalah inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, berkinerja melayani warganya.²⁷⁾ Dikatakan oleh Roger H. Soltau bahwa

“Negara adalah alat (agency) atau wewenang (authoriry) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat” (The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community).²⁸⁾

Negara sebagai “pihak yang memerintah” sedangkan warganegara sebagai “pihak yang diperintah”, tanpa adanya *kekuasaan*, mustahil negara dapat menjalankan

²⁴ Soehino, *op.cit.*, h. 241

²⁵ Mac Iver, *The Modern State*, terjemahan Drs. Moertono, Aksara Baru, Jakarta, Cetakan kedua, 1988, h.11

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kelimabelas, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, h. 37

²⁷ Abdul Rasyid T., *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program PascaSarjana, Universitas Airlangga, 2004, h. 215

²⁸ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 39

tugasnya untuk menciptakan dan memelihara suatu ketertiban tertentu dalam prakteknya.

Dalam literatur ilmu politik maupun hukum, peristilahan *kekuasaan* sering disejajarkan dengan *kewenangan* begitu pula sebaliknya, bahkan *kewenangan* sering dijumpai diipersamakan artinya dengan *wewenang*. Dalam bahasa Inggris, *kekuasaan* (*power*), *kewenangan* (*authority*), *wewenang* (*competence*), definisi peristilahan tersebut berdasarkan Black's Law Dictionary yaitu:

- a. *Kekuasaan (power)* yaitu "1. *The ability to act or not act; esp., a person's capacity for acting in such a manner as to control someone else's responses.* 2. *Dominance, control, or influence over another; control over one's subordinate.* 3. *The legal right or authorization to act or not act; a person's or organization's ability to alter, by an act of will, the rights, duties, liabilities, or other legal relations either of that person or another.*"²⁹⁾
- b. *Kewenangan (authority)* yaitu "The right or permission to act legally on another's behalf; esp., the power of one person to affect another legal relations by act done in accordance with the other's manifestations of assent; the power delegated by a principal to an agent <authority to sign the contract>. --- Also termed power over other persons."³⁰⁾
- c. *Wewenang (competence)* yaitu "1. *A basic or minimal ability to do something; qualification, esp. to testify <competence of a witness>* 2. *The capacity of an official body to do something <the court's competence to enter a valid judgement>*, 3 *authenticity affidavit, leaving their competence as evidence beyond doubt*".³¹⁾

Penggunaan beberapa istilah tersebut terdapat kesamaan hal yang mendasar dari kajian yang terdapat dalam ilmu politik dan hukum yaitu yang memiliki atau subyek dari *kekuasaan*, *kewenangan* dan *wewenang* adalah *negara*. *Kekuasaan* negara agar dapat dijalankan membutuhkan penguasa atau organ yaitu negara itu sendiri yang

²⁹ Bryan A. Garner (Ed), *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, West Publishing Co., America, 2009, p. 1288

³⁰ *Ibid.*, p.152

³¹ *Ibid.*, p. 322

dikonsepkan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.³²⁾ Dengan demikian lahirah teori yang menyatakan bahwa negara merupakan subyek hukum buatan atau tidak asli atau yang disebut teori organ atau organis.³³⁾ Sehingga kekuasaan mempunyai dua aspek yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, sebagai aspek hukum, dan kekuasaan dapat bersumber dari inkonstitusional, misalnya kudeta, perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi, sehingga kewenangan hanya dalam aspek hukum saja.³⁴⁾

Terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, sebab kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat/utuh, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan.³⁵⁾ Menurut Philipus M. Hadjon, istilah kewenangan berbeda dari wewenang (*bevoegheid*), perbedaannya yaitu terletak pada karakter hukumnya. Istilah

³² Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 215

³³ F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesembilan, Putra Bardin, Bandung, 1999, h. 155-158

³⁴ Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 216

³⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Pro Justitia No. 4 Tahun 2000, Universitas Parahyangan, Bandung, h. 22

'*bevoegheid*' digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun konsep hukum privat, sedangkan dalam hukum kita, kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik saja. Peristilahan yang digunakan dalam konsep hukum tata negara *bevoegheid* (wewenang) dideskripsikan sebagai *rechtmacht* (kekuasaan hukum), jadi dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Dalam konsep hukum administrasi, wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah *bestuurbevoegdheid* (wewenang pemerintahan).³⁶⁾

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, karena seperti sudah dijelaskan, wewenang merupakan bagian dari kewenangan. Wewenang (*rechtbevoegdheden*) merupakan lingkup tindakan hukum publik³⁷⁾ yaitu tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam konstitusi.³⁸⁾

Membicarakan wewenang, menurut Harjono, terlebih dahulu harus mengetahui apa beda antara fungsi dengan tugas, baru kemudian membicarakan masalah apa yang dimaksud dengan wewenang, serta kapan kata kewajiban lebih tepat digunakan. Penggunaan tidaklah hanya didasarkan atas makna kata secara harfiah tetapi juga perlu dipertimbangkan kaitannya secara utuh yang satu dengan yang lain.³⁹⁾ Fungsi mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan tugas.

³⁶⁾ Philipus M. Hadjon I, *loc. cit.*

³⁷⁾ Philipus M. Hadjon et al, *Pengantar Hukum Administrasi*, Cetakan Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 70

³⁸⁾ Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 217

³⁹⁾ Harjono, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia* (selanjutnya disebut *Harjono II*), Makalah disampaikan pada diskusi hukum jurusan administrasi, Universitas Airlangga, tanggal 6 Juni 2003, h. 8

Jika kata tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebutkan aktifitas-aktifitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Sebuah aktifitas perlu dilakukan oleh sebuah lembaga untuk mendukung terlaksananya sebuah fungsi. Hubungan antara aktifitas dan terlaksananya fungsi merupakan hubungan atas dasar “*necessary*”, artinya sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana. Hubungan yang didapat dari pelaksanaan aktifitas dengan lembaga yang melaksanakan aktifitasnya sangat erat sekali, sehingga dapat dinyatakan tidak akan diperlukannya pembentukan suatu lembaga jika aktifitas tersebut tidak dibutuhkan. Aktifitas dilakukan agar fungsi dapat terealisasi dan lembaga yang melakukan aktifitas tersebut dikatakan mempunyai tugas. Pelaksanaan aktifitas tersebut jika dilakukan kepada pihak luar, yaitu pihak yang bukan lembaga yang melaksanakan tugas, maka membutuhkan dasar hukum agar pihak luar tersebut dapat terikat pula atas pelaksanaan tugas lembaga negara tersebut. Atas dasar tersebut oleh hukum lembaga yang mempunyai fungsi dan tugasnya masing-masing oleh hukum diberi wewenang.⁴⁰⁾ Dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Karena wewenang diberikan oleh hukum untuk melaksanakan fungsi dan tugas dari lembaga negara yang diberikan wewenang.

Dengan diberikannya wewenang kepada lembaga tersebut, maka akan timbul akibat yang sifatnya kategorial-eksklusifitas. *Kategorial* artinya membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dengan lembaga yang tidak mempunyai wewenang. Bersifat *eksklusifitas* artinya menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut mempunyai wewenang, tidak menjadi bagian dari lembaga yang diberi

⁴⁰ Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 219

kewenangan.⁴¹⁾ Konsekuensinya, maka atas seluruh pelaksanaan yang dilakukan atas aktifitas serupa yang dilakukan selain dari lembaga yang diberi wewenang maka tidak akan mempunyai akibat hukum. Sifat *kategorial-eksklusifitas* berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lain yang kedudukannya sederajat. Disamping itu juga mempunyai sifat sub-ordinat yang bersifat vertikal, yaitu menumbuhkan kewajiban bagi mereka yang berada dibawah lembaga tersebut untuk tunduk kepada lembaga yang diberi wewenang. Bagi lembaga-lembaga pada tingkat lebih tinggi menimbulkan kewajiban untuk memberi pengakuan atas akibat ke luar atas aktifitas lembaga yang diberi wewenang tersebut bahkan termasuk akibat yang mungkin timbul terhadap lembaga yang lebih tinggi tersebut. Pemahaman atas sifat *kategorial-eksklusifitas* akan mudah dipahami jika memahami dikaitkan dengan penggunaan wewenang suatu lembaga negara diterapkan kepada suatu lembaga/institusi negara lainnya sehubungan dengan pelaksanaan fungsi dan tugas lembaga/institusi negara yang mempunyai wewenang tersebut.

Kewenangan ditinjau dari perolehan/dasar kewenangnya dapat dibagi menjadi tiga yaitu secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*. Suatu *atribusi* menunjuk kewenangan yang asli atas dasar konstitusi atau ketentuan hukum, kewenangan yang diperoleh secara *delegasi* berarti organ lembaga negara mendapatkan pelimpahan wewenang dari lembaga negara/institusi lain yang memiliki kewenangan utuh, berdasarkan undang-undang. Sedangkan *mandat* tidak terjadi pelimpahan wewenang apapun dari penerima mandat, sehingga pejabat yang mendapatkan mandat bertindak atas nama pemberi mandat.⁴²⁾ Akibat hukum yang ditimbulkan dari wewenang yang

⁴¹ Harjono II, *loc. cit.*

⁴² Philipus M. Hadjon et al., *op. cit.*, h. 130-131

diperoleh secara atribusi, delegasi, mandat oleh J.G Brouwer dan A.E Schilder disebutkan bahwa:

- 1). *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislatif body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislatif body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority;*
- 2). *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name;*
- 3). *With mandat, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.⁴³⁾*

Dari pendapat tersebut dapat ditentukan bahwa, *atribusi* yaitu kewenangan yang diberikan oleh lembaga legislatif independen kepada suatu lembaga negara dimana kewenangan ini adalah “utuh/asli” dan bukan merupakan yang diambil atau dipecah dari kekuasaan yang telah ada sebelumnya. *Delegasi* yaitu adalah kewenangan yang diperoleh dari pengalihan kewenangan atribusi dari suatu lembaga negara kepada lembaga negara lainnya sehingga organ yang memberi wewenang dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. *Mandat* artinya tidak terdapat pelimpahan kewenangan kepada organ lain, akan tetapi mandator (pemberi kewenangan) memberikan kewenangan kepada badan (mandataris/yang menerima mandat) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Pengkajian lebih lanjut terhadap pendapat J.G Bouwer tersebut yaitu kewenangan harus didasarkan terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif sebagai badan yang punya kewenangan untuk itu. Perundang-undangan yang dimaksud adalah konstitusi, sebab dikatakan oleh Hans Kelsen, bahwa konstitusi dalam arti politik mencakup juga norma-norma yang mengatur

⁴³ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aegui Libri, Nijmegen, 2003, h. 16-18, dikutip dari Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 224

pembentukan dan kompetensi dari organ-organ legislatif dan yudikatif tertinggi.⁴⁴⁾ Dalam konstitusi dapat ditemui wewenang-wewenang dari lembaga negara secara atribusi yaitu wewenang yang utuh/asli bukan dari wewenang yang telah dibagi dari wewenang yang sudah ada sebelumnya.

Dalam kajian tesis yang akan dibahas yaitu dimana terdapat konflik kewenangan antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan Mahkamah Agung sebagai pelaksanaan wewenang dari Badan Pemeriksa Keuangan yang secara atribusi mempunyai wewenang untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 setelah amandemen, yaitu “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Akan tetapi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang mempunyai wewenang secara atribusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman menolak/menunda pelaksanaan kewenangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan dan wewenang dipakai dalam rangka penggunaan kekuasaan yang bersifat formal dari suatu organ (institusi) pemerintahan atau “lembaga negara” yang sekurang-kurangnya memiliki tiga komponen yaitu : 1). Pengaruh; 2). Dasar hukum; 3). Konfirmatas hukum. Komponen “pengaruh” artinya penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen “dasar hukum” artinya bahwa wewenang itu selalu harus dapat dirujuk dasar hukumnya dan komponen “konförmitas hukum” artinya mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (jenis wewenang tertentu).⁴⁵⁾

⁴⁴ Hans Kelsen, *op.cit.*, h. 365

⁴⁵ Henc van Maarseveen, *Bevoegheid*, dimuat dalam P.W.C Akkermans et al., *Algemene Bigrippen van Staatsrecht*, Tjeenk Willink, 1985, h. 49, diurraikan pula dalam makalah Philipus M

Selain konsep wewenang yang akan dikaji dalam tesis ini, berikut akan disampaikan beberapa konsep pokok selain konsep wewenang yaitu:

- a. Badan Pengawas Keuangan adalah lembaga negara (*state organ*) yang pembentukannya atas amanat konstitusi negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ke-1 s.d ke-4 (selanjutnya disebut UUD '45) yaitu pada pasal 23E jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N RI Tahun 2006 Nomor 4654 (selanjutnya disebut UU BPK). BPK fungsi utamanya adalah untuk menjalankan fungsi pengawas negara yang bebas dan mandiri yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Tugas utama dari BPK yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK adalah bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- b. Mahkamah Agung sebagai lembaga negara (*state organ*) yang pembentukannya atas amanat konstitusi negara Indonesia UUD '45 yaitu pada pasal 24 jo. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N Tahun 2004 Nomor 85, T.L.N RI Tahun 2004 Nomor 4359 (selanjutnya disebut UU MA ke-1) jo. Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 1985 Nomor 73, T.L.N. RI Tahun 1985 Nomor 3316 (selanjutnya disebut UU tentang MA ke-2).

Hadjon, *Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Tanpa Tahun, h. 2, dikutip dari Abdul Rasyid T., *op. cit.*, h 225

MA bersama Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

c. Biaya perkara adalah besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh seseorang jika hendak beracara di Pengadilan khususnya untuk perkara perdata. Dasar hukumnya Pasal 120, 121, 182, dan 183 *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) atau Hukum Acara Perdata (peninggalan Hindia Belanda). Disebutkan, ketua pengadilan berhak menentukan besar biaya perkara sesuai dengan kebutuhan riil. Dalam penelitian ini, pengertian “biaya perkara” dibatasi hanya yang diatur dalam H.I.R. yaitu biaya perkara yang timbul dari proses beracara di pengadilan yang menangani kasus keperdataan. Biaya perkara lainnya yang timbul dari pengadilan untuk perkara pidana, tata usaha negara, pengadilan niaga, perselisihan hubungan industrial dan pengadilan pajak tidak dibahas dalam tulisan ini. Adapun alasan tidak dicantumkannya biaya perkara dalam pengadilan perkara lain di tulisan ini, karena :⁴⁶⁾

- Dalam pengadilan perkara pidana yang dilanggar adalah hukum publik serta yang membayar biaya perkara adalah negara sehingga mempunyai karakteristik yang berbeda dengan biaya perkara di pengadilan untuk perkara perdata;
- Dalam pengadilan tata usaha negara dan pengadilan niaga, biaya perkara yang timbul dari pengadilan tersebut memiliki karakteristik yang hampir sama dengan yang disebutkan dalam H.I.R., walaupun dasar hukum yang dipakai

⁴⁶ Objek sengketa kewenangan antar lembaga negara Mahkamah Agung dengan Badan Pemeriksa Keuangan adalah biaya perkara yang mencakup semua lingkungan pengadilan. Namun dari kesemua definisi dari biaya perkara di lingkungan pengadilan, bersumber dari H.I.R. Sehingga dengan meneliti apa yang disebut “biaya perkara” yang dimaksud di dalam H.I.R., dapat mencakup kesemuanya dari definisi “biaya perkara” di lingkungan peradilan lainnya. Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan juru bicara Mahkamah Agung, Djoko Sarwoko, bahwa “H.I.R muaranya undang-undang”. Oleh sebab itu biaya perkara yang dimaksud oleh H.I.R. dapat mencakup biaya perkara di lingkungan peradilan lainnya.

berbeda namun untuk masalah pokok-pokok ataupun peruntukannya hampir sama dengan yang dibahas dalam H.I.R. Sehingga dengan membahas biaya perkara dalam hukum acara perdata dengan dasar hukum H.I.R dianggap lebih mencakup biaya perkara secara umum yang dimaksud dalam pengadilan yang lain meskipun dengan undang-undang yang dipakai berbeda;

- Dalam pengadilan perselisihan hubungan industrial, biaya perkara yang dimaksud adalah sama dengan yang dimaksud dalam H.I.R, disebabkan dalam pengadilan tersebut hukum acara yang dipakai adalah hukum acara perdata yang dasar hukumnya H.I.R.; dan
 - Dalam pengadilan Pajak, tidak mengatur biaya perkara sebagaimana dimaksud dalam H.I.R. yaitu terdapatnya uang panjar perkara untuk mendaftarkan gugatan dari penggugat/pemohon, sehingga biaya perkara yang timbul dalam pengadilan pajak memiliki pengertian yang berbeda dengan yang dimaksud dengan H.I.R. Selain itu, pengadilan pajak bukanlah lembaga peradilan sebagai bagian dari kekuasaan yudisial yang berada di bawah Mahkamah Agung ataupun Mahkamah Konstitusi, akan tetapi berada di bawah naungan Departemen Keuangan sehingga bentuk pengawasan keuangannya berada di bawah lembaga eksekutif.
- d. Keuangan negara dengan dasar Pasal 23C UUD '45, maka pengertian yang lebih detail diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, L.N. 2003 Nomor 47, T.L.N. RI Nomor 4286, yaitu "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."

4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada permasalahan yang diajukan di dalam penelitian ini, tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Mengkaji konsep tentang fungsi, tugas dan wewenang dari lembaga negara;
- b. Mengkaji konflik kewenangan lembaga negara;
- c. Mengkaji konsep tentang hukum keuangan negara;
- d. Menginventarisasi perundang-undangan yang mengatur tentang biaya perkara;
- e. Menyelesaikan persolan hukum yaitu konflik antar lembaga negara (*unconstitutional*);

5. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini secara umum diharapkan bermanfaat bagi pengembangan teori yang berhubungan dengan hukum konstitusi, konsep kewenangan, konsep keuangan negara, konsep biaya perkara dan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara. Selain itu pula melalui penelitian ini secara khusus digunakan untuk tesis sebagai syarat akademis untuk meraih gelar Magister Hukum Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

6. Metode Penulisan

6.1 Tipe penelitian

Tipe penelitian untuk penulisan tesis ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif (*legal research*), yaitu suatu proses menemukan ketentuan

hukum dari tindakan pemerintah dalam kehidupan masyarakat (*Legal Research is the process of finding the law that governs activities in human society*).⁴⁷) Jadi, tesis ini merupakan tulisan ilmu pengetahuan berupa pemecahan masalah dari persoalan yang terjadi di dalam masyarakat sebagai akibat dari tindakan pemerintah, dalam hal ini yaitu dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Buka Pajak yang berlaku Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No.11, T.L.N 4883.

6.2 Pendekatan (*approach*)

Untuk penulisan tesis ini digunakan empat pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Adapun yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan yaitu permasalahan hukum yang ada dalam penulisan tesis ini dibahas dan dikaitkan dengan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Jadi, pembahasan isu hukum yang terdapat dalam tulisan ini, diselesaikan berdasar peraturan hukum yang ada.

Pendekatan konseptual yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berhubungan dengan ilmu hukum. Dalam tesis ini penggunaan pendekatan konseptual ini, untuk memberikan gambaran umum tentang konsep wewenang serta konsep keuangan negara.

Pendekatan kasus yaitu dengan cara menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah mempunyai keputusan hukum tetap, dan

⁴⁷ Menurut Morris L. Cohen dalam bukunya Morris L. Cohen, *Legal Research*, West Publishing Company, St Paul, Minn., 1992, p.1 dikutip dari Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penada Media, Jakarta, 2005, h. 29

kasus-kasus tersebut dapat diambil dari kasus yang ada di Indonesia maupun dari negara lain. Kasus yang dimaksud dari tesis ini adalah kasus penolakan audit dari Badan Pengawas Keuangan oleh Mahkamah Agung terhadap biaya perkara.

Pendekatan historis yaitu dilakukan dengan cara menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Penggunaan pendekatan historis dalam rangka untuk mengungkap historis dari pengaturan tentang biaya perkara.

6.3 Sumber bahan hukum (*legal sources*)

Data-data atau informasi yang terkait dengan judul bersumber dari studi perpustakaan untuk mendapatkan teori, konsep, pendapat para ahli, artikel-artikel, berita media cetak maupun elektronik dan peraturan hukum, dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tindakam inskonstitusional (*unconstituional*), berupa:

6.3.1 Bahan hukum primer, terutama tentang peraturan perundang-undangan :

- a. Undang-undang Dasar 1945 amandemen ke-1 s.d ke-4;
- b. *Herziene Inlandsch Reglement* (H.I.R.);
- c. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N, Tahun 1985 Nomor 73, T.L.N RI Tahun 1985 Nomor 3316;
- d. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N Tahun 2004 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4359;
- e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009 Nomor 3, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4958;

- f. Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286
- g. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 204 Nomor 4400;
- h. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N. Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2006 Nomor 4654.
- i. Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Mahkamah hukum yang Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N. RI Tahun 2008 Nomor 4883

6.3.2 Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :

- a. buku-buku literatur;
- b. jurnal-jurnal;
- c. majalah;
- d. surat kabar di media cetak serta media internet seperti www.google.co.id, www.legalitas.org;
- e. selain itu, Kamus Lengkap Bahasa Indonesia dan *Black's Law Dictionary*.

BAB 2

KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN UNTUK MENGAUDIT BIAYA PERKARA

1. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai perwujudan prinsip *Good Governance*

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik.⁴⁸⁾ Negara dapat disebut juga organisasi politik atau organisasi kekuasaan karena politik identik dengan kekuasaan. Negara sebagai organisasi dimana dalam negara terdapat pengorganisasian kekuasaan negara yaitu dengan cara memisahkan kekuasaan-kekuasaan negara ke dalam berbagai lembaga negara. Pemisahan kekuasaan negara lazimnya diatur dalam konstitusi dari negara sebagai dasar hukum tertinggi yang berlaku di suatu negara.

Dalam teori pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang merujuk pada teori *Trias Politica*, oleh filsuf terkenal berkebangsaan Prancis, Montesquieu. Teori yang membagi kekuasaan menjadi tiga cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan eksekutif.⁴⁹⁾ Penerepan ajaran klasik ini tidaklah secara tegas dianut oleh naskah UUD 1945.⁵⁰⁾ Hal ini disebabkan dalam UUD 1945 terdapat lembaga-lembaga negara yang tidak dapat dimasukkan ke dalam tiga kekuasaan tersebut dan lembaga-lembaga negara tersebut tidak dapat dipaksakan masuk ke dalam salah satu dari ketiga cabang kekuasaan tersebut. Adapun yang dimaksud lembaga-lembaga tersebut yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial. Sehingga teori klasik pembagian

⁴⁸ Miriam Budiarjo, *op.cit.*, h. 38

⁴⁹ Soehino, *op.cit.*, h. 241

⁵⁰ Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 220

kekuasaan negara berdasarkan *trias politica* tidak dapat diterapkan untuk melakukan analisis kelembagaan negara yang diatur oleh UUD 1945.⁵¹⁾

Pendekatan alternatif yang dapat dilakukan untuk melakukan analisis kelembagaan negara yang diatur oleh UUD 1945 yaitu dengan menggunakan pendekatan sistem distribusi kewenangan lembaga negara secara fungsional (*functionally distributed system*).⁵²⁾ Menurut Harjono, Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang lahir dari prinsip-prinsip *good governance* dan bukanlah lembaga negara yang lahir dari konsep *the rule of law*, dikatakan dalam bukunya

“...kalau Presiden, DPR, dan DPD adalah lembaga yang muncul sebagai bagian dari wujud demokrasi, dan kekuasaan kehakiman muncul sebagai bagian dari penerapan asas *the rule of law* maka BPK adalah lembaga yang muncul dari prinsip *good governance*.⁵³⁾

Namun jika melihat dalam konsep *the rule of law* maupun konsep *rechstaat* (*democratischechstaat*), dimana dalam kedua konsep itu terdapat teori bahwa pemerintah harus bertanggungjawab (*responsible*) terhadap apa yang menjadi sikap, perilaku, dan tindakannya kepada rakyat dalam kerangka menjalankan fungsi pemerintahan. Salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara adalah pertanggungjawaban dan pengawasan.⁵⁴⁾ Jadi disini dapat dilihat bahwa konsep *the rule of law*, *rechtstaat* dan prinsip-prinsip *good governance* itu sendiri menekankan bahwa dalam suatu tindakan pemerintah haruslah ada yang bertindak sebagai pengawas dalam segala tindakan pemerintah. Mekanisme saling mengawasi antar

⁵¹ Harjono I, *op.cit*, h 443

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, h.60 dan h.70

⁵⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 106

lembaga negara dalam suatu sistem inilah yang dalam konsep *the rule of law* disebut *check and balances*, yang tujuannya agar tidak terdapat suatu lembaga negara yang bertindak dan mempunyai kekuasaan yang absolut (*absolut power*)

Lahirnya terminologi *good governance* dilatarbelakangi dengan adanya ketidakpuasan terhadap suatu sistem pemerintah yang terlalu sentralistik, dimana akan berakibat malah tidak terciptanya efektifitas dalam suatu norma hukum yang tidak ditaati atau dijalankan. Menurut pandangan klasik, *pemerintah* dipahami sebagai institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk memaksakan semua penduduk di wilayahnya, serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya.⁵⁵⁾ Ketika pemerintah memegang hegemoni maka tertib sosial cenderung ditegakkan secara sentralistis, hierarkis, dan birokratis serta meminggirkan masyarakat beserta kekuatan dan nilai-nilai yang dimilikinya. Namun ironisnya, dengan cara ini tertib sosial yang menjadi tujuan seringkali justru malah tidak tercipta, dikarenakan Pemerintah tidak memberi kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pendapat terkait dengan aturan yang ditujukan untuknya. Hal tersebut mengakibatkan masyarakat sering tidak mematuhi aturan yang dibuat penguasa.⁵⁶⁾ Oleh karena itu, para ahli politik dan hukum memulai berpikir reflektif terhadap fenomena yang ada yaitu dengan meredefinisi peran pemerintah. Dikatakan oleh Samodra Wibawa, yaitu⁵⁷⁾

“Mulai bermunculanlah sejumlah pandangan dan gerakan baru yang memangkas peran negara, seperti demokratisasi, desentralisasi, debirokratisasi, deregulasi, privatisasi dan lain-lain. Hal inilah yang melatarbelakangi munculnya konsep *governance*. Menanggapi trend baru ini para ilmuwan politik berpikir reflektif untuk meredefinisi peran pemerintah agar sesuai dengan konteks yang

⁵⁵ Agus Dwiyanto (Ed), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, h. 77

⁵⁶ *Ibid.*, h. 78

⁵⁷ *Ibid.*

ada. Hal inilah yang tampaknya melatarbelakangi munculnya konsep *governance*, dimana pemerintah tidak sekedar dimaknai sebagai lembaga negara, tetapi proses memerintah (*governing*) yang dilakukan secara kolaboratif antara lembaga pemerintah, semi pemerintah, dan non-pemerintah seperti LSM dan institusi swasta yang berlangsung secara *balance* (setara) dan multi arah (partisipatif)

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Pertanyaannya, bagaimana negara (pemerintah) menempatkan diri dan bersikap ketika berlangsung proses *governing* dalam konteks *governance*? Atau bagaimana pemerintah berperan dalam mengelola negara atau publik?..."

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa masa pemerintahan pada rezim Soeharto telah melaksanakan pemerintah yang terlalu sentralistik, tidak terdapatnya transparansi dalam birokrasi pemerintahan serta tidak terdapatnya keleluasaan akses informasi kepada publik terhadap pemerintah. Hal ini pula yang menyebabkan prinsip-prinsip *good governance* muncul ke permukaan sebagai salah satu terminologi baru yang dapat menjawab persoalan yang mengemuka pada era reformasi, setelah rezim soeharto dikudeta dari pucuk pimpinan pemerintahannya. Selain itu, popularitas terminologi ini mencuat dikalangan pemerintah, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat sejalan dengan pemberian bantuan.⁵⁸⁾

Dalam bahasa Indonesia istilah *good governance* sendiri sulit dicari padanan katanya yang tepat, ada yang menerjemahkan sebagai "kepemerintahan yang prima" atau "tata pemerintahan yang baik".⁵⁹⁾ Namun apapun terjemahannya, *governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu

⁵⁸ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM, Yogyakarta, 2001, h.102-103 dikutip dari Agus Dwiyanto, *op. cit.*, h. 77

⁵⁹ Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance – 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Cetakan Kedua, Yayasan Obhor Indonesia, Jakarta, 2009, h. 17

LSM, perusahaan swasta maupun warga negara.⁶⁰⁾ Dalam mewujudkan *good governance* orang sering menjelaskan secara berbeda-beda berdasarkan konteksnya, jika dikaitkan dengan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (selanjutnya disebut KKN), *good governance* dinilai berwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintah yang bersih dari praktik KKN. Dalam proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran kekuasaan yang seimbang antar Negara, masyarakat sipil dan mekanisme pasar demi terciptanya *check and balances* dan mewujudkan kesejahteraan berasama. Pergeseran istilah *government* yang identik dengan kekuasaan menjadi *governance* yang artinya kekuasaan tidak lagi bertumpu pada *government* tetapi juga instusi-institusi lainnya termasuk masyarakat itu sendiri.⁶¹⁾

Salah satu bukti bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang lahir dari terminologi *good governance* yaitu dibuktikan dengan Pasal-Pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen yaitu yang terdapat pada Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi

"Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

⁶⁰ Agus Dwiyanto, *loc.cit.*

⁶¹ *Ibid.*

Serta Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen, yaitu

“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

Dalam kedua Pasal tersebut terdapat pernyataan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga yang bebas dan mandiri, yang artinya merupakan lembaga negara yang mempunyai sifat tidak terikat/berada dibawah lembaga negara lain dan mempunyai fungsi dan tugasnya sendiri yaitu bertugas untuk memeriksa dari pengelolaan keuangan negara dengan wujud anggaran pendapatan dan belanja negara demi terciptanya penyelenggaraan keuangan negara yang terbuka dan bertanggung jawab. Peristilahan “terbuka” dan “bertanggungjawab” adalah merupakan salah satu prinsip-prinsip dalam terminologi *good governance*.

Adapun prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (*United Nation Development Program*) memiliki delapan prinsip, yaitu :

- a. Partisipasi
Setiap orang tanpa membedakan gender, baik pria maupun wanita sebaiknya mempunyai suara dalam pembuatan keputusan (*decision-making*), hak tersebut dapat disampaikan secara langsung maupun melalui badan perwakilan negara yang mewakili kepentingannya (*interest*);
- b. Kepastian Hukum (*Rule of Law*)
Kerangka hukum yang adil dan tegaknya supremasi hukum;
- c. Transparansi
Transparansi dibentuk dalam hal kebebasan untuk memperoleh informasi. Proses institusi dan informasi secara langsung dapat diakses dan penyediaan informasi dari aparatur negara guna dipahami sehingga dapat memonitor dari pelaksanaannya.
- d. Responsif
Lembaga negara secara tanggap untuk melayani semua pihak yang terkait (*stakeholders*).
- e. Konsensus
Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus yang luas mengenai apa yang menjadi solusi terbaik dari kelompok dan jika mungkin, pada kebijakan dan prosedurnya.
- f. Setara (*equity*)
Semua laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

g. Efektif dan Efisien

Proses dan lembaga untuk membuat suatu keputusan yang dibutuhkan serta dapat digunakan secara maksimal untuk sumber daya

h. Akuntabel

Pembuat keputusan (*decision-makers*) pemerintah dapat diperiksa oleh publik.

i. Visi yang strategis (*Strategic vision*)

Presiden dan para peegang kebijakan publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia, bersamaan dengan rasa apa yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut. Hal ini juga termasuk pemahaman tentang sejarah, budaya dan kompleksitas sosial di mana perspektif yang telah tertanam.⁶²⁾

Dari prinsip-prinsip tersebut yang dimaksudkan dilaksanakan secara “terbuka” dan “bertanggung jawab” yaitu yang tercermin dari prinsip-prinsip *good governance* prinsip “transparansi” dan “akuntabel”. Jadi pelaksanaan pengelolaan keuangan negara oleh BPK dilakukan dimana terdapatnya kebebasan publik untuk memperoleh informasi terkait dengan pengelolaan keuangan negara serta dapat dipertanggung-jawabkan dengan bentuk lembaga/instansi negara dapat diperiksa oleh badan diluar pemerintahan tersebut (karena sifatnya yang bebas dan mandiri).

1.1 Sejarah Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan

Sejarah pembentukan BPK dimulai dari Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Atas dasar Pasal inilah Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk sebagai lembaga negara. Berdasarkan amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan,

⁶² UNDP, *Good Governance - and Sustainable Human Development*, 1994, diakses dari <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>

pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara dikota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan suratnya tanggal 12 April 1947 No.94-1 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas *Algemene Rekenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda), yaitu *Indische Comptabiliteit Wet* atau ICW (staatsblad 1925 No. 448 Jo. Lembaran Neagara 1968 No. 53) dan *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemaine Renkamer* atau IAR Staatsblaad 1898 No. 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad 1933 No. 320).⁶³⁾

Dalam era Reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional.

Perubahan UUD 1945 telah membawa angin segar pada perkembangan BPK. Sebelum amandemen BPK hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5)

⁶³⁾Badan Pemeriksa Keuangan, *Sejarah BPK*, diakses dari http://www.bpk.go.id/web/?page_id=10

kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat, yang berbunyi :

Pasal 23E

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

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang

Dengan diaturnya dalam satu bab tersendiri tentunya semakin mengukuhkan keberadaan Badan Pengawas Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai lembaga negara yang secara organik dan mempunyai wewenang bulat/utuh diatur dalam konstitusi serta lembaga yang tugasnya mengaudit pengelolaan negara, tentunya akan mengukuhkannya sebagai lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain seperti lembaga yudisial, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Dimana sebelum adanya amandemen UUD 1945, Badan Pemeriksa Keuangan negara adalah sebagai lembaga yang berada dibawah lembaga eksekutif.⁶⁴⁾

⁶⁴ *Ibid.*

Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu: Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286; Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 204 Nomor 4400; dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN. Tahun 2004 No. 5, T.L.N Nomor 4355. Ketiga undang-undang ini adalah seperangkat undang-undang yang dibentuk untuk menggantikan *Indische Comptabiliteitsswet* (ICW) yaitu undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara dan dibentuk pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Ketiga undang-undang tersebut mempunyai keterkaitan satu sama lain dalam rangka menunjang tugas Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara. Jadi dalam melaksanakan tugasnya sebagai badan yang memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, harus menggunakan ketiga undang-undang tersebut sebagai acuan dasar hukumnya.

1.2 Fungsi, Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

Dengan bersandar pada teori yang dikemukakan oleh Harjono, yang menyatakan bahwa sebelum memahami wewenang suatu lembaga negara terlebih dahulu harus memahami apa yang disebut fungsi dan tugas dari lembaga tersebut.⁶⁵) Maka dari itu sebelum meneliti mengenai wewenang dari Badan Pemeriksa Keuangan sebelumnya harus meneliti apa yang disebut dengan fungsi dan tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan sehingga dalam pemberian kewenangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan oleh undang-undang dapat

⁶⁵ Harjono II, *op.cit.*, h. 8

dipahami latar belakang pemberian wewenang dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas tertentu dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Adapun fungsi Badan Pengawas Keuangan yaitu:

1. Fungsi pengawasan

Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk dalam rangka untuk meningkatkan kualitas *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Posisi Badan Pemeriksa Keuangan dalam meningkatkan kualitas *good governance* yaitu dengan cara mengawasi pemerintah. Pengawasan ini menurut Pasal 4 Undang-undang 15 Tahun 2004 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 204 Nomor 4400 (selanjutnya disebut Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara) dibagi menjadi tiga pengawasan, yaitu:

- a. Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan;
- b. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan efektifitas;
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

Pemeriksaan BPK dengan tujuan demi terciptanya prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23E UUD 1945 yaitu dilakukan secara “terbuka” dan “bertanggungjawab”, sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

2. Fungsi Pengaturan (*regulasi*)

Berdasarkan Pasal 5 Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang berbunyi

- (1) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan.
- (2) Standar pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh BPK, setelah berkonsultasi dengan Pemerintah.

Meskipun standar pemeriksaan Keuangan digunakan sebagai pedoman Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan tugasnya, namun standar pemeriksaan mempunyai akibat hukum keluar yaitu setiap laporan keuangan yang diserahkan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah haruslah mengacu pada Standar Pemeriksaan Keuangan. Sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara yang berbunyi,

“Standar Pemeriksaan Keuangan Negara ini berlaku untuk semua pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap entitas, program, kegiatan serta fungsi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Jadi karena peraturan BPK mempunyai akibat hukum tidak hanya dalam lingkungan internnya saja, melainkan termasuk juga terhadap lembaga/institusi negara lainnya, maka Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai fungsi regulasi berdasarkan Pasal tersebut.

3. Fungsi Memberi Nasehat

Hal ini diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N. Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N. RI

Tahun 2006 Nomor 4654 (selanjutnya disebut Undang-undang tentang BPK) yang berbunyi:

“BPK dapat memberikan:

- a. Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.”

Atas dasar tersebut mempunyai fungsi memberikan nasehat kepada pihak lain (lembaga negara/organ/instansi pemerintahan dalam membantu tugas pihak lain)

4. Fungsi administrasi

Fungsi administrasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan adalah meliputi masalah pengangkatan pegawai maupun mengelola keuangannya secara mandiri. Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara, tentulah dalam hal keuangannya dibiayai oleh APBN yang pengaturannya diatur dalam bab tersendiri. Pasal yang mengatur hal tersebut yaitu terdapat dalam Pasal 35 Undang-undang tentang BPK yang berbunyi :

Pasal 35

- (1) Anggaran BPK dibebankan pada bagian anggaran tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- (2) Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh BPK kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
- (3) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan pada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang APBN.

Jadi dari Pasal tersebut menunjukkan bahwa BPK memiliki fungsi administrasi untuk mengelola keuangannya dalam rangka melaksanakan tugas-tugasnya.

Setelah mengetahui fungsi-fungsi Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri dari empat fungsi, maka akan dapat ditentukan tugas-tugas dari Badan Pemeriksa Keuangan. Tugas utama dari dibentuknya BPK adalah berkaitan dari pelaksanaan fungsi pengawasan. Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 bahwa BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara. Definisi dari keuangan negara dapat dilihat dari Pasal 1 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286 (selanjutnya disebut Undang-undang tentang Keuangan Negara) yang berbunyi:

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.

Sedangkan hal-hal apa saja yang termasuk dalam keuangan negara dirinci dalam Pasal 2 Undang-undang tentang Keuangan Negara, yaitu:

- Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi
- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan hak 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 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

Dalam kalangan akedemis banyak sarjana yang menyamakan pengertian keuangan negara itu dengan *state budget*. Serta terdapat berbagai silang pendapat

antara para sarjana tentang definisi dari keuangan negara, setidaknya ada lima pengertian berbeda tentang keuangan negara.⁶⁶⁾ Dari berbagai pengertian tentang keuangan negara yang lebih tepat yaitu pada pengertian ketiga yang disebutkan yaitu, *keuangan negara mencakup pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan kekayaan negara yang terdapat pada bahan-bahan hukum perusahaan negara ataupun perusahaan daerah* seperti dalam pandangan Padmo Wahyono⁶⁷⁾ dan Hamied S. Attamini.⁶⁸⁾

Atas dasar pengertian keuangan negara yang mencakup kesemuanya yang telah disebutkan diatas, maka BPK mempunyai tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang tentang pemeriksaan dan tanggungjawab negara yang berbunyi :

Pasal 2

- (1) *Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.*
- (2) *BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.*

Dalam pengaturan pada Pasal tersebut tidak dapat ditentukan secara pasti yang melaksanakan keuangan negara tersebut, karena tidak dirinci institusi mana atau lembaga negara yang mengelola keuangan negara. Penjelasan lebih lanjut mengenai lembaga/institusi yang mengelola keuangan negara yaitu dilakukan oleh:

- (i) Pemerintah Pusat;
- (ii) Pemerintah Daerah;
- (iii) Lembaga Negara;

⁶⁶ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia-Pasca Reformasi*, (selanjutnya disebut *Jimly Asshidiqie II*), PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, h. 809-817.

⁶⁷ Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Rajawali. Jakarta. 1984, h. 50 dikutip dari Jimly Asshidiqie II, *op. cit.*, h. 814

⁶⁸ A. Hamied S. Attamini, *Pengertian Keuangan Negara Menurut UUD 1945 Pasal 23*, dikutip dari Jimly Asshidiqie II, *loc.cit.*

- (iv) Bank Indonesia (BI);
- (v) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- (vi) Badan Layanan Umum;
- (vii) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- (viii) Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara, seperti (a) Badan Hukum Milik Negara (BHMN), (b) Yayasan yang mendapat fasilitas negara, (c) Komisi-Komisi Negara yang dibentuk dengan undang-undang, (d) badan-badan swasta yang menerima dan/atau mengelola uang negara.⁶⁹)

Keterkaitan antara tugas BPK yang memeriksa seluruh instansi negara dengan APBN sebagai bentuk dari pengelolaan keuangan negara yaitu BPK tugasnya adalah untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara yang dilakukan seluruh instansi negara apapun bentuknya (yaitu termasuk didalamnya pemerintah daerah, lembaga negara, BUMN dan BHMN) dimana sumber keuangannya bersumber dari APBN. Jadi dapat dikatakan bahwa tugas BPK adalah memeriksa keuangan semua lembaga negara yang dibiayai oleh APBN.

Tugas BPK selain itu adalah menyerahkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud Pasal 5 Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara kepada lembaga/instansi terkait dimana hal tersebut diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-undang BPK yaitu:

Pasal 7

- (1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
- (2) DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- (3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.

⁶⁹ Pasal 6 ayat (1) Undang-undang tentang BPK

Pasal 8

- (1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- (3) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.
- (4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.

Tugas-tugas BPK dalam melakukan pemeriksaan dilakukan kepada instansi/lembaga/BHMN/BUMN yang sumber keuangannya sebagian atau seluruhnya dari APBN, dalam artian bukan memeriksa secara internal (memeriksa BPK sendiri) melainkan pemeriksaan secara eksternal kepada instansi negara lain (yang mempunyai fungsi dan tugas ruang lingkupnya sendiri). Oleh karena itu, agar tugasnya dapat terlaksana dan mempunyai akibat hukum terhadap yang diperiksa oleh BPK, hukum memberi “fasilitas” kepada BPK agar tugasnya dapat terlaksana yaitu apa yang disebut kewenangan. Kewenangan diberikan kepada BPK untuk melaksanakan tugasnya dan bagi instansi lain agar tunduk terhadap pelaksanaan tugas BPK, artinya tanpa kewenangan BPK tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang memeriksa keuangan negara. Karena pada dasarnya setiap lembaga-lembaga negara juga mempunyai kewenangan-kewenangan yang sifatnya kategorial dan eksklusifitas,⁷⁰⁾ sehingga

⁷⁰ Harjono II, *op.cit.*, h.8

tanpa kewenangan yang melekat pada BPK, adalah mustahil BPK dapat menjalankan fungsi dan tugasnya agar dapat “memaksakan” kekuasaannya terhadap lembaga lain inilah BPK mempunyai kewenangannya yang dijamin oleh konstitusi dan undang-undang.

Dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa BPK adalah lembaga yang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara. Pasal tersebut artinya memberikan kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kewenangan yang diperoleh BPK yaitu secara atribusi karena kewenangan tersebut diperoleh/diatur dalam konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945 sebagai hukum tertinggi serta kewenangan tersebut adalah kewenangan yang “utuh/bulat” sebab bukan merupakan dari “pecahan/turunan” dari kewenangan yang sudah ada.⁷¹⁾ Karena sifat kewenangan yang “utuh/bulat” maka lembaga negara yang memperoleh kewenangan tersebut diharuskan “bebas dan mandiri”. Bebas artinya mereka hanya tunduk kepada hukum dan tidak tunduk kepada perintah atau instruksi dari organ yudikatif atau administratif lebih tinggi.⁷²⁾ Hal ini ditujukan agar BPK dalam menjalankan kewenangannya bebas dari campur tangan kekuasaan negara yang lain, dikatakan oleh Harjono yaitu :

“Esensi dari lembaga negara yang dibentuk untuk meningkatkan kualitas *good governance* adalah terletak pada sifat profesionalisme dan independensinya dari pengaruh kekuatan-kekuatan yang berkepentingan

⁷¹ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aegui Libri, Nijmegen, 2003, h. 16-18, dikutip dari Abdul Rasyid T., *op.cit.*, h. 224

⁷² Hans Kelsen, *op. cit.*, h. 390

(*conflicting* maupun *vested interest*) baik atas dasar politik maupun kepentingan lain.⁷³)

Oleh karena BPK dibentuk dengan prinsip-prinsip *good governance*, serta tugasnya memeriksa keuangan negara maka *conflict interest* harus benar-benar dijauhkan dalam menjalankan tugasnya.

Suatu bukti bahwa BPK bebas dan mandiri dari segala campur tangan kekuasaan negara yang lain yaitu dalam proses perekrutan anggota BPK yang dipilih oleh lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR). Hal tersebut diatur dalam UUD 1945 setelah mandemen yaitu yang terdapat pada Pasal 23F ayat (1) yang berbunyi :

Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden

Pasal tersebut menunjukkan bahwa pemilihan keanggotaan BPK oleh DPR dengan pertimbangan DPD akan lebih menguatkan kemandirian BPK apabila dibandingkan keanggotaan BPK dipilih oleh Presiden.⁷⁴) Sebagaimana telah diketahui BPK pada masa lalu sebelum UUD 1945 diamandemen, anggota BPK dipilih oleh Presiden dan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang berada dibawah komando Presiden. Dengan dipilihnya keanggotaannya oleh Presiden maka BPK dalam menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab

⁷³ Harjono I, *op. cit.* , h 447

⁷⁴ *Ibid.*, h. 449

keuangan negara tidak dapat sepenuhnya bebas dan mandiri karena pemeriksaan tersebut termasuk untuk memeriksa lembaga eksekutif yaitu Presiden.⁷⁵⁾

Sifat kemandirian BPK dapat tercermin dalam Pasal 23F ayat (2) yang berbunyi: “*Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota*”. Hal tersebut menunjukkan bahwa kemandirian BPK dalam menentukan pimpinan lembaganya tidak membutuhkan persetujuan dari lembaga negara yang lain. Serta kemandiriannya yang lain yaitu terdapat dalam hal sumber keuangan negaranya menyebutkan bahwa BPK dalam APBN sumber keuangan negaranya diatur dalam bab tersendiri, yang menunjukkan BPK secara struktural kepegawaian tidak berada dibawah lembaga lainnya dan mandiri untuk mengurus bidang administrasi lembaganya.⁷⁶⁾ Sifat kebebasan dan kemandirian dari Badan Pemeriksa Keuangan dijamin pula dalam Pasal 31 Undang-undang tentang BPK yang berbunyi

Pasal 31

- (1) BPK dan/atau Pemeriksa menjalankan tugas pemeriksaan secara bebas dan mandiri.
- (2) BPK berkewajiban menyusun standar pemeriksaan keuangan negara.
- (3) Dalam rangka menjaga kebebasan dan kemandirian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK dan/atau Pemeriksa berkewajiban:
 - a. menjalankan pemeriksaan sesuai dengan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara;
 - b. mematuhi kode etik pemeriksa; dan
 - c. melaksanakan sistem pengendalian mutu.
- (4) Standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya memuat hal-hal sebagai berikut:
 - a. Pemeriksa tidak mempunyai hubungan pertalian darah ke atas, ke bawah, atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan jajaran pimpinan objek pemeriksaan;
 - b. Pemeriksa tidak mempunyai kepentingan keuangan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan objek pemeriksaan;
 - c. Pemeriksa tidak pernah bekerja atau memberikan jasa kepada objek pemeriksaan dalam kurun waktu 2 (dua) tahun terakhir;

⁷⁵ Badan Pemeriksa Keuangan, *Sejarah BPK*, diakses dari http://www.bpk.go.id/web/?page_id=10

⁷⁶ Pasal 23 jo. Pasal 34 Undang-undang tentang BPK

- d. Pemeriksa tidak mempunyai hubungan kerja sama dengan objek pemeriksaan; dan
- e. Pemeriksa tidak terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan objek pemeriksaan, seperti memberikan asistensi, jasa konsultasi, pengembangan sistem, menyusun dan/atau mereview laporan keuangan objek pemeriksaan.

Pasal tersebut menunjukkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan negara telah diatur/dijamin tingkat kebebasan dan kemandirian dalam melaksanakan tugas. Pengaturannya disebutkan rinci dari “*background*” pemeriksa terhadap “yang diperiksa” yang menyangkut hubungan darah, tidak memiliki hubungan keuangan, serta hubungan-hubungan lainnya yang dapat mengganggu kebebasan dan kemandirian BPK.

Konstitusi sebagai *Rechtverfassung* dipandang dari segi isi dari konstitusi merupakan peraturan yang bersifat fundamental yang artinya hanya hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas saja yang diatur dalam konstitusi.⁷⁷⁾ Kewenangan BPK telah dijabarkan diatas, diatur dalam konstitusi adalah merupakan masalah pokok atau dasar yang secara fundamental pengaturannya diatur oleh konstitusi. Kewenangan yang secara atribusi diatur oleh UUD 1945 yang menimbulkan sifat bebas dan mandiri oleh BPK. Dari kewenangannya yang diatur tersebut terdapat wewenang-wewenang sebagai “*onderdeel*” atau bagian/pecahan dari kewenangan. Pengaturan mengenai wewenang-wewenang diatur dalam peraturan yang lebih rendah yaitu undang-undang sebagai bentuk penjabaran lebih detail dari kewenangan pokok BPK yang diatur dalam konstitusi. Adapun wewenang dari BPK dalam undang-undang tentang BPK diatur dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12

Pasal 9

(1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

⁷⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, h. 66

- a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
 - b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
 - c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
 - d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
 - e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
 - h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
 - i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
 - j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.
- (2) Dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

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.
- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:
 - a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK; dan

- c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 11

BPK dapat memberikan:

- a. pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Pasal 12

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), Pasal 10, dan Pasal 11 diatur dengan Peraturan BPK.

Wewenang-wewenang BPK yang diatur dalam undang-undang merupakan bentuk dari pemberian wewenang secara atribusi untuk menunjang pelaksanaan fungsi dan tugas BPK. Sehingga BPK mempunyai dasar hukum apabila hendak melakukan tugasnya meskipun pelaksanaan wewenang dilaksanakan terhadap lembaga negara yang lain, dimana lembaga negara tersebut juga harus tunduk pada kewenangan BPK karena sebagai bentuk ketaatan terhadap negara hukum Indonesia yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

2. Biaya Perkara Merupakan Salah Satu Bentuk Keuangan Negara

Sebelum menentukan biaya perkara merupakan salah satu bentuk dari keuangan negara, diperlukan penjelasan mengenai biaya perkara dan keuangan itu sendiri, sehingga akan lebih jelas didapatkan hipotesis dari biaya perkara merupakan termasuk sebagai bagian dari keuangan negara. Pada bagian akhir dalam sub bagian

ini akan dapat ditentukan bahwa biaya perkara merupakan salah satu dari keuangan negara.

2.1 Sejarah dan timbulnya biaya perkara

Didalam kehidupan bermasyarakat tiap-tiap individu atau orang mempunyai kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan lainnya. Ada kalanya kepentingan-kepentingan mereka saling bertentangan dan dapat menimbulkan sengketa. Untuk menghindari adanya gesekan kepentingan diantara anggota masyarakat maka diciptakanlah hukum. Apabila hukum yang diciptakan tujuannya agar tertib itu masih dilanggar, maka pengadilanlah yang akan menegakkan hukum dan keadilan. Dalam pengadilan selalu ada dua pihak yang saling berhadapan, dalam perkara pidana ada pihak yang disebut penuntut umum dan terdakwa, dalam perkara perdata dan tata usaha negara, menggunakan istilah yang sama yaitu penggugat dan tergugat. Kedua belah pihak yang hendak beracara di depan pengadilan mempunyai hukum acara yang berbeda di tiap-tiap pengadilan, begitu juga dari dasar hukumnya. Dalam beracara untuk perkara pidana digunakan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana L.N. Tahun 1981 No. 76 , T.L.N. No. 3209, sedangkan untuk perkara Tata Usaha Negara menggunakan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, L.N Tahun 1986 No. 77, T.L.N. No. 3344 jo. Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, L.N.Tahun 2004 No. 35, T.L.N. 4380 dan dalam perkara perdata dasar hukum yang digunakan masih tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan, namun sebagian besar termuat dalam *Het Herziene Indonesich Reglement* atau disingkat H.I.R. yang hanya berlaku khusus untuk daerah Jawa dan Madura, sedangkan *Rechtreglement Buitengewesten* atau disingkat R.Bg. berlaku

untuk kepulauan yang lainnya di Indonesia. Kedua produk peraturan ini semuanya berasal dari peninggalan hukum kolonial Hindia Belanda.

Pengadilan yang menangani perkara-perkara pidana, perdata dan tata usaha negara mempunyai kompetensinya masing-masing dalam beracara. Dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan kompetensinya, masing-masing pengadilan berhak untuk menarik biaya perkara, adapun dalam pengadilan perkara pidana biaya perkara didasarkan pada Pasal 197 ayat (1) huruf i KUHAP yaitu "Surat Putusan pemidanaan memuat: ketentuan kepada biaya perkara dibebankan dengan menyebutkan jumlahnya yang pasti dan ketentuan mengenai barang bukti." Biaya perkara yang didasarkan pada KUHAP tidak dijelaskan lebih lanjut dalam tulisan ini, dikarenakan titik pangkal dari kasus yang diteliti adalah khusus dalam biaya perkara yang dasar hukumnya adalah H.I.R, maka hal tersebut termasuk dalam biaya perkara di pengadilan untuk perkara perdata di lingkungan Mahkamah Agung dan pengadilan dibawahnya.

Het Herziene Indonesich Reglement atau disingkat H.I.R. atau *Reglement* Indonesia yang diperbarui atau disingkat R.I.B, bermula dari Raja Belanda dengan Keputusannya tanggal 6 Mei 1846 No. 1 dalam Pasal 4 memerintahkan kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda untuk membuat bagi Hindia-Belanda suatu peraturan tata usaha Kepolisian beserta pengadilan sipil dan penuntutan perkara kriminal mengenai golongan Bumiputera dan orang-orang yang dipersamakan kepada mereka. Untuk kepentingan itu dan guna membantu Gubernur Jenderal dalam menyelesaikan dalam menyelesaikan perintah tersebut, Raja Belanda mengirimkan seorang ahli bernama Jhr. Mr Wischer dari negeri Belanda ke Hindia-Belanda. Atas jasa Jhr. Mr. Wichers maka rencana undang-undang itu selesai dikerjakan, diterima oleh Gubernur Jenderal dan diumumkan dengan Publikasi

tanggal 5 April 1848 (*Staatsblad* tahun 1848 No. 16) dengan judul yang telah diterangkan diatas yang dengan lazim disebut "*Inlandsch Reglement*" atau disingkat "I.R." Kemudian peraturan tersebut dikuatkan dengan Keputusan Raja tanggal 29 September 1848 No. 93 (*Staatsblad* tahun 1848 1849 No. 63). Sejak dikeluarkan pertama kali, maka I.R itu telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan-perubahan itu yang paling penting termuat dalam: pertama, *Staatsblad* Nomor 31 jo Nomor 98, ialah perihal perubahan peraturan penuntutan terhadap orang-orang yang bukan bangsa eropa; perubahan kedua, *Staatsblad* tahun 1941 No. 32 jo. No. 98, ialah pembaharuan peraturan tentang pemeriksaan pendahuluan di dalam perkara-perkara kriminit terhadap orang-orang Indonesia dan Timur Asing, diantara nama enam buah titel yang pertama diganti dengan dua buah titel baru, kemudian isi seluruhnya dari I.R. itu diumumkan kembali; perubahan ketiga, *Staatsblad* tahun 1941 No. 44 *Inlandsch Reglement* (I.R.) yang telah diperbaharui itu disebut *Herziene Inlandsch Reglement* (H.I.R.) atau dalam bahasa Indonesia yaitu "*Reglement* Indonesia yang Dibaharui" dsingkat R.I.B dan buat sementara hanya diberlakukan dalam wilayah-wilayah hukum-hukum beberapa *Laandrad* yang ditunjuk oleh Gubernur Jenderal.⁷⁸)

Dalam *Reglement* Indonesia yang diperbarui (R.I.B) ini hanya dimuat hal-hal yang berkaitan dengan perkara-perkara perdata; hal-hal yang menyangkut perkara pidana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan peraturan pelaksanaannya. Untuk kaidah-kaidah hukum acara yang berlaku di luar Jawa dan Madura, dasar hukumnya menggunakan *Rechtreglement Buitengewesten*, disingkat R.Bg. Sebagian besar kaidah-kaidah hukum acara perdata itu dimuat di kedua

⁷⁸ M. Karjadi dan R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Politea, Bogor, 1997, h. vii-ix

undang-undang ini, serta memperhatikan isi keduanya hampir sama, maka yang dipakai didasarkan kepada pembahasan H.I.R.⁷⁹⁾

H.I.R merupakan produk hukum yang isinya adalah mengatur hukum acara di peradilan khususnya hukum acara pengadilan perdata dan berlaku di semua tingkat pengadilan dari pengadilan negeri sampai Mahkamah Agung. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hukum acara peradilan haruslah produk hukum yang setingkat dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, L.N. Tahun 2009 Nomor 157, T.L.N. Nomor 5076 yang berbunyi:

“Susunan, kekuasaan dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 diatur dalam undang-undang”

Pasal tersebut berarti hukum acara Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang, H.I.R adalah produk hukum yang isinya adalah mengatur tentang hukum acara di pengadilan, jadi H.I.R merupakan produk hukum yang secara hierarkis setingkat dengan undang-undang meskipun pembentukan dan keberlakuannya sejak dari jaman kolonial Belanda. Dimana keberlakuannya sebagai hukum positif di ranah hukum Indonesia sendiri, menggunakan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang berbunyi “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Karena H.I.R. merupakan undang-undang peninggalan kolonial dan belum dibentuk undang-undang lain yang mengatur hukum acara perdata, jadi H.I.R masih tetap berlaku. Untuk meneliti sejak kapan secara pasti tentang adanya biaya

⁷⁹ Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Cetakan VIII, Mandar Maju, Bandung, 1997, h.7

perkara sangat sulit, karena biaya perkara sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka, meskipun begitu dapat diketahui bahwa biaya perkara lahir dari proses beracara di sidang pengadilan.

Berikut akan disampaikan penjelasan bilamana biaya perkara tersebut ada (khusus hanya berlaku untuk perkara perdata dalam proses di pengadilan). Proses beracara di pengadilan dimulai dari pembuatan surat yang diajukan kepada pengadilan negeri, aturan ini terdapat dalam Pasal 118 H.I.R ayat (1)

“Gugatan perdata, yang pada tingkat pertama masuk kekuasaan pengadilan Negeri, harus dimasukkan dengan surat permintaan yang dtanda-tangani oleh penggugat atau oleh wakilnya” menurut pasal 123, kepada ketua pengadilan negeri di daerah hukum siapa tergugat bertempat diam atau jika tidak diketahui tempat diamnya, tempat tinggal sebetulnya”⁸⁰⁾

Surat permintaan yang dimaksud dalam Pasal 118 H.I.R ini dalam praktek lazim disebut sebagai surat gugatan.⁸¹⁾ Surat gugatan ini tidak akan diproses untuk beracara di sidang selanjutnya sebelum penggugat membayar sejumlah uang yang akan diperhitungkan kelak yang banyaknya buat sementara ditaksir oleh ketua pengadilan negeri menurut kedaan untuk bea kantor kepaniteraan dan melakukan segala panggilan serta pemberitahuan yang diwajibkan kepada kedua belah pihak dan harga materai yang akan dipakai.⁸²⁾ Sejumlah uang yang harus dibayar sebelum diproses untuk beracara selanjutnya, dalam praktek disebut biaya panjar perkara, yaitu biaya perkara yang akan digunakan kelak dalam proses acara sidang. Besarnya persekot/uang muka yang harus dibayar oleh penggugat ini tergantung daripada

⁸⁰⁾ R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasannya*, Politeia, Bogor, 1995, h. 78

⁸¹⁾ Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, *op.cit.*, h. 16

⁸²⁾ Pasal 121 H.I.R ayat (4)

sifat dan macamnya perkara. Untuk penerimaan uang muka tersebut kepada penggugat atau kuasanya diberikan kwitansi tanda penerimaan uang resmi.⁸³⁾

Perincian mengenai biaya perkara diatur dalam Pasal 181 (1) jo. 183 (1) H.I.R yaitu sebagai pihak yang dinyatakan kalah dalam persidangan akan dihukum harus membayar biaya perkara, dan biaya perkara tersebut harus disebutkan dalam keputusan. Sedangkan yang termasuk biaya perkara menurut Pasal 182 ayat (1) jo. Pasal 138 ayat (6) H.I.R yaitu

1. Biaya kantor panitera dan biaya materai, yang perlu dipakai dalam perkara itu;
2. Biaya saksi, orang ahli dan juru bahasa terhitung juga biaya sumpah mereka itu, dengan pengertian bahwa pihak yang meminta supaya diperiksa lebih dari lima orang saksi tentang satu kejadian itu, tidak dapat memperhitungkan bayaran kesaksian yang lebih dari itu kepada lawannya;
3. Biaya pemeriksaan setempat dan perbuatan hakim dan lain-lain;
4. Gaji pegawai yang disuruh melakukan panggilan, pemberitahuan dan segala surat juru sita yang lain;
5. Biaya yang tersebut pada Pasal 138 ayat (6) yaitu segala biaya dibayar oleh pihak yang memasukkan surat perlawanan itu kepada penyimpan menurut taksiran ketua pengadilan negeri yang memutuskan perkara itu;
6. Gaji yang harus dibayar kepada panitera atau pegawai lain karena menjalankan keputusan.⁸⁴⁾

Jadi biaya perkara jika disederhanakan definisinya adalah sejumlah uang yang dibayarkan oleh pihak yang dikalahkan dalam persidangan kepada pengadilan untuk beracara di pengadilan mulai dari sebelum beracara di muka sidang yaitu pembayaran biaya panjar perkara (dibayar oleh penggugat) sampai saat keputusan hakim dibuat (dibayar oleh pihak yang dikalahkan dalam persidangan) yang besar dan jumlahnya adalah menurut taksiran ketua pengadilan.

⁸³ Pasal 57A ayat (2) Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, L. N. Tahun 2009 No. 158, T.L.N No. 5077 (selanjutnya disebut Undang Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Umum)

⁸⁴ R. Soesilo, *op.cit.*, h. 98 dan h.133-135

Biaya perkara ini memanglah legal dilakukan oleh pengadilan, karena biaya perkara ini merupakan pungutan yang ditarik berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia yang diatur dalam H.I.R., sebagaimana dalam asas yang berlaku di hukum acara perdata Indonesia menurut Sudikno yaitu:

1. Hakim Bersifat Menunggu
2. Hakim Pasif
3. Sifat Terbukanya Persidangan
4. Mendengar Kedua Belah Pihak
5. Putusan Harus Disertai Alasan-Alasan
6. Beracara Dikenakan Biaya
7. Tidak Ada Keharusan Mewakikan⁸⁵⁾

Dalam asas yang dianut dalam hukum acara perdata di Indonesia memang adanya biaya untuk suatu sidang perkara, jika penggugat tidak membayar atau menambah biaya panjar perkara maka pengadilan dapat menggugurkan gugatan penggugat, sebagai contoh Pengadilan Negeri Baturaja dengan putusannya tanggal 6 Juni 1971 No.6/1971/Pdt menggugurkan gugatan penggugat karena penggugat tidak menambah perskot beaya perkaranya, sehingga penggugat dianggap tidak lagi meneruskan gugatannya.⁸⁶⁾ Jadi biaya perkara ditarik berdasarkan asas yang berlaku di pengadilan perdata, serta karena H.I.R kedudukannya setara undang-undang maka pengaturan biaya perkara dalam produk undang-undang juga melaksanakan Pasal 23A UUD 1945 yang berbunyi, "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang." Mahkamah Agung sebagai puncak dari lembaga peradilan mengeluarkan produk Surat Edaran Mahkamah Agung No. 04/Bua.6/Hs/SP/VI/2008 tentang Pemungutan

⁸⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Kelima, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta 1999, h. 10-17

⁸⁶ *Ibid.*, h. 17

Biaya Perkara untuk mengatur tentang pengaturan biaya perkara untuk perkara perdata, perdata Agama, dan perkara Tata Usaha Negara.⁸⁷⁾

2.2 Penerimaan negara bukan pajak sebagai bagian dari keuangan negara

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan Negara berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan Negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang- Undang Dasar. Dalam pembukaan UUD 1945 di alenia ke-4 disebutkan bahwa terdapat program-program dan tujuan negara Republik Indonesia.

“....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”

Demi untuk mewujudkan tujuan dari negara tersebut, maka pemerintah menjalankan program-program kerja pemerintah dimana diperlukan pembiayaan-pembiayaan atau pengeluaran pemerintah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VII Hal Keuangan, salah satunya disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara.⁸⁸⁾ Dengan meneliti apa yang dicantumkan dalam APBN dapat diketahui hal-hal apa saja yang akan dilakukan pemerintah dalam

⁸⁷ Lampiran 1

⁸⁸ Pasal 23 ayat (1) UUD 1945

mewujudkan tujuan negara yang dimaksud, sebab dikatakan oleh Aaron Wildavsky, definisi anggaran yaitu :⁸⁹⁾

“Secara teknis diartikan sebagai sebuah dokumen yang terdiri dari kata-kata dan angka. Kata-kata mengungkapkan barang-barang yang akan dibeli atau tujuan dari sebuah pengeluaran dan angka-angka terkait erat dengan setiap barang atau tujuan tersebut.”

Sedangkan menurut pengertian politis, anggaran adalah

“....the national budget is a representation in money terms of governmental activity. If politics is regarded in part as conflict over which preference shall prevail in determination of national policy, then the budget records the outcome of the struggle. If one looks at politics as a process by which the government mobilizes resources to meet pressing problems, then the budget is a focus of these efforts.”⁹⁰⁾

Jadi, dengan melihat APBN, masyarakat bisa melihat bahwa pemerintah akan membeli barang-barang apa saja serta tujuan dari pembelian barang tersebut. Akan tetapi terhadap belanja pemerintah erat sekali hubungannya dengan kebijakan nasional yang sangat dipengaruhi dari kekuatan politik yang berkuasa pada waktu itu. Selain fungsinya sebagai suatu dokumen yang menjelaskan informasi tentang belanja negara, APBN juga mempunyai fungsi lainnya, disebutkan oleh Gildenhuis, fungsi anggaran yaitu⁹¹⁾

1. Anggaran adalah sebuah kebijakan yang menyatakan tujuan umum dari tujuan khusus dari pihak yang berwenang (pemerintah) dengan mengemukakan pengeluaran atau pembelian sesuatu dalam anggaran tersebut
2. Sebagai redistribusi kekayaan

⁸⁹⁾ Aaron Wildavsky, dikutip dari Briorines, *Philippines Public Fiscal Administration*, Vol. 1, p. 269, lihat Maria Soccoro I. Diokno, *A Right-Based Approach Towards Budget Analysis*, <http://www.iie.org/website/custompages/asfe8.pdf> dikutip dari Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, *Teori Mengenai Anggaran Negara*, Jakarta, 2005, h. iv

⁹⁰⁾ *Ibid.*

⁹¹⁾ Gildenhuis, J.S.H, *Public Financial Management*, Second Edition, (Pretoria: J.L van Schalk Publisher, 1997) dikutip dari *Ibid.* h. vii

3. Sebagai program kerja bagi pemerintah dimana operasionalisasi dari tiap departemen berlandaskan pada anggaran tersebut
4. Sebagai sumber informasi
5. Sebagai sarana koordinasi dari kegiatan pemerintahan
6. Sebagai alat pengawasan legislatif kepada eksekutif

Dalam Hukum Tata Negara sendiri mengenal istilah “*legal nature of a budget*” dan didalam pembahasan mengenai hal itu terdapat tiga teori yang mengungkapkan mengenai anggaran yaitu:⁹²⁾

1. Anggaran sebagai tindakan pemerintah (*budget as an administrative act*)
2. Anggaran sebagai norma hukum (*budget as a legal norm*)
3. Anggaran sebagai undang-undang (*budget as the law*)

Wacana mengenai anggaran dalam perspektif hukum ini adalah seputar dasar filosofis hukum (*legal nature*). Wacana akan dasar filosofis dari anggaran itu dengan berdasar bahwa ukuran mengenai anggaran berbeda secara substansi dengan ukuran Undang-undang lainnya dan biasanya dianggap merupakan pelaksanaan fungsi administratif dari tindakan pemerintah. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi administratif ini maka tidak ada perbedaan antara “anggaran sebagai tindakan pemerintah” dengan “anggaran sebagai norma hukum”. Akan tetapi, saat ini hampir seluruh negara mengadopsi anggaran dalam peraturan perundang-undangannya. Ukuran anggaran bilamana diletakkan sebagai sebuah undang-undang memiliki “ukuran” berbeda dengan undang-undang lainnya.⁹³⁾

Begitu juga negara Indonesia yang mengadopsi anggaran dalam peraturan perundang-undangan yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau disingkat APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan untuk

⁹² Keiko Sakurai, *Analysis on Budget System*, diakses dari <http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/english/article/e11d04.pdf> dikutip dari *Ibid.*, h. vii

⁹³ *Ibid.*

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dilakukan setelah dilakukan pembahasan antara Presiden dan DPR terhadap usulan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁹⁴⁾ Seperti tahun-tahun sebelumnya, pada tahun 2009, APBN ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2009, L.N. Tahun 2008 No. 171, T.L.N. 4920. Undang-undang yang mengatur mengenai APBN disebut mempunyai kekhususan disini karena pada umumnya undang-undang itu dibuat sebagai penjelmaan suatu prinsip yang umum diakui dan berupa bentuk penyelesaian suatu persoalan hukum yang mampu menjangkau tidak pada suatu waktu saja, sementara undang-undang, seperti anggaran negara, diperuntukkan bagi suatu waktu yang terbatas, biasanya satu tahun, tetapi undang-undang yang demikian ini termasuk suatu golongan yang amat khusus sekali.⁹⁵⁾ Disebut khusus karena undang-undang tentang anggaran hanya berlaku selama satu tahun, sedangkan undang-undang lainnya, demi terciptanya kepastian hukum, seharusnya dibuat untuk diterapkan dalam waktu yang relatif lama.

Anggaran Negara secara umum merefleksikan kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan merupakan kunci instrumen dari ekspresi dan eksekusi kebijakan pemerintah di bidang ekonomi.⁹⁶⁾ Karena dalam dokumen tersebut kita dapat melihat kegiatan pemerintah apa yang akan dilakukan dalam periode satu tahun ke depan yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

⁹⁴⁾ Pasal 23 ayat (2) UUD 1945

⁹⁵⁾ R.M. Mac Iver, *Ibid.*, h. 25

⁹⁶⁾ Mihaly Hogue, *Theoretical Approaches To Public Budgeting*, Publication of BUESPA staff-Summer 2003 diakses dari <http://www.Lgi.osi/publications/2002/216/101/101-Theory.pdf> dikutip dari Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, *op.cit.* h. 4

Semakin luas kegiatan pemerintah berarti juga semakin besar pula pembiayaan pemerintah, agar supaya biaya bagi pengeluaran pemerintah itu dapat dipenuhi maka pemerintah memerlukan penerimaan. Adapun dalam undang-undang keuangan negara mengatur bahwa penerimaan negara terdiri dari tiga golongan besar, yaitu penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Hal ini dalam Undang-undang telah diatur mengenai penerimaan negara yaitu terdapat dalam Pasal 11 Undang-Undang tentang Keuangan Negara yang berbunyi:

- (1) APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan Negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang
- (2) APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan
- (3) Pendapatan Negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.

Dalam Pasal tersebut menjelaskan hubungan antara keuangan negara dengan penerimaan Negara bukan pajak yaitu APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara, dalam APBN terdiri dari tiga unsur yaitu salah satunya adalah anggaran pendapatan, dan dalam anggaran pendapatan, disinilah terdapat penerimaan negara bukan pajak. Jadi penerimaan negara bukan pajak juga bagian dari keuangan negara karena merupakan bagian dari APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara.

Dari ketiga unsur anggaran pendapatan, terdapat dua diantaranya ada yang ditarik dari masyarakat, yaitu penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945, pungutan yang sifatnya memaksa harus ditetapkan dengan undang-undang. Khusus yang berkaitan dengan penerimaan bukan pajak, karena sumber pendapatannya sebagian ada yang dipungut dari masyarakat, maka kemudian harus dilakukan pengaturan dalam peraturan

perundang-undangan yang tujuannya untuk mengatur tentang penerimaan bukan pajak, diantaranya melalui :

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 1997 No. 43, T.L.N No. 3687;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 1997 No. 57, T.L.N No. 3694;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu, L.N. Tahun 1999 No. 136, T.L.N No. 3871;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 2004 No. 1, T.L.N No. 4353; dan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2009 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Terutang, L.N. Tahun 2009 No. 58, T.L.N No. 4995.

Definisi dari penerimaan negara bukan pajak berdasarkan (Pasal 1 angka 1 UU No. 20 Tahun 1997) adalah *seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan*. Yang meliputi:

1. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah
2. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam
3. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan
4. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah
5. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah
6. Penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri

Pengelompokan PNBPN ini kemudian ditetapkan dalam PP No. 22 Tahun 1997 yang telah diubah dengan PP No. 52 Tahun 1998 dengan menjabarkan jenis-jenis PNBPN yang berlaku umum di semua Departemen dan Lembaga Non Departemen, sebagai berikut :

1. Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan);
2. Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan Negara;
3. Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan Negara;
4. Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro);
5. Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan);
6. Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah; dan
7. Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Apabila jenis PNBPN belum tercakup dalam jenis PNBPN ini, kecuali yang telah diatur dengan Undang-undang, dapat ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.⁹⁷⁾

PNBPN dipungut atau ditagih oleh Instansi Pemerintah (Departemen dan Lembaga Non Departemen) sesuai dengan perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atau penunjukan dari Menteri Keuangan, berdasarkan Rencana PNBPN yang dibuat oleh Pejabat Instansi Pemerintah⁹⁸⁾ tersebut. PNBPN yang telah dipungut atau ditagih tersebut wajib dilaporkan secara tertulis oleh Pejabat Instansi

⁹⁷ Pasal 3 Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Bukan Pajak

⁹⁸ Pejabat Instansi Pemerintah adalah Sekretaris Jenderal atau pemegang jabatan setingkat yang berfungsi sebagai Sekretaris Jenderal pada Instansi Pemerintah (Pasal 1 angka 5 PP No.1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak).

Pemerintah kepada Menteri Keuangan dalam bentuk Laporan Realisasi PNBPN Triwulan.⁹⁹⁾

Namun dalam perkembangan selanjutnya, menurut Surat Edaran Sekretaris Jenderal Depkeu RI Nomor : S-389/SJ/2006 tanggal 15 Juni 2006 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor : SE-05/PJ.12/2006 tentang Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak, Instansi Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyampaikan Laporan Bulanan realisasi PNBPN setiap tanggal 10 bulan berikutnya kepada Sekretaris Jenderal u.p. Biro Perencanaan dan Keuangan serta tembusan disampaikan kepada Sekretaris Dirjen Pajak u.p. Kepala Bagian Keuangan.

Walaupun PNBPN memiliki sifat segera harus disetorkan ke kas negara, namun sebagian dana dari PNBPN yang telah dipungut dapat digunakan untuk kegiatan tertentu oleh instansi yang bersangkutan.¹⁰⁰⁾ Pemberian ijin penggunaan dan besaran jumlah ditentukan oleh Menteri Keuangan melalui Keputusan Menteri Keuangan, setelah Pimpinan instansi pemerintah mengajukan permohonan yang sedikitnya dilengkapi dengan :

1. tujuan penggunaan dana PNBPN antara lain untuk meningkatkan pelayanan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, meningkatkan produktivitas kerja serta meningkatkan efisiensi perekonomian;
2. rincian kegiatan pokok instansi dan kegiatan yang akan dibiayai PNBPN;

⁹⁹⁾ Laporan Realisasi PNBPN adalah daftar yang memuat PNBPN yang telah dicapai/diproleh dalam periode tertentu (Pasal 1 angka 6 PP No. 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak).

¹⁰⁰⁾ Yang dimaksud dengan kegiatan tertentu meliputi bidang-bidang kegiatan : penelitian dan pengembangan teknologi, pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan, penegakan hukum, pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu, pelestarian sumber daya alam (Pasal 4 ayat (3) PP No. 73 Tahun 1999 tentang Tatacara Penggunaan PNBPN yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu).

3. jenis PNBPN beserta tarif yang berlaku; dan
4. laporan realisasi dan perkiraan tahun anggaran berjalan serta perkiraan untuk 2(dua) tahun anggaran mendatang.

Kegiatan penatausahaan sebagian dana dari PNBPN ini dilakukan oleh pimpinan instansi/bendaharawan penerima dan bendaharawan pengguna, yang ditunjuk setiap awal tahun anggaran. Apabila terdapat saldo lebih maka pada akhir tahun anggaran wajib disetor seluruhnya ke Kas Negara.¹⁰¹⁾

2.3 Klasifikasi biaya perkara merupakan objek dari penerimaan negara bukan pajak

Telah diketahui bahwa biaya perkara yang timbul dalam proses beracara di sidang pengadilan perkara perdata berdasarkan H.I.R. Untuk menentukan biaya perkara termasuk keuangan negara yaitu dengan cara membandingkan undang-undang keuangan negara dengan H.I.R. Menyandingkan H.I.R dengan Undang-undang keuangan negara sebenarnya adalah sesuatu hal yang sangat jauh berbeda. Hal ini disebabkan H.I.R yang merupakan produk perundang-undangan yang dibuat politik hukumnya jaman kolonial pemerintahan Hindia Belanda, sedangkan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merupakan produk perundang-undangan yang baru dibuat pada era dimana terdapatnya terminologi baru yaitu *good governance*. Prinsip-prinsip *good governance* yang pada jaman pemerintahan kolonial belum dikenal, telah menjwai dalam Undang-undang keuangan negara. Oleh sebab itu latar belakang dan politik hukum dalam pembentukan kedua undang-undang ini berbeda.

¹⁰¹ Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu, L.N Tahun 1999, No. 136, T.L.N. 3871

Sampai dengan terbitnya Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pengelolaan keuangan negara Republik Indonesia sejak jaman kemerdekaan tahun 1945 masih menggunakan aturan warisan pemerintah kolonial. Peraturan perundangan tersebut terdiri dari *Indische Comptabiliteitsswet* (ICW), *Indische Bedrijvenwet* (IBW) dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB). ICW ditetapkan pada tahun 1864 dan mulai berlaku tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Pada saat sebelum dibentuknya undang-undang tentang keuangan negara, Indonesia masih menggunakan I.C.W. sebagai dasar hukum. Begitu pula Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak masih menggunakan I.C.W sebagai pertimbangannya. Mungkin membandingkan I.C.W dengan H.I.R. lebih relevan daripada membandingkan H.I.R dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun I.C.W. sudah dicabut keberlakuannya dan digantikan tiga produk undang-undang sekaligus yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286; Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 5, T.L.N 4355; dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 204 Nomor 4400. Lain halnya dengan H.I.R. meskipun termasuk produk undang-undang peninggalan jaman kolonial namun masih tetap berlaku, dikarenakan belum dicabut dengan undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama dengan H.I.R. yang keberlakuannya berdasarkan Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi untuk meneliti apakah

biaya perkara termasuk keuangan negara adalah dengan membandingkan H.I.R dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Selanjutnya akan diteliti biaya perkara merupakan termasuk keuangan negara atukah bukan. Telah dijelaskan dimuka apa saja yang termasuk keuangan negara, biaya perkara jika diteliti berdasarkan unsur-unsur sehingga dapat disebut sebagai salah satu keuangan negara terdapat dalam Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 2 butir b dan butir h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yaitu :

1. 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.¹⁰²⁾
2. Kewajiban negara yaitu kewajiban untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar pihak ketiga.¹⁰³⁾
3. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.¹⁰⁴⁾

Berdasarkan dari Pasal-Pasal tersebut biaya perkara dapat disebut sebagai bagian dari keuangan negara karena: *Pertama*, Mahkamah Agung sebagai salah satu cabang kekuasaan negara dapat disebut dari negara dalam Pasal tersebut. Mengingat definisi mengenai negara beragam macamnya, sehingga akan menjadi sulit untuk didefinisikan. Akan menjadi mudah mendefinisikan negara jika negara dibahas dari teori ilmu hukum murni, sebab negara dipandang sebagai fenomena hukum sebagai badan hukum, yakni korporasi. Negara adalah komunitas yang diciptakan oleh suatu

¹⁰² Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

¹⁰³ Pasal 2 butir b Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

¹⁰⁴ Pasal 2 butir h Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

hukum nasional, sebagai badan hukum adalah suatu personifikasi dari komunitas ini atau personifikasi dari tatanan hukum nasional yang membentuk komunitas ini.¹⁰⁵⁾ Ditinjau dari fungsi kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana kekuasaan negara yudisial yang bertujuan menegakkan keadilan, personifikasi dari negara sebagai organ aparat penegak hukum, yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan/hakim. Jadi Mahkamah Agung sebagai puncak dari badan peradilan dapatlah disebut dari personifikasi dari negara dalam menjalankan fungsinya sebagai pelaksana salah satu cabang kekuasaan negara yudisial. *Kedua*, dilihat dari peruntukkan dari biaya perkara yang telah dijelaskan sebelumnya,¹⁰⁶⁾ yaitu untuk membayar kepada pihak ketiga dalam penyelenggaraan layanan umum pemerintah dalam bidang hukum diantaranya sebagai gaji panitera, biaya pemanggilan saksi, biaya pengucapan sumpah, dll. Jadi biaya perkara digunakan untuk melaksanakan kewajiban negara sebagaimana menurut pengertian kewajiban negara berdasarkan undang-undang tentang keuangan negara. *Ketiga*, biaya perkara merupakan pungutan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung kepada masyarakat yang hendak beracara di pengadilan. Oleh karena sumbernya berasal dari masyarakat yang hendak beracara di pengadilan, maka dapat disebut merupakan kekayaan pihak lain yang disetorkan kepada negara (dalam hal ini Mahkamah Agung) sebagai timbal baliknya dari negara yang membiayai pelaksanaan pelayanan umum dalam bidang hukum. *Keempat*, oleh karena biaya perkara dibayar dengan menggunakan uang, maka tentulah biaya perkara merupakan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal tersebut. Jadi biaya perkara merupakan bagian

¹⁰⁵ Hans Kelsen, *op.cit.*, h. 261.

¹⁰⁶ Pasal 182 ayat (1) jo. Pasal 138 ayat (6) H.I.R

dari keuangan negara, karena telah memenuhi unsur-unsur sebagai keuangan negara.

Oleh karena biaya perkara sudah termasuk keuangan negara maka selanjutnya akan diteliti masuk ke dalam golongan mana dalam APBN. APBN terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan.¹⁰⁷⁾ Biaya perkara merupakan suatu pembayaran yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah atau kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah, dapat disebut juga bahwa hal tersebut termasuk pendapatan bagi pemerintah. Jadi biaya perkara berdasarkan jenisnya termasuk anggaran pendapatan dalam APBN. Dalam anggaran pendapatan dibagi lagi berdasarkan jenisnya yaitu penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. Dari ketiga kategori anggaran pendapatan, biaya perkara termasuk dalam golongan penerimaan negara bukan pajak. Karena berdasarkan definisi yang terdapat dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 1997 No. 43, T.L.N No. 3687, jika diklasifikasikan biaya perkara termasuk dalam kelompok :

- a. penerimaan kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah
- b. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi

Kriteria dari biaya perkara termasuk penerimaan negara bukan pajak yaitu

Pertama, dilihat dari subjek hukumnya, dimana objek penerimaan negara bukan pajak salah satunya diselenggarakan oleh pemerintah.¹⁰⁸⁾ Dalam kasus ini, yaitu Pengadilan negeri sampai tingkat Mahkamah Agung, selanjutnya akan diteliti

¹⁰⁷ Pasal 11 ayat (2) Undang-undang No. 17 Tahun 2003

¹⁰⁸ Pasal 2 ayat (1) butir d Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berbunyi "Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah"

apakah termasuk pemerintah atau bukan. Menurut P. M. Hadjon, dalam hukum administrasi

‘Pemerintahan dapat difahami melalui dua pengertian : disatu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Pemerintahan ini disebut mempunyai fungsi memerintah dan hal ini dipahami bahwa pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan membentuk perundang-undangan dan menjalankan peradilan.¹⁰⁹⁾ Pemerintah artinya dirumuskan sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan selain kegiatan membentuk undang-undang dan pengadilan. Dalam teori *Trias Politica*, kita dapat memahami sesungguhnya yang disebut pemerintahan yaitu organ eksekutif (pelaksana undang-undang) walaupun dewasa ini pemerintahan tidak lagi sama dengan eksekutif.”¹¹⁰⁾

Berdasarkan pengertian pemerintahan yang tersebut diatas, Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya bukanlah termasuk pemerintahan dalam artian lembaga eksekutif, melainkan Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang fungsi pemerintahannya menjalankan fungsi peradilan.¹¹¹⁾

Pemerintahan dalam artian kedua yaitu, pemerintahan sebagai kumpulan dari “kesatuan-kesatuan pemerintahan” terdiri dari:

- terdiri dari dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan-badan pemerintahan). Suatu badan jadinya hanya memiliki wewenang jika dia diberikan suatu wewenang yang secara eksplisit (jelas) menurut hukum publik.
- Badan-badan hukum menurut hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap sebagai termasuk dalam pihak Pemerintah (jawatan umum). Maka badan-badan hukum ini mempunyai wewenang untuk atas nama negara melaksanakan tindakan-tindakan hukum menurut hukum sipil. Selanjutnya yang dikategorikan dalam pihak pemerintahan para pegawai negeri yang telah diangkat oleh negara secara resmi dan para pekerja kontrak yang dengannya pihak Pemerintah telah menandatangani kontrak kerja.¹¹²⁾

¹⁰⁹ Philipus M. Hadjon et al, *op.cit.*, h. 6

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

¹¹² Philipus M. Hadjon et al, *op.cit.*, h. 10

Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan memeriksa dan memutus perkara yang diajukan kepadanya serta wewenang-wenang lain yang diberikan oleh undang-undang sebagai bentuk pelaksana kekuasaan kehakiman oleh negara. Dalam pengertian pemerintahan yang kedua ini, Mahkamah Agung dapat digolongkan dari salah satu kesatuan dalam pemerintahan. Bukti bahwa Mahkamah Agung mempunyai ‘pemerintahan’ sendiri, yaitu dibentuk berdasarkan konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang independen dan berhak mengatur organisasi, administrasi dan keuangannya sendiri, namun dalam hal-hal tertentu Mahkamah Agung tetap bagian dari “pemerintahan negara” yaitu sebagai pelaksana fungsi yudisial oleh negara (dalam peristilahan yang digunakan dalam hukum administrasi yaitu sebagai kumpulan “kesatuan-kesatuan pemerintahan”). Jadi, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung adalah termasuk juga adalah instansi pemerintah, oleh sebab itu juga berwenang untuk melakukan pungutan kepada masyarakat dalam rangka untuk memberikan pemasukan kepada negara melalui penerimaan negara bukan pajak.

Kedua, dari bentuk kegiatannya akan diteliti berdasarkan Pasal 2 ayat (1) butir d Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berbunyi “Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah.” Biaya panjar perkara merupakan termasuk dari golongan penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah. Karena Mahkamah Agung merupakan dari wujud Pemerintah sebagaimana telah dijelaskan, dalam menjalankan fungsinya sebagai badan peradilan yang melakukan kegiatan pelayanan dalam menegakkan hukum. Selain itu, oleh karena dalam melaksanakan kegiatan pelayanan membutuhkan biaya serta mengingat “*asas beracara dikenakan biaya*” yang dikenal dalam pengadilan perdata, maka sumber dananya ditarik dari

masyarakat yang kelak akan digunakan untuk membayar segala keperluan persidangan. Biaya perkara yang digolongkan menjadi jenis ini dibayarkan oleh Penggugat.

Ketiga, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) butir e Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yaitu “penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi.” Yang termasuk dalam golongan penerimaan ini adalah biaya perkara yang lahir dari putusan pengadilan berdasarkan Pasal 183 ayat (1) H.I.R. yaitu “banyaknya biaya perkara, yang dijatuhkan pada salah satu pihak harus disebutkan dalam keputusan.” Biaya perkara yang digolongkan menjadi jenis ini dibayarkan oleh pihak yang dikalahkan dalam persidangan.

Jadi berdasarkan ketiga argumentasi diatas biaya perkara dapat digolongkan menjadi salah satu keuangan negara dan penerimaan negara bukan pajak karena definisi yang disebutkan dalam undang-undang tentang keuangan negara dan undang-undang penerimaan negara bukan pajak.

2.4 Proses Beralihnya Biaya Perkara menjadi Keuangan Negara

Berdasarkan analisa diatas biaya perkara dapat digolongkan ke dalam jenis penerimaan bukan pajak. Adapun proses beralihnya biaya perkara menjadi keuangan negara sampai kepada penerimaan negara bukan pajak akan dijelaskan sebagai berikut :

- a. Pada saat diterimanya uang biaya panjar perkara oleh Mahkamah Agung dan/atau badan peradilan dibawahnya, pada saat itulah uang tersebut beralih

menjadi keuangan negara walaupun belum menjadi uang negara sebagai penerimaan negara.¹¹³⁾

- b. Pada dasarnya uang tersebut wajib disetor secepatnya ke kas negara,¹¹⁴⁾ namun undang-undang juga memberikan keleluasaan untuk dipergunakan dulu sebelum disetor ke kas negara oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, hanya sebatas untuk melakukan kegiatan pelayanan dalam bidang hukum yaitu beracara di pengadilan.¹¹⁵⁾ Karena biaya panjar perkara diperuntukkan untuk segala biaya yang timbul saat proses beracara di pengadilan serta pengadilan tidak akan mungkin berjalan tanpa adanya biaya, jadi adalah logis bahwa penerimaan bukan pajak tidak langsung disetorkan kepada negara. Pembiayaan dari proses pengadilan yaitu untuk biaya materai, fotocopy, biaya petugas yang memanggil para pihak, dll sebagaimana diatur dalam Pasal 182 ayat (1) jo. Pasal 138 ayat (6) H.I.R.
- c. Biaya perkara ini karena pembayarannya dilakukan diawal sebagai uang persekot/uang muka yang besarnya berdasarkan tafsiran Ketua Pengadilan Negeri yang penggunaannya dilakukan kemudian, sehingga dalam pembiayaan untuk proses pengadilan yang terjadi di lapangan terdapat berbagai kemungkinan yaitu *pertama*, uang panjar biaya perkara semua habis untuk keperluan persidangan sampai pada saat pembacaan putusan, *kedua*, uang panjar perkara sudah habis, padahal proses pengadilan belum sampai proses

¹¹³ Karena yang disebut penerimaan negara adalah uang yang disetorkan ke kas negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

¹¹⁴ Pasal 3 Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

¹¹⁵ Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berbunyi : "Dengan tetap memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5, sebagian dana dari suatu jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut oleh instansi yang bersangkutan."

pembacaan putusan pengadilan apabila ini terjadi uang biaya perkara akan dimintakan ulang kepada penggugat,¹¹⁶⁾ kemungkinan yang *ketiga*, uang biaya panjar perkara lebih atau masih terdapat sisa, sedangkan proses di pengadilan sudah selesai sampai pada pembacaan putusan. Jika ternyata terdapat selisih atau sisa dari biaya panjar perkara dengan biaya perkara yang habis untuk persidangan, *harus dikembalikan kepada pihak penggugat*, karena biaya panjar perkara adalah uang perskot/uang muka untuk beracara di pengadilan yang pada saat dibayar diserahkan kwitansi dari Pengadilan sebelum digunakan untuk keperluan di persidangan.¹¹⁷⁾

- d. Namun sering dijumpai dalam praktek biaya panjar perkara tidak diambil oleh pihak penggugat.¹¹⁸⁾ Dalam pemberitahuan Prosedur Pengembalian Biaya Panjar Perkara oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, diterangkan bahwa bilamana Pemohon/Penggugat tidak mengambil dalam waktu 6 (enam) bulan, maka uang sisa panjar biaya perkara tersebut akan dikeluarkan dari Buku Jurnal Keuangan yang bersangkutan dan dicatat dalam buku tersendiri sebagai uang tak bertuan (Pasal 1948 KUHPerdara), yang selanjutnya uang tak bertuan tersebut akan disetorkan ke Kas Negara.¹¹⁹⁾ Apabila hal ini terjadi, maka uang tersebut menjadi milik negara dan dapat digolongkan sebagai penerimaan negara bukan pajak yang lahir dari pelaksanaan pelayanan oleh instansi

¹¹⁶ Apabila penggugat tidak membayar/menambah biaya panjar perkara, maka penggugat dianggap tidak lagi meneruskan gugatannya, lihat h. 49 dalam tulisan ini.

¹¹⁷ Retnowulan Sutanto dan Iskandar Oeripkartawinata, *op.cit.*, h. 17

¹¹⁸ Pengadilan Agama Balikpapan, *Respon Publik terhadap pengembalian sisa biaya panjar perkara*, diakses dari http://pa-balikpapan.net/index.php?option=com_content&view=article&id=184:sisa-panjar&catid=55:kabar-justisia

¹¹⁹ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Prosedur Pengembalian Sisa Biaya Panjar Perkara*, diakses dari http://pn-jakartapusat.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=108%3A%20pengembalian-sisa-panjar-biaya-perkara&catid=25%3A%20laporan-keuangan&Itemid=262&lang=in

pemerintah, dan wajib segera disetorkan ke kas negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 1997 No. 43, T.L.N No. 3687 yang berbunyi: “*Seluruh Penerimaan Negara Bukan Pajak wajib disetor langsung secepatnya ke Kas Negara.*” Jika telah disetorkan kepada ke kas negara dan masuk dalam penerimaan negara dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara, dicatat sebagai penerimaan negara bukan pajak yang disetorkan oleh Kementrian/Lembaga Negara Mahkamah Agung, selanjutnya uang tersebut dapat disebut sebagai uang negara.

3 Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan Untuk Mengaudit Biaya Perkara

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan harus dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada (konstitusi).¹²⁰⁾ Begitu juga BPK, dalam melaksanakan tindakan pemerintahan harus bertumpu dari kewenangan, kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan BPK yang diperoleh secara atribusi dan diatur dalam konstitusi sebagai hukum fundamental negara yaitu untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban terhadap keuangan negara yang diatur dalam Pasal 23E UUD 1945. Pasal inilah yang dapat dijadikan dasar bahwa BPK berwenang sebagai lembaga auditor untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kewenangan BPK untuk mengaudit biaya perkara dijelaskan bahwa biaya perkara dapat dimasukkan kedalam salah satu bentuk

¹²⁰⁾ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Disampaikan pada 10 Oktober 1994, h. 8

keuangan negara berdasarkan dalam Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 2 butir b dan butir h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Oleh karena biaya perkara dapat disebutkan dalam ke salah satu pengertian keuangan negara maka BPK mempunyai kewenangan untuk memeriksa atau mengaudit biaya perkara. Kewenangan BPK tersebut juga dijamin oleh Pasal 57A Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Umum yaitu disebutkan bahwa:

“Pengelolaan dan pertanggungjawaban atas biaya perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Dengan diaturnya kewenangan BPK dalam Pasal tersebut, maka akan lebih menguatkan BPK dalam menjalankan kewenangannya untuk memeriksa biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung. Dimana sebelumnya kewenangan BPK untuk memeriksa biaya perkara dinyatakan secara implisit dalam berbagai perundang-undangan, dan tidak dijelaskan secara eksplisit seperti bunyi ketentuan Pasal tersebut. Jadi dengan adanya pengaturan Pasal tersebut, maka BPK mempunyai kewenangan untuk memeriksa biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung serta kewenangannya diberikan secara atribusi berdasarkan Pasal tersebut.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang suatu lembaga/institusi negara diberikan dalam rangka untuk melaksanakan fungsi dan tugas dari lembaga/institusi tersebut.¹²¹⁾ Fungsi yang menyertai wewenang pemeriksaan BPK dalam mengaudit biaya perkara adalah fungsi pengawasan yaitu fungsi untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Menurut M. Subagio,

¹²¹ Harjono II, *op. cit.*, h. 8

“Berbicara tentang pengawasan dalam aplikasinya, maka dalam hal Pengawasan Badan Pemriksa Keuangan Negara dapat dibedakan dalam hal-hal seperti dibawah ini:

1. Dari segi objeknya;
2. Dari segi sifatnya, yaitu penelitian terhadap dokumen-dokumen bukti pengeluaran/pemasukan penerimaan;
3. Dari segi jangka waktu;
4. Dari segi ruang lingkup.”¹²²⁾

Wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada setiap lembaga negara mempunyai batas-batas wewenang yang merupakan lingkup pelaksanaan wewenang yang diberikan oleh undang-undang dalam rangka untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga negara tersebut. Adapun batas/lingkup pemeriksaan yang diberikan oleh undang-undang kepada BPK diatur dalam Pasal 2 Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara yaitu BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan negara, adapun yang mencakup pemeriksaan keuangan negara dibagi menjadi dua, yang meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Keuangan negara yang dimaksud adalah yang terdapat dalam Pasal 1 Jo. Pasal 2 Undang-undang tentang Keuangan Negara.

*Ditinjau dari objek pemeriksaan BPK,*¹²³⁾ yaitu biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa biaya perkara dapat dikategorikan sebagai keuangan negara dan merupakan kategori penerimaan negara yaitu penerimaan negara bukan pajak.¹²⁴⁾ Wewenang BPK yang diberikan oleh undang-undang terkait dengan objek pemeriksaan yaitu untuk menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan

¹²² M. Subagio, *Hukum Keuangan Negara R.I.*, C.V. Rajawali, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta, 1988, h. 94-95

¹²³ *Ibid.*, h. 95

¹²⁴ Dalam tulisan ini yang terdapat dalam sub bagian pemahasan 2.2.3., h. 64-71

metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan serta meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.¹²⁵⁾ Atas dasar pengaturan dalam Pasal-Pasal tersebut BPK diberikan wewenang untuk menentukan objek pemeriksaan, yang berdasar dari lingkup pemeriksaan yang ditentukan oleh undang-undang yaitu semua hal yang menyangkut keuangan negara. Jadi dalam penentuan objek pemeriksaan harus dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Jadi, oleh karena biaya perkara dapat ditentukan sebagai salah satu keuangan negara maka BPK mempunyai wewenang untuk memeriksa biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung.

*Ditinjau dari sifatnya,*¹²⁶⁾ sehubungan dengan wewenang BPK yang diberikan undang-undang berdasarkan Pasal 9 Undang-undang tentang BPK, pemeriksaan biaya perkara di Mahkamah Agung sifatnya merupakan termasuk pemeriksaan setempat (*surplace*) *investigatif/inspeksi on the spot*.

*Ditinjau dari segi jangka waktu,*¹²⁷⁾ BPK memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung sebagai upaya tindakan *preventif*, yang dilakukan sebelum terjadinya pengeluaran dalam rangka menghindarkan kebocoran dan penghamburan berdasarkan proyeksi keuntungan dari rencana pengeluaran dengan menggunakan metode perbandingan antara besarnya

¹²⁵ Pasal 9 Undang-undang tentang BPK jo. Pasal 6 Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

¹²⁶ M. Subagio, *op. cit.*, h. 94

¹²⁷ *Ibid.*, h. 96

biaya yang akan dikeluarkan dengan hasil manfaat yang diperkirakan akan dapat diperoleh (*cost benefit analysis/cost volume profit analysis*).¹²⁸⁾ Pemeriksaan yang dilakukan BPK kepada Mahkamah Agung hanya bertujuan agar Mahkamah Agung tertib dalam pengelolaan dan tanggungjawab biaya perkara.¹²⁹⁾ Pemeriksaan ini sifatnya *preventif*, dimana bertujuan agar tidak terjadinya kebocoran dalam pengeluaran biaya perkara yang dilakukan oleh Mahkamah Agung, untuk digunakan sebagaimana mestinya sesuai dengan peruntukkan ditariknya biaya perkara.

Ditinjau dari segi ruang lingkup,¹³⁰⁾ merupakan termasuk pemeriksaan ekstern yaitu pelaksanaan yang dilakukan oleh suatu lembaga yang sama sekali terpisah dari sudut organisasi lembaga ataupun struktur kepegawaian dengan lembaga yang diperiksa. Tugas BPK sebagai lembaga yang independen untuk memeriksa Mahkamah Agung, sebagai lembaga yang mempunyai wewenang untuk menarik pungutan dari masyarakat yang berwujud biaya perkara¹³¹⁾ adalah diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang tentang BPK. Dalam Pasal tersebut menyebutkan bahwa salah satu tugas BPK yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Lembaga Negara. Dalam kaitannya dengan UUD, peristilahan "lembaga" secara historis digunakan sebagai nomenklatur untuk penyebutan wadah dan fungsi-fungsi pemerintahan yang disebutkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yang pada masa lalu terdapat penyebutan istilah lembaga tertinggi negara yaitu MPR serta lembaga tinggi negara yaitu DPR, Presiden, MA,

¹²⁸ *Ibid.* h 97

¹²⁹ Institut Transparansi Kebijakan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib, Ketua BPKP Juga Mengaku Ditolak Mengaudit*, diakses dari itk.com, Kamis, 20 September 2007.

¹³⁰ M. Subagio, *op. cit.*, h. 102

¹³¹ Kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk menarik biaya perkara akan dijelaskan lebih lanjut dalam Bab selanjutnya dalam tulisan ini.

dan BPK. Penggunaan peristilahan lembaga tertinggi tertuang dalam TAP MPR No. VI Tahun 1973 jo. TAP MPR No. Tahun 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara. TAP MPR tersebut telah dicabut, dengan Pasal 1 TAP MPR Tahun 2003 dalam sidang tahunan MPR tahun 2003 tanggal 1-8 Agustus 2003. Pada masa sekarang, setelah perubahan UUD 1945 tidak dijumpai lagi peristilahan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara namun penggunaan nomenklatur yang secara formal tertuang dalam Ketetapan MPR pada masa lalu masih saja mempunyai pengaruh kuat, meskipun penyebutannya sekarang hanya menggunakan istilah "lembaga negara". Untuk mengidentifikasi lembaga negara Harjono mengatakan dengan cara menggunakan pendekatan yang *descriptive* yaitu dengan menginventarisasi semua lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 dan kemudian menyebutkan satu persatu fungsi dan kewenangannya.¹³²⁾ Mahkamah Agung disebut sebagai lembaga negara didasarkan pada pengaturan Pasal 24 UUD 1945, dimana dalam Pasal tersebut menjadi dasar pembentukan Mahkamah Agung sebagai badan peradilan yang fungsinya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Jadi, oleh karena Mahkamah Agung dapat disebut sebagai lembaga negara, BPK dalam memeriksa biaya perkara adalah untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara yaitu Mahkamah Agung. Pemeriksaan yang dimaksud dapat berupa pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.¹³³⁾

¹³² Harjono, I, *op. cit.*, h. 437

¹³³ Pasal 6 Undang-undang tentang BPK jo. Pasal 4 Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

BAB 3

KEWENANGAN MAHKAMAH AGUNG DALAM MENGAJUKAN PENUNDAAN PEMERIKSAAN OLEH BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

1. Mahkamah Agung sebagai Lembaga Peradilan Dalam Konsep Negara Hukum

Konstitusi negara Indonesia menyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) "Negara Indonesia adalah negara hukum". Penyebutan istilah *negara hukum* oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental adalah *rechtsstaat*, sedangkan para sarjana Anglo Saxon memakai istilah *Rule of Law*. Penjabaran dari konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, mempunyai beberapa kesamaan. Menurut Stahl, ahli hukum Eropa Barat Kontinental, menyebut empat unsur *Rechtsstat* yaitu:

Hak-hak manusia; pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*); pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*); peradilan administrasi dalam perselisihan.¹³³⁾

Sedangkan unsur-unsur *Rule of Law* menurut sarjana Anglo Saxon, A.V. Dicey yaitu:

Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before law*); terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹³⁴⁾

Dari penjabaran konsep *rechtstaats* dan *rule of law* dengan cara menjabarkan unsur-unsurnya menyebutkan bahwa terdapatnya supremasi aturan-aturan hukum; adanya pemisahan kekuasaan negara (biasanya menganut teori *trias politica*); adanya jaminan hak asasi manusia; setiap orang diberlakukan sama dihadapan hukum;

¹³³ Miriam Budiarto, *op.cit.*, h. 57

¹³⁴ *Ibid.*, h. 580

pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan pemerintahannya untuk menghindari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dan seseorang dihukum jika melakukan pelanggaran hukum; serta adanya badan peradilan sebagai bentuk perlindungan hak asasi manusia dan tindakan sewenang-wenang oleh negara. Jadi dapat disimpulkan bahwa badan peradilan lahir dari teori *rechtsstaat* dan *rule of law* atau konsep negara hukum jika diteiliti berdasarkan unsur-unsur yang terdapat didalamnya.

Pengaturan lembaga peradilan dalam konstitusi terdapat dalam Pasal 24 UUD 1945, yang berbunyi:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam Pasal tersebut menentukan bahwa kekuasaan kehakiman adalah badan peradilan yang dimaksud dalam unsur-unsur dari konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* yang tujuannya untuk menegakkan hukum dan keadilan yang mempunyai independensi dan kemerdekaan; Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang disebut sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Meskipun konstitusi Indonesia tidak secara tegas menganut teori pemisahan kekuasaan negara yang berangkat dari teori *trias politica*, namun lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang dimaksud dari salah satu kekuasaan yang dimaksud dalam teori *trias politica*, yaitu lembaga yudisial. Dikatakan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio,

“Pengadilan (*rechtbank, court*) adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutusi sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum/undang-undang. Peradilan (*rechtsparaak, judiciary*) adalah

segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan.”¹³⁵⁾

Sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman maka Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat disebut sebagai lembaga yudisial yang dipersonifikasikan kepada seorang hakim yang bertindak sebagai wasit dengan menerapkan aturan untuk sebuah sengketa.¹³⁶⁾

Dalam pengelompokan lembaga negara berdasarkan fungsinya oleh Harjono, lembaga negara Mahkamah Agung adalah lembaga yang melaksanakan asas negara hukum, bukan berdasar sebagai lembaga yudisial dalam pandangan klasik yang hanya bertugas menyuarkan undang-undang. Beliau mengatakan dalam bukunya,

Jaminan bahwa kekuasaan peradilan adalah bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuatan lain serta adanya kewenangan yang cukup luas yang tujuannya adalah menjaga segala kemungkinan terlanggarnya prinsip negara hukum menjadi sebuah keniscayaan. Konsep negara hukum demokrasi mempunyai dua kandungan makna, yaitu kandungan demokrasi sebagai asas sistem politik yang menyangkut metoda atau cara dalam pengambilan putusan dan kandungan hukum yang di dalamnya terdapat nilai substantif yaitu adanya penghargaan terhadap hak konstitusi. Dengan demikian dalam konsep negara hukum demokrasi terkandung makna, yaitu kandungan demokrasi sebagai sebuah asas sistem politik yang menyangkut metoda atau cara dalam pengambilan keputusan dan kandungan hukum yang di dalamnya terdapat nilai substantif yaitu adanya penghargaan terhadap hak konstitusi.

Dengan demikian dalam konsep negara hukum demokrasi terkandung makna yang saling membatasi yaitu sebuah demokrasi yang dibatasi oleh hukum yang hanya diperoleh melalui suatu proses demokrasi dua unsur ini harus disinkronkan secara energik. Penonjolan demokrasi saja hanya akan menimbulkan sepremasi mayoritas dan submisi minoritas, sedangkan penonjolan hukum akan menimbulkan sistem otoriter. Dengan mengacu pada uraian tersebut di atas maka berbeda dengan pandangan klasik yang menyebut peradilan sebagai cabang kekuasaan yudisial yang fungsinya hanya menyuarkan undang-undang [*la bouce de loi*], maka pantas untuk menyebut peradilan dalam UUD 1945 sebagai lembaga pencerminan asas negara hukum.¹³⁷⁾

¹³⁵ R. Subekti dan R. Tjitrosodibio, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1971, h. 82-83, dikutip dari Jimly Asshidiqie II, *op. cit.*, h. 509.

¹³⁶ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, Fifth Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 153

¹³⁷ Harjono I, *op. cit.*, h. 445

Dari pendapat yang disampaikan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan yang erat antara bentuk negara hukum yang demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan lembaga peradilan sebagai pencerminan asas negara hukum yang fungsinya tidak hanya hanya menyuarkan undang-undang. Jadi Mahkamah Agung bersama Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan dapat disebut sebagai lembaga yang lahir dari asas negara hukum.

1.1 Prinsip *Independence of Judiciary* Dalam Lembaga Yudisial

Dalam sistem negara hukum, kekuasaan kehakiman atau *judiciary* merupakan cabang pemisahan kekuasaan yang paling essential, dikatakan oleh John Alder, "*The principle of separation of powers is particularly important for the judiciary*"¹³⁸), maka dari itu lembaga yudisial dituntut mempunyai independensi yang dalam prinsipnya dikenal prinsip *independence of judiciary*. Dikatakan oleh John Alder,

"Judicial independence is an aspect of the rule of law in its own right. It overlaps with but goes beyond the separation of powers. Separation of powers concerns the independence of the judicial system from other branches of government. Judicial independence requires the independence of individual judges from any pressures that threaten not only actual impartiality but also the appearance of impartiality.

Beyond the separation of powers judicial independence also requires that judges should be protected against attacks on their conduct in court. They are immune from personal actions for damages in respect of acts within their powers or done in good faith."¹³⁹)

Prinsip independensi peradilan yang dikemukakan oleh John Alder, mengisyaratkan bahwa independensi peradilan adalah sebagai salah satu aspek dalam konsep *rule of law* itu sendiri. Hal tersebut telah menimbulkan kesuatu tumpangtindihan dan bahkan melampaui apa yang dimaksud dalam prinsip

¹³⁸ John Alder, and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, 1989, h. 267 dikutip dari Jimly Asshidiqie II, *op. cit.*, h. 521

¹³⁹ John Alder, *op. cit.*, p. 149

“*separation of power*”. Dalam prinsip “*separation of power*” menitikberatkan independensi lembaga yudisial dari cabang kekuasaan negara lainnya. Dalam prinsip independensi peradilan menentukan bahwa hakim memerlukan kemandirian individu dari setiap ketidakberpihakan (*impartiality*) tidak hanya secara aktual namun juga termasuk penampilan dari ketidakberpihakan (*appearance of impartiality*). Hal yang dimaksud melebihi prinsip “*separation of power*” yaitu independensi peradilan juga membutuhkan bahwa setiap hakim harus dilindungi dari penyerangan terkait dalam melaksanakan tugasnya di persidangan. Serta mereka juga mempunyai kekebalan (*immune*) untuk diserang secara personal dengan maksud pengrusakan penghormatan terhadap kekuasaannya yang dilakukan dengan itikad baik. Jadi lembaga peradilan dalam sistem hukum, hakim harus dapat bekerja secara independen tanpa adanya keterlibatan dari eksekutif dan legislatif yang dapat memberikan pengaruh dalam ketidakberpihakan (*impartiality*) seorang hakim dalam memutus suatu perkara. Apapun sistem hukum yang dipakai dan sistem pemerintahan yang dianut, pelaksanaan “*the principles of independence and impartiality of the judiciary*” harus benar-benar dijamin dalam konstitusi.¹⁴⁰⁾

Kongres Internasional PBB yang diselenggarakan di Milan pada bulan September 1985 menyebutkan unsur-unsur dari *Independence of Judiciary*, yang kemudian Dewan Umum menyambut baik prinsip-prinsip tersebut dan mengajak negara-negara beserta pemerintahannya untuk menghormati dan memasukkan prinsip-prinsip tersebut dalam produk perundang-undangannya dan dilaksanakan dalam prakteknya. Prinsip-prinsip *independence of judiciary* yang terdapat dalam hasil kongres tersebut atau yang lebih dikenal Prinsip-Prinsip Dasar PBB tentang

¹⁴⁰ Jimly Asshidiqie II, *op. cit.*, h. 525

Independensi Pengadilan (*The United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary*) yaitu:¹⁴¹⁾

1. Independensi peradilan harus dijamin oleh negara dan diabadikan dalam konstitusi atau hukum negara. Ini adalah tugas dari semua pemerintah dan lembaga lain untuk menghormati dan mengamati independensi peradilan. (*The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the laws of the country. It is the duty of all governments and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary*)
2. Peradilan harus memutuskan hal-hal sebelum ketidakberpihakan, atas dasar fakta dan sesuai dengan hukum, tanpa batasan, pengaruh yang tidak layak, bujukan, tekanan, ancaman atau gangguan, langsung atau tidak langsung, dari kuartal atau untuk alasan apapun (*The judiciary shall decide matters before it impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason*).
3. Pengadilan memiliki yurisdiksi atas semua masalah yang bersifat peradilan dan seharusnya memiliki wewenang eksklusif untuk memutuskan apakah suatu masalah yang diajukan merupakan termasuk kewenangannya seperti yang didefinisikan oleh hukum. (*The judiciary shall have jurisdiction over all issues of a judicial nature and shall have exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law*).
4. Tidak akan ada campur tangan yang tidak tepat atau tidak beralasan dengan proses pengadilan, atau putusan pengadilan oleh pengadilan akan dikenakan revisi. Prinsip ini tidak mengurangi *judicial review* atau untuk mitigasi atau pergantian oleh pihak berwenang dari kalimat yang dikenakan oleh pengadilan, yang berdasarkan dengan hukum. (*There shall not be any inappropriate or unwarranted interference with the judicial process, nor shall judicial decisions by the courts be subject to revision. This principle is without prejudice to judicial review or to mitigation or commutation by competent authorities of sentences imposed by the judiciary, in accordance with the law*).
5. Setiap orang berhak untuk diadili oleh pengadilan biasa atau penyelesaian sengketa yang menggunakan prosedur yang telah ditetapkan. Penyelesaian sengketa yang dalam pelaksanaan tugasnya yang dibentuk tanpa proses hukum tidak akan diciptakan untuk menggantikan yurisdiksi milik pengadilan biasa atau pengadilan yudisial. (*Everyone shall have the right to be tried by ordinary courts or tribunals using established procedures. Tribunals that do not use the duly established procedures of the legal process shall not be created to displace the jurisdiction belonging to the ordinary courts or judicial tribunals*).
6. Prinsip independensi peradilan hak dan membutuhkan peradilan untuk memastikan bahwa proses peradilan dilakukan dengan adil dan bahwa hak-hak para pihak dihormati. (*The principle of the independence of the judiciary*

¹⁴¹ The United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary were adopted by 7th UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in September 1985 in Milan dikutip dari, C G Weeramantry (Ed), *Commentary On The Bangalore Principles Of Judicial Conduct*, The Judicial Integrity Group, March, 2007, diakses dari <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cjje/textes/BangalorePrinciplesComment.PDF>

entitles and requires the judiciary to ensure that judicial proceedings are conducted fairly and that the rights of the parties are respected).

7. Ini adalah tugas dari setiap Negara Anggota untuk menyediakan sumber daya yang memadai untuk memungkinkan peradilan dapat menjalankan fungsinya dengan baik. *(It is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions).*

KEBEBASAN DARI EKSPRESI DAN ASOSIASI (*FREEDOM OF EXPRESSION AND ASSOCIATION*)

8. Sesuai dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, anggota peradilan seperti warga negara lainnya berhak atas kebebasan berekspresi, keyakinan, asosiasi dan perakitan, disediakan, namun, bahwa dalam melaksanakan hak-hak tersebut, hakim akan selalu berperilaku sedemikian rupa untuk melestarikan martabat kantor mereka dan imparzialità dan kemandirian peradilan. *(In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, members of the judiciary are like other citizens entitled to freedom of expression, belief, association and assembly, provided, however, that in exercising such rights, judges shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary).*
9. Hakim harus bebas membentuk dan bergabung dengan asosiasi para hakim atau organisasi lainnya yang mewakili kepentingan mereka, untuk mempromosikan pelatihan profesional mereka dan untuk melindungi independensi peradilan mereka. *(Judges shall be free to form and join associations of judges or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their judicial independence).*

KUALIFIKASI, SELEKSI DAN PELATIHAN (*QUALIFICATIONS, SELECTION AND TRAINING*)

10. Orang yang dipilih untuk kantor peradilan seharusnya individu-individu yang berintegritas dan mempunyai kemampuan dengan pelatihan yang sesuai atau berkualifikasi dalam hukum. Setiap metode seleksi peradilan seharusnya melindungi terhadap pengangkatan pegawai peradilan dengan motif yang tidak benar. Di seleksi hakim, tidak akan ada diskriminasi terhadap seseorang atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul nasional atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status, kecuali persyaratan bahwa calon pegawai kantor pengadilan harus seorang warga negara dari negara yang bersangkutan yang tidak boleh dianggap diskriminatif. *(Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives. In the selection of judges, there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a requirement that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned shall not be considered discriminatory).*
11. Syarat-syarat kondisi dari kantor kehakiman, kemerdekaan mereka, keamanan, remunerasi yang memadai, kondisi pelayanan, pensiun dan usia pensiun akan

- cukup dijamin oleh hukum. *(The terms of office of judges, their independence, security, adequate remuneration, conditions of service, pensions and the age of retirement shall be adequately secured by law).*
12. Hakim, baik yang diangkat atau dipilih, harus menjamin kepemilikan sampai usia pensiun atau berakhirnya masa jabatan mereka di kantor, di manapun mereka berada. *(Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their terms of office, where such exists).*
 13. Promosi hakim, dimanapun sistem yang berlaku, harus didasarkan pada faktor obyektif, kemampuan khusus, integritas dan pengalaman. *(Promotion of judges, wherever such a system exists, should be based on objective factors, in particular ability, integrity and experience).*
 14. Penugasan kepada para hakim dalam kasus pengadilan tempat mereka berada adalah merupakan masalah internal administrasi peradilan. *(The assignment of cases to judges within the court to which they belong is an internal matter of judicial administration).*

KERAHASIAAN DAN KEKEBALAN PROFESIONAL *(PROFESSIONAL SECRECY AND IMMUNITY)*

15. Pengadilan akan terikat dengan kerahasiaan profesional sehubungan dengan musyawarah mereka dan informasi rahasia yang diperoleh dalam tugas mereka lain daripada proses publik, dan tidak akan dipaksa untuk bersaksi pada suatu kasus. *(The judiciary shall be bound by professional secrecy with regard to their deliberations and to confidential information acquired in the course of their duties other than in public proceedings, and shall not be compelled to testify on such matters).*
16. Tanpa mengurangi setiap prosedur disipliner atau hak atas keberatan atau kompensasi dari negara, sesuai dengan hukum nasional, hakim harus menikmati kekebalan pribadi dari gugatan perdata untuk kerusakan moneter untuk tindakan yang tidak tepat atau kelalaian dalam pelaksanaan fungsi yudisial mereka. *(Without prejudice to any disciplinary procedure or to any right of appeal or to compensation from the State, in accordance with national law, judges should enjoy personal immunity from civil suits for monetary damages for improper acts or omissions in the exercise of their judicial functions).*

DISIPLIN, PENANGGUHAN DAN PENYISIHAN *(DISCIPLINE, SUSPENSION AND REMOVAL)*

17. Sebuah biaya atau keluhan yang dibuat terhadap seorang hakim dalam pelaksanaan fungsi peradilan dan kapasitas profesionalnya akan diproses secepatnya dan secara adil dilaksanakan dengan prosedur yang sesuai. Hakim harus mempunyai hak untuk mendapatkan pemeriksaan yang adil. Pemeriksaan materi (eksaminasi) dalam tahap awal harus dirahasiakan kecuali jika diminta oleh hakim. *(A charge or complaint made against a judge in his/her judicial and professional capacity shall be processed expeditiously and fairly under an appropriate procedure. The judge shall have the right to a fair hearing. The examination of the matter in its initial stage shall be kept confidential unless otherwise requested by the judge).*
18. Hakim harus tunduk pada suspensi atau penghapusan/pemindahan hanya untuk alasan ketidakmampuan atau perilaku yang membuat mereka tidak

layak lagi untuk melaksanakan tugas mereka. (*Judges shall be subject to suspension or removal only for reasons of incapacity or behaviour that renders them unfit to discharge their duties*).

19. Semua kedisiplinan, suspensi atau proses penghapusan/pemindahan akan ditentukan sesuai dengan standar-standar peraturan pengadilan. (*All disciplinary, suspension or removal proceedings shall be determined in accordance with established standards of judicial conduct*).
20. Keputusan dalam kedisiplinan, penangguhan, atau proses pemindahan harus tunduk kepada suatu tinjauan independen. Prinsip ini mungkin tidak berlaku untuk keputusan pengadilan tertinggi dan orang legislatif dalam mengimpeachment atau proses yang serupa. (*Decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review. This principle may not apply to the decisions of the highest court and those of the legislature in impeachment or similar proceedings*).

Selain dalam konvensi prinsip-prinsip dasar PBB diatas, mengenai *Independence of Judiciary* secara lebih terperinci dalam prinsip-prinsip internasional dalam *Bangalore Principal Of Judicial Conduct*, yaitu prinsip-prinsip umum mengatur tindakan badan kehakiman,¹⁴²⁾ serta juga mengatur tentang sifat *impartiality* dari badan kehakiman. *Independence of judiciary* yang dimaksud dalam prinsip-prinsip tersebut yaitu:

- a) Prinsipnya : Independensi pengadilan adalah prasyarat dari aturan hukum dan jaminan fundamental dari suatu pengadilan yang adil. Seorang hakim karena itu harus menjunjung tinggi dan dijadikan sebagai teladan atas independensi peradilanannya baik dalam aspek individual maupun institusional (*judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects*).
- b) Pengaplikasiannya yaitu : hakim harus menjalankan fungsi peradilan secara independen atas dasar penilaian hakim tentang fakta dan sesuai dengan pemahaman yang sungguh-sungguh/teliti tentang hukum, bebas dari pengaruh asing, bujukan, tekanan, ancaman atau gangguan, langsung atau tidak langsung, dari kuartal apapun atau untuk alasan apapun (*a judge shall exercise the judicial function independently on the basis of the judge's assesment of the facts and in accordance with a conscientious understanding of the law, free of any extraneous influences, inducements, pressures, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason*)

¹⁴² Prinsip-prinsip yang terkandung dalam *Bangalore Principles* merupakan hasil dari konferensi yang pertama kali diselenggarakan di Bangalore, India, 1988 yang dihadiri oleh hakim agung dari beberapa negara, yang mulanya untuk membahas tentang penafsiran umum mengenai Hak Asasi Manusia yang kemudian berkembang menjadi kerangka program global untuk melawan korupsi yang digagas oleh PBB.

- hakim harus independen dalam kaitannya dengan masyarakat pada umumnya dan dalam kaitannya dengan pihak-pihak tertentu untuk suatu sengketa dimana hakim harus mengadili (*a judge shall be independent in relation to society in general and in relation to the particular parties to a dispute which the judge has to adjudicate*)
- hakim tidak hanya bebas dari koneksi/hubungan yang tidak sesuai, dan dapat dipengaruhi oleh, eksekutif dan legislatif pemerintah, tetapi juga harus muncul ke pengamat yang layak untuk bebas darinya (*a judge shall not only be free from inappropriate connections with, and influence by, the executive and legislative branches of government, but must also appear to a reasonable observer to be free therefrom*)
- dalam melaksanakan tugas peradilan, hakim harus independen dari rekan peradilannya sehubungan dengan keputusan yang hakim berkewajiban untuk membuatnya independen (*in performing judicial duties, a judge shall be independent of judicial colleagues in respect of decisions which the judge is obliged to make independently*)
- hakim harus mendorong dan menegakkan pengamanan untuk pelaksanaan tugas peradilan dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan independensi kelembagaan dan operasional peradilan (*a judge shall encourage and uphold safeguards for the discharge of judicial duties in order to maintain and enhance the institutional and operational independence of the judiciary*)
- hakim harus menunjukkan dan mempromosikan standart yang tinggi bagi perilaku hakim dalam rangka memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap peradilan yang fundamental untuk pemeliharaan independensi peradilan (*a judge shall exhibit and promote high standarts of judicial conduct in order to reinforce public confidence in the judiciary which is fundamental to the maintenance of judicial independence*)

Sedangkan yang dimaksud dengan *impartialty* yaitu

- a) Prinsip yaitu ketidakberpihakan sangat penting untuk pelaksanaan yang tepat dari kantor pengadilan. Ini berlaku tidak hanya untuk keputusan itu sendiri tetapi juga untuk bagaimana proses dari keputusan itu dibuat (*impartialty is essential to the proper discharge of the judicial office. It applies not only to the decision itself but also to the process by which the decision is made*)
- b) Pengaplikasiannya yaitu dengan cara hakim harus melaksanakan tugas peradilannya tanpa bantuan, bias, atau prasangka (*a judge shall perform his or her judicial duties without favour, bias, or prejudice*)
 - hakim harus menjamin bahwa perilakunya, baik dalam dan luar pengadilan, mempertahankan dan meningkatkan kepercayaan publik, profesi hukum dan pelaku pengadilan (*litigants*) dalam hal ketidakberpihakan hakim dan peradilan (*a judge shall ensure that his or her conduct, both in and out of court, maintains and enhances the confidence of the public, the legal profession and litigants in the impartialty of the judge and of the judiciary*)
 - hakim harus, sejauh masuk akal, jadi begitu melakukan dirinya untuk meminimalkan kesempatan pada yang akan diperlukan untuk hakim yang akan didiskualifikasi dari pendengaran atau memutuskan memudahkan (*a judge shall, so far as is reasonable, so so conduct himself or herself as to*

minimise the occasions on which it will be necessary for the judge to be disqualified from hearing or deciding cases)

- seorang hakim harus secara tidak sadar, bersamaan dengan prosesnya dari sebelum, atau bisa datang sebelum, hakim, membuat komentar yang cukup mungkin diharapkan untuk mempengaruhi hasil dari proses tersebut atau mengganggu mewujudkan proses keadilan. Juga hakim harus tidak membuat komentar di depan umum atau sebaliknya yang mungkin mempengaruhi pengadilan yang adil dari setiap orang atau kasus (*a judge shall not knowingly, while a proceeding is before, or could come before, the judge, make any comment that might reasonably be expected to affect the outcome of such proceeding or impair the manifest fairness of the process. Nor shall the judge make any comment in public or otherwise that might affect the fair trial of any person or issue*)
- hakim harus mendiskualifikasi dirinya sendiri dari berpartisipasi dalam proses di mana hakim tidak dapat memutuskan masalah secara tidak memihak atau yang mungkin muncul untuk pengamat yang wajar bahwa hakim tidak dapat memutuskan kasus dengan tidak memihak (*a judge shall disqualify himself or herself from participating in any proceedings in which the judge is unable to decide the matter impartially or in which may appear to a reasonable observer that the judge is unable to decide the matter impartially*)

Such proceedings include, but are not limited to, instances where:

- hakim memiliki bias aktual atau prasangka mengenai suatu pihak atau pengetahuan pribadi dari fakta-fakta pembuktian yang dipersengketakan mengenai proses-prosesnya (*the judge has actual bias or prejudice concerning a party or personal knowledge of disputed evidentiary facts concerning the proceedings*)
- hakim yang sebelumnya menjabat sebagai pengacara atau menjadi saksi penting dalam kasus tertentu menjadi kontroversi (*the judge previously served as a lawyer or was a material witness in the matter in controversy*)
- hakim, atau anggota keluarga hakim, memiliki kepentingan ekonomi dari hasil putusan memiliki kontroversi (*the judge, or a member of the judge's family, has an economic interest in the outcome of the matter in controversy*)

Diperoleh bahwa diskualifikasi seorang hakim tidak akan diperlukan jika tidak ada pengadilan lain dapat dibentuk untuk menangani kasus atau, karena keadaan mendesak, kegagalan untuk bertindak yang bisa menyebabkan suatu keguguran serius menyangkut keadilan. (*Provided that disqualification of a judge shall not be required if no other tribunal can be constituted to deal with the case or, because of urgent circumstances, failure to act could lead to a serious miscarriage of justice*).

Segala hal yang telah dituliskan diatas mengenai prinsip *independence of judiciary* dan prinsip *impartiality*, bagaimanapun juga masih merupakan suatu hasil rapat dalam konvensi internasional. sehingga untuk benar-benar dapat dilaksanakan secara utuh berdasarkan bangalore principle, maka prinsip-prinsip tersebut harus

terlebih dahulu diadopsi serta diundangkan menjadi hukum positif di negara Indonesia atau dimasukkan dalam suatu pasal-pasal yang tercantum dalam suatu peraturan perundang-undangan kehakiman.

Sehubungan dengan sifat *independent of judiciary* dan *impartiality* dalam hukum positif Indonesia juga telah dijamin tentang sifat ketidakberpihakan dan independensi hakim dalam memutus suatu perkara yaitu :

- a. diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, L.N. Tahun 2009 Nomor 157, T.L.N. Nomor 5076 (selanjutnya disebut Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman) yang menyatakan bahwa, "*Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*" Pasal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan negara lain, lembaga eksekutif, lembaga legislatif serta kekuasaan lain diluar kekuasaan kehakiman tidak berhak campur tangan dalam urusan peradilan.
- b. Pasal 17 ayat (3), (4), (5), dan (6) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi
 - (3) Seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluargasedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera
 - (4) Ketua majelis, hakim anggota, jaksa, atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadili atau advokat.
 - (5) Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.
 - (6) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang

bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan dalam Pasal tersebut adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat imparialitas peradilan dalam melaksanakan tugasnya. Dimana apabila terdapat hubungan darah dengan salah seorang pihak yang diadili, maka sebagai aparat penegak hukum atau petugas peradilan, dalam diri individu adaya "*conflict of interest*", dimana dapat mengganggu kinerjanya dikarenakan hubungan darah tersebut. Dalam ayat (6) pun menyebutkan apabila terjadi pelanggaran atas aturan tersebut, putusan hakim dinyatakan tidak sah, hal ini menunjukkan hakim dalam memutus perkara tidak lagi independen. Jadi putusan hakim yang disebabkan adanya pelanggaran tersebut dinyatakan tidak sah, karena diketahui putusannya tidak lagi independen dan imparial.

- c. Pasal 21 ayat (1) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi, "*Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.*" Hal ini menunjukkan bahwa dalam bidang administrasi Mahkamah Agung, mempunyai kemerdekaan dalam pengelolaannya serta menunjukkan bahwa Mahkamah Agung dari struktur hierarkis kepegawaian tidak berada dibawah kekuasaan negara lainnya sebab dari segi keuangannya diatur tersendiri dalam APBN.¹⁴³) Sehingga hakim dalam menjalankan tugasnya untuk memeriksa atau memutus suatu perkara tidak ada intervensi berupa keharusan mentaati organisasi yang lain (lembaga negara yang lain), dimana sebelum diberlakukannya Pasal ini

¹⁴³ Pasal 81A Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009, No. 3, T.L.N. Nomor 4958

sumber finansial Hakim berada dibawah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang notabene merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Jadi prinsip imparisial dan independensi hakim dari segi organisasi, administrasi dan finansial telah dijamin.

- d. Pasal 32 ayat (5) Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009 No. 3, T.L.N. No. 4958 (Selanjutnya disebut Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung) yang berbunyi:

“(5) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.”

Pasal tersebut disebutkan pula bahwa meskipun Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk mengawasi hakim-hakim di pengadilan yang lebih rendah (pengadilan negeri atau pengadilan tinggi), akan tetapi bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Jadi prinsip-prinsip imparisial dan tingkat independensi hakim dalam Pasal tersebut, benar-benar telah dijaga dalam produk perundang-undangan di negara Indonesia.

Pasal-pasal tersebut diatas merupakan bentuk pengakuan dan pengaturan prinsip imparisialitas dan independensi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Hal tersebut penting untuk diatur agar hakim dalam menjalankan tugasnya tidak ada campur tangan “kekuasaan” pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD. Dimana disebutkan Mahkamah Agung merupakan badan

yudisial yang merdeka dan disitulah arti kata merdeka dijabarkan berupa pengakuan prinsip imparialitas dan independensi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

1.2 Fungsi, Tugas dan Kewenangan Mahkamah Agung

Penafsiran terhadap teori pemisahan kekuasaan negara yang dikemukakan oleh Montesquieu berbeda-beda bagi setiap-setiap negara. Ada yang menafsirkan bahwa pemisahan kekuasaan negara dipisahkan secara tegas dan adapula pemisahan negara tidak dipisahkan secara tegas seperti yang dilakukan di Inggris.¹⁴⁴) Dalam teori *Trias Politica* oleh Montesquie, pengadilan disebut sebagai salah satu dari tiga cabang kekuasaan negara. Ketiga kekuasaan negara ini yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudisial.¹⁴⁵) Fungsi yudisial sebenarnya tidak bisa dipisahkan secara tegas bahwa salah satu cabang kekuasaan negara menjalankan hanya satu fungsi kekuasaan negaranya saja. Sebagai contoh, Presiden, sebagai salah satu cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan eksekutif yang fungsinya menjalankan undang-undang akan tetapi dalam realita kehidupan politik dan hukum, Presiden juga mempunyai fungsi legislatif sebagaimana kewenangannya untuk membentuk undang-undang dijamin dalam konstitusi yaitu dalam Pasal 5 Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.

Selain itu dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, "*Dalam hal ihwal yang memaksa*

¹⁴⁴ Soehino, *op. cit.*, h. 242

¹⁴⁵ *Ibid.*, h 241

Presiden dapat membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang secara hierarkis perundang-undangan kedudukannya setara dengan undang-undang". Oleh sebab itu Hans Kelsen mengatakan bahwa sesungguhnya teori pemisahan kekuasaan negara kurang tepat, menurut beliau istilah yang tepat adalah *teori pendistribusian kekuasaan*, dimana salah satu pemegang kekuasaan negara juga melaksanakan kekuasaan negara lainnya. Dikatakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law*, bahwa

“Dengan begitu, orang hampir tidak bisa mengatakan pemisahan pembuatan undang-undang (hukum) dari fungsi-fungsi negara lain dalam arti bahwa yang disebut organ “legislatif” ---dengan meniadakan organ “eksekutif” dan organ “yudikatif”--- secara sendirian akan kompeten untuk menjalankan fungsi ini. Pemisahan seperti itu hanya ada karena norma-norma umum yang dibuat oleh organ “legislatif” disebut sebagai “hukum-hukum” (*leges*). Bahkan ketika konstitusi menyatakan prinsip pemisahan kekuasaan. Fungsi legislatif ---satu fungsi yang sama dan bukan dua fungsi yang berbeda--- didistribusikan di antara beberapa organ, tetapi hanya satu organ saja yang diberi nama organ “legislatif.” Organ “legislatif” ini tidak pernah memonopoli pembuatan norma-norma umum, tetapi hanya menempati posisi tertentu yang lebih disukai seperti dikemukakan sebelumnya.¹⁴⁶⁾

Begitu pula lembaga peradilan atau disebut badan yudisial, dijalankan oleh dua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang mempunyai fungsi untuk menjalankan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal tersebut dijamin oleh konstitusi yang terdapat dalam Bab IX Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 amandemn ke-1 s.d ke-4. Akan tetapi Mahkamah Agung selain memiliki fungsi yudisial, juga menjalankan fungsi legislatif yaitu terdapat dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yaitu:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap

¹⁴⁶ Hans Kelsen, *op.cit.*, h. 382-383

Undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.”

Jo. Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N Tahun 2004 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4359 yaitu

- (1) *Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang*
- (2) *Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.*

Pasal tersebut mengatur fungsi yudisial dari pengadilan dimana Mahkamah Agung dapat membatalkan hukum (undang-undang), serta memberikan batasan kompetensi Mahkamah Agung untuk membatalkan peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang saja. Dikatakan oleh Hans Kelsen,

“Baru saja kita ketahui bahwa pengadilan menjalankan fungsi legislatif ketika diberi wewenang untuk membatalkan hukum (undang-undang) yang tidak konstitusional. Pengadilan membatalkan hukum yang tidak konstitusional. Pengadilan membatalkan hukum yang tidak konstitusional jika pengadilan itu berkompeten untuk membatalkan suatu peraturan dengan alasan bahwa peraturan itu ternyata bertentangan dengan hukum (undang-undang)...”¹⁴⁷)

Jadi Pasal tersebut merupakan pemberian kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melaksanakan fungsi legislatif yang berupa Mahkamah Agung dapat membatalkan produk perundang-undangan dengan syarat produk hukum tersebut bertentangan dengan undang-undang.

Pada dasarnya organ-organ lembaga negara walaupun berfungsi sebagaimana disebut dalam konstitusi (sebagai organ legislatif, organ yudisial dan organ eksekutif) namun dalam melaksanakan fungsinya sebagai negara, ketiga

¹⁴⁷ *Ibid.*, h. 386

lembaga negara tersebut tidak dapat dipisahkan secara tegas dan akan selalu adanya ketumpang tindihan. Menurut Kelsen,

“Tidak pernah terjadi dalam realita politik bahwa semua norma umum dari suatu tatanan hukum nasional harus dibuat secara eksklusif oleh satu organ yang disebut lembaga legislatif. Tidak ada tatanan hukum dari negara modern yang mengeluarkan lembaga pengadilan dan pemerintah dari pembuatan undang-undang, dan pembuatan norma hukum bukan hanya atas dasar undang-undang dan pembuatan norma hukum bukan hanya atas dasar undang-undang dan hukum kebiasaan, melainkan juga secara langsung atas dasar konstitusi.”¹⁴⁸⁾

Walaupun tidak mungkin ketiga kekuasaan negara tersebut dalam melaksanakan fungsinya dapat dipisahkan secara tegas,¹⁴⁹⁾ namun ditinjau dari fungsi utama Mahkamah Agung yaitu sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, maka Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang lahir dari asas negara hukum dan teori pemisahan kekuasaan negara yang menjalankan fungsi yudisial dalam kekuasaan negara. Berdasarkan Pasal 24 UUD 1945, Mahkamah Agung bersama Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang menyelenggarakan peradilan yang bertujuan untuk menegakkan hukum dan keadilan serta mempunyai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan.¹⁵⁰⁾ Atas amanat konstitusi guna untuk mengatur tentang kekuasaan kehakiman, sebagai dasar pembentukannya telah dibentuk beberapa undang-undang organik yang telah banyak diubah dan yang terakhir adalah Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Asas penyelenggaraan badan peradilan berdasarkan undang-undang untuk menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.¹⁵¹⁾

¹⁴⁸ *Ibid.*, h. 383

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945

¹⁵¹ Pasal 2 ayat (2) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan yang berada di bawahnya yang meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Selain menjangkan fungsi sebagai kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung mempunyai fungsi lain, dikatakan oleh Henry P. Panggabean, "Dalam praktek sehari-hari Mahkamah Agung memiliki fungsi-fungsi yang tidak hanya dibidang peradilan tetapi juga bidang administrasi dan bidang ketatanegaraan."¹⁵²) Fungsi-fungsi Mahkamah Agung yaitu

1. Fungsi Peradilan

Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya bersama Mahkamah Konstitusi adalah penyelenggara kekuasaan kehakiman.¹⁵³) Selain itu, khususnya Mahkamah Agung mempunyai kewenangan mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat akhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.¹⁵⁴) Peradilan di Indonesia menganut sistem kontinental yang berasal dari Prancis yaitu sistem kasasi. Dalam sistem tersebut Mahkamah Agung sebagai Badan Peradilan tertinggi merupakan Pengadilan Kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum dan menjaga agar semua hukum dan Undang-undang diseluruh wilayah Indonesia ditetapkan secara tepat dan adil. Sehingga pengertian kasasi disini adalah kewenangan Mahkamah Agung untuk membatalkan semua putusan-putusan dari pengadilan

¹⁵² Henry P. Panggabean, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktek Sehari-hari*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, h. 78

¹⁵³ Pasal 18 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁵⁴ Pasal 23 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

bawahan yang dianggap mengandung kesalahan dalam penerapan hukum. Apabila dalam putusan kasasi masih terdapat hal-hal dengan keadaan tertentu sesuai dengan undang-undang, dapat dimintakan Peninjauan Kembali adalah termasuk juga Mahkamah Agung menjalankan fungsi pengadilan.¹⁵⁵) Selain itu dalam melaksanakan fungsi peradilan, hak menguji perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang oleh Hakim Mahkamah Agung termasuk salah satunya. Karena dalam menguji hanya secara formil dan melalui putusan kasasi.¹⁵⁶)

2. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan diberikan oleh Undang-undang berdasarkan Pasal 32 Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009, No. 3, T.L.N. Nomor 4958 jo. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N, Tahun 1985 Nomor 73, T.L.N RI Tahun 1985 Nomor 3316 yaitu Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan yang berada dibawahnya berdasarkan ketentuan undang-undang yang harus diselenggarakan dengan seksama dan wajar dengan berpedoman pada azas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, tanpa mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara. Pengawasan tersebut juga termasuk pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan serta wewenang yang timbul atas pelaksanaan fungsi ini Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang

¹⁵⁵ Pasal 24 Undang-undang 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁵⁶ Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua peradilan serta memberi petunjuk, teguran kepada pengadilan yang berada dibawahnya.

Pengawasan yang lain yaitu diatur dalam Pasal 36 Undang-undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985, L.N. Tahun 1985 No. 73, T.L.N. 3316 (selanjutnya disebut Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung), yang menyangkut pengawasan terhadap Penasehat Hukum dan Notaris sepanjang yang menyangkut peradilan. Terhadap pekerjaan Pengadilan dan tingkah laku para Hakim dan perbuatan Pejabat Pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok Kekuasaan Kehakiman, yakni dalam hal menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan serta memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan tanpa mengurangi kebebasan Hakim (Pasal 32 ayat (5) Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

3. Fungsi Pengaturan

Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan (Pasal 79 Undang-undang No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

4. Fungsi Memberi Nasehat

Diatur dalam Pasal 22 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung dapat memberikan keterangan, pertimbangan dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta, fungsi ini dalam untuk melaksanakan memberi nasihat kepada organ negara lain yang membutuhkan nasihat Mahkamah Agung terhadap masalah yang berkaitan dengan hukum.

5. Fungsi Administrasi

Anggaran Mahkamah Agung dibebankan dalam mata anggaran tersendiri dalam APBN,¹⁵⁷⁾ sehingga secara internal menuntut adanya kebebasan Mahkamah Agung dalam mengatur sendiri anggarannya. Sehubungan dengan prinsip imparialitas dan independensi pengadilan, Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang diberikan undang-undang untuk mengatur organisasi, administrasi, dan finansial hal ini juga berlaku untuk badan peradilan yang berada dibawahnya.¹⁵⁸⁾ Pengertian dari organisasi administrasi dan finansial Mahkamah Agung menurut Keputusan Presiden No. 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung. *Organisasi* yaitu: kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi pada

- a. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia;

¹⁵⁷ Pasal 81A Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁵⁸ Pasal 21 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

- b. Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama;
- c. Pengadilan Tinggi
- d. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara;
- e. Pengadilan Tinggi Agama/Mahkamah Syariah Propinsi;
- f. Pengadilan Negeri;
- g. Pengadilan Tata Usaha Negara;
- h. Pengadilan Agama/Mahkamah Syariah.

Administrasi yaitu administrasi meliputi kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip, dan dokumen pada badan-badan tersebut. *Finansial* yaitu anggaran yang sedang berjalan dalam badan-badan yang disebutkan diatas.

1.3 Wewenang Mahkamah Agung dalam mengatur biaya perkara

Kewenangan Mahkamah Agung untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, memiliki lingkup wewenang untuk mengadili pada tingkat kasasi sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Pengadilan dalam tingkat kasasi yang dapat diperiksa oleh Mahkamah Agung adalah perkara yang sudah terlebih dulu diadili dan diputus oleh Pengadilan tingkat terakhir di masing-masing lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, pengadilan agama, pengadilan tata usaha negara dan peradilan militer sebagaimana telah diatur dalam Pasal 44 Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 1985 No. 73, T.L.N. No. 3316, jo. Pasal 20 ayat (2) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Di dalam melakukan proses penyelesaian kasus yang masuk ke pengadilan, maka akan timbul suatu biaya, serta sesuai dengan

asas "*beracara dikenakan biaya*" yang dianut dalam pengadilan perdata, disinilah biaya perkara itu timbul.¹⁵⁹)

Kewenangan atribusi Mahkamah Agung dalam mengatur biaya perkara bersandar pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yaitu untuk melaksanakan badan peradilan, yang dalam peradilan juga berlaku hukum acara persidangan. Sehubungan dengan adanya/timbulnya *biaya perkara* lahir dari proses beracara persidangan, yang merupakan bagian dari hukum beracara di persidangan, dimana hukum acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa "*Susunan, kekuasaan dan hukum acara Mahkamah Agung dan peradilan yang berada dibawahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 diatur dalam undang-undang*" jo. Pasal 63 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi, "*Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku, semua ketentuan yang merupakan peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini*". Hukum acara yang dimaksud dalam Pasal tersebut adalah hukum acara yang diatur dalam undang-undang H.I.R. Meskipun H.I.R., merupakan produk perundang-undangan peninggalan kolonial yang secara hierarkis peundang-undangan setara dengan undang-undang, yaitu yang mengatur hukum acara persidangan khususnya untuk lapangan hukum perdata, dinyatakan masih berlaku dikarenakan undang-undang yang mengatur hal serupa belum dibentuk oleh badan legislatif. Biaya perkara dalam setiap putusan perkara selalu dicantumkan "*biaya perkara*" dari setiap diputuskannya suatu putusan perkara dan biaya tersebut dibayarkan oleh para pihak. Dalam hukum

¹⁵⁹ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 2.2.1 dalam buku ini, h.53-56

acara perdata, yang membayar biaya perkara adalah pihak yang dikalahkan dalam persidangan sebagaimana diatur dalam Pasal 183 H.I.R. Wewenang Mahkamah Agung dalam menarik pungutan berupa biaya perkara timbul dari pelaksanaan salah satu fungsi Mahkamah Agung yaitu untuk menyelenggarakan fungsi pengadilan.

Anggaran Mahkamah Agung dibebankan sepenuhnya kepada APBN selaku salah satu lembaga negara dan anggarannya diatur dengan mata anggaran tersendiri, namun anggaran tersebut tidak termasuk biaya kepaniteraan dan biaya proses penyelesaian perkara perdata, baik di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, maupun penyelesaian tata usaha negara.¹⁶⁰) Biaya proses penyelesaian biaya perkara dan biaya kepaniteraan itu dibebankan kepada pihak atau para pihak yang berperkara,¹⁶¹) sebagai salah satu bentuk pelaksanaan dari asas khususnya hukum acara di pengadilan perdata yaitu “beracara dikenakan biaya”. Biaya perkara digunakan salah satunya untuk membayar honor kepada pihak ketiga yang ikut membantu proses acara sidang dalam proses beracara di pengadilan khususnya pengadilan perdata, jadi dapat disebut juga biaya perkara merupakan salah satu urusan administrasi pengadilan yang menyangkut keuangan serta merupakan bentuk pelaksanaan fungsi administrasi oleh Mahkamah Agung. Yaitu fungsi yang mencakup wewenang Mahkamah Agung untuk mengatur organisasi, administrasi dan finansialnya termasuk Pengadilan yang berada di bawahnya berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Wewenang dalam rangka melaksanakan fungsi

¹⁶⁰ Pasal 81A ayat (2) Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

¹⁶¹ Pasal 81A ayat (3) Undang-undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

administrasi tersebut oleh undang-undang diatur dalam Pasal 81A ayat (5) yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menetapkan dan membebaskan biaya proses penyelesaian perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (3)”.

Dalam usaha untuk menertibkan dalam pengaturan biaya perkara di lingkungan peradilan dibawahnya Mahkamah Agung serta menjalankan salah satu fungsinya yaitu fungsi pengawasan, telah menerbitkan suatu peraturan yang berlaku bagi semua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yaitu Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disebut SEMA) No. 4 Tahun 2008 tentang Pemungutan Biaya Perkara di lingkungan Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Penerbitan SEMA tersebut sebagai aturan pelaksana atas diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N 4883. Dalam SEMA tersebut isinya adalah untuk mengatur pemungutan biaya perkara harus dilaksanakan secara transparan; pembayaran biaya perkara dilakukan melalui bank yang ditunjuk sebagai rekening resmi pengadilan/MA, serta mewajibkan pengadilan untuk selalu mengembalikan uang sisa biaya panjar perkara, adalah biaya panjar perkara yang dimaksud dalam Pasal 121 H.I.R., kepada pihak penggugat jika terdapat kelebihan biaya sampai saat perkara telah selesai diputus. Hal ini menunjukkan bahwa dari segi aturan untuk mengatur ketertiban biaya perkara di lingkungan Mahkamah Agung sudah dibentuk, namun jika terdapat ketidakpatuhan dalam mentaati aturan tersebut itu adalah dalam kajian efektifitas dan kepatuhan lembaga tersebut dari aturan/hukum.

Selain menerbitkan SEMA sebelumnya Mahkamah Agung sudah mengatur mengenai biaya perkara di Mahkamah Agung serta pengadilan di bawahnya, yaitu dengan menerbitkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 144/KMA/SKNI/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan (selanjutnya disebut SKKMA No. 144 Tahun 2007).¹⁶²) Dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c dan d SKKMA No. 144 Tahun 2007 menyebutkan bahwa kewajiban Pengadilan adalah untuk menyampaikan informasi terkait dengan hak-hak pencari keadilan dalam proses peradilan; serta biaya yang berhubungan dengan proses penyelesaian perkara serta biaya hak-hak kepaniteraan sesuai dengan kewenangan, tugas dan kewajiban Pengadilan. Hak-hak pencari keadilan yang dimaksud adalah yang menyangkut pengembalian panjar biaya perkara jika ditemukan adanya sisa samapai pada saat keputusan ditetapkan. Hal itu merupakan kewajiban pengadilan untuk memberikan informasi tersebut.

Jadi wewenang Mahkamah Agung dalam mengatur biaya perkara, yang termasuk didalamnya menarik biaya perkara, memberikan pedoman kepada pengadilan dibawahnya terhadap pelaksanaan biaya perkara sebagai salah satu bentuk pelaksanaan proses persidangan melaksanakan berbagai fungsi Mahkamah Agung, yaitu fungsi pengadilan, fungsi administrasi dan fungsi pengawasan.

2. Kewenangan Mahkamah Agung Dalam mengajukan Penundaan Pemeriksaan Biaya Perkara oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Kewenangan Mahkamah Agung yang diperoleh secara atribusi, yaitu untuk melaksanakan badan peradilan sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 24 ayat (1)

¹⁶² Lampiran 2

UUD 1945, menimbulkan wewenang untuk menarik biaya perkara dalam berproses acara di pengadilan sesuai dengan hukum acara perdata di Indonesia berdasar Pasal 183 H.I.R. serta asas yang dianut dalam hukum acara perdata sendiri menyebutkan bahwa asas “beracara dikenakan biaya”, dengan adanya asas tersebut dituntut adanya keseriusan dari pihak penggugat apabila mempunyai keseriusan dalam menyelesaikan perkaranya lewat jalur litigasi haruslah mampu menanggung biaya perkara yang timbul dari prosesnya. Jadi, biaya perkara itu timbul dari pelaksanaan fungsi pengadilan oleh Mahkamah Agung sebagai badan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Atas dasar itulah argumentasi Mahkamah Agung dalam melakukan penundaan pemeriksaan biaya perkara dikemukakan oleh Djoko sebagai juru bicara MA, yaitu

“MA mendasarkan argumentasinya pada dua hal. Pertama, biaya perkara merupakan uang titipan pihak ketiga, sehingga tidak dapat diklasifikasikan sebagai Keuangan Negara. Oleh karena itu, BPK tidak berwenang mengaudit Biaya Perkara di MA. Dan, kedua, biaya perkara sendiri diatur pada HIR dan RBg sebagai syarat mulai dapat didaftarkan perkara.”¹⁶³) Biaya proses berperkara itu, lanjut Djoko, bukan wilayah yang bisa diawasi BPK. Karena diatur dalam hukum acara perdata sehingga masuk ke dalam wilayah kewenangan lembaga yudisial. Ini terkait *independensi judiciary*, tuturnya. Menurutnya kemandirian judicatif diikuti juga termasuk di bidang keuangan”.¹⁶⁴)

Dari bahan yang diperoleh diatas, alasan penolakan Mahkamah Agung atas pemeriksaan BPK ada dua yaitu pertama uang biaya perkara adalah uang titipan dari pihak ketiga, dan yang kedua adalah biaya perkara termasuk lingkup dari prinsip *independent of judiciary* yaitu sifat independensi pengadilan dimana pihak lain/lembaga kekuasaan negara tidak berhak mencampuri urusan pengadilan.

¹⁶³ Febri Diansyah, *Mencari Arah Korupsi Biaya Perkara MA*, Jurnal Nasional, 5 September 2008 diakses dari antikorupsi.org, Jumat, 05 September 2008

¹⁶⁴ Hukum Online, *BPK Sudah Bisa Periksa Biaya Perkara di MA*, Selasa 26 Agustus 2008, diakses dari hukumonline.com

Berikut akan disampaikan penjelasan mengenai argumentasi MA serta hipotesisnya. Argumentasi pertama yang disampaikan Mahkamah Agung yaitu biaya perkara termasuk uang titipan pihak ketiga. Yang dimaksud “titipan” adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1712 *Burgerlijk Wetboek* (B.W.) disebutkan bahwa

“Si penerima titipan barang tidak diperbolehkan mempergunakan barang yang dititipkan untuk keperluan sendiri, tanpa izin orang yang menitipkan barang, yang dinyatakan dengan tegas atau dipersangkakan, atas ancaman penggantian biaya, kerugian dan bunga, jika ada alasan untuk itu.”

Atas dasar Pasal inilah, MA menganggap bahwa penyerahan uang biaya panjar perkara adalah sifatnya “titipan” dan terjadi hubungan keperdataan antara pihak penggugat dalam persidangan dengan MA.¹⁶⁵) Dari hubungan tersebut MA berkeyakinan bahwa uang biaya panjar perkara, kepemilikannya masih dipegang oleh penggugat dan tanpa adanya izin dari pihak penggugat/pemilik maka MA tidak mempunyai hak terhadap uang biaya panjar perkara, kecuali untuk keperluan pihak penggugat yaitu untuk proses acara sidang. Jadi dengan kata lain, MA tidak mempunyai wewenang untuk mengizinkan BPK untuk mengaudit biaya panjar perkara, oleh sebab itu MA menolak/menunda pemeriksaan biaya perkara.

Argumentasi kedua yang disampaikan MA yaitu prinsip *independent of judiciary*. Dalam pembahasan sebelumnya telah diuraikan bahwa biaya perkara lahir/ada disebabkan dari proses acara persidangan berdasarkan hukum acara perdata yang diatur dalam H.I.R.¹⁶⁶) MA dalam menyelenggarakan persidangan adalah dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai badan peradilan. Dalam menyelenggarakan peradilan, pengadilan dalam sistem negara hukum dituntut adanya suatu independensi, dimana hakim dalam memutus perkara harus bebas dari tekanan dari

¹⁶⁵ Wawancara penulis dengan Yuliant Prajaghupta, hakim PTUN Kupang

¹⁶⁶ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 2.2.1 dalam buku ini, h. 48-56

kekuasaan negara lainnya yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.¹⁶⁷⁾ Atas dasar prinsip *independent of judiciary* inilah, MA menganggap bahwa BPK tidak berwenang untuk memeriksa biaya perkara karena mempunyai pengaruh terhadap independensi peradilan, maka dari itu MA menolak/menunda pemeriksaan biaya perkara.

Hipotesis yang disampaikan untuk menyanggah argumentasi MA yang berkaitan dengan kewenangan BPK dalam memeriksa biaya perkara adalah sebagai berikut.

1. *Sanggahan argumentasi pertama yaitu biaya perkara adalah termasuk "uang titipan"*. Telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa biaya perkara merupakan salah satu dari keuangan negara yang jenisnya merupakan penerimaan negara bukan pajak.¹⁶⁸⁾ Biaya panjar perkara dari segi sifatnya dapat digolongkan merupakan "titipan" dari pihak penggugat,¹⁶⁹⁾ namun dari segi peruntukannya adalah untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintah dalam arti luas yaitu menyelenggarakan peradilan.¹⁷⁰⁾ Selain itu, telah dijelaskan juga tentang proses beralihnya uang "titipan" tersebut menjadi keuangan negara.¹⁷¹⁾ Jadi, meskipun uang tersebut adalah "titipan", uang tersebut sebagian/seluruhnya merupakan keuangan negara, jika dilihat dari peruntukkan dari biaya panjar perkara. Uang "titipan" yang dimaksud termasuk keuangan negara adalah uang biaya panjar perkara yang ternyata habis digunakan dalam proses persidangan. Jika terdapat uang sisa biaya panjar perkara, inilah yang

¹⁶⁷ Jimly Asshidiqie II, *op. cit.*, h. 523

¹⁶⁸ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 2.2.2 – 2.2.3 dalam buku ini h. 56-71

¹⁶⁹ Berdasarkan Pasal 1712 B.W.

¹⁷⁰ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 2.2.3 dalam buku ini h. 64-74

¹⁷¹ *Ibid.*

dimaksud uang “titipan” dalam Pasal 1712 B.W. dan harus dikembalikan kepada pihak yang berperkara/penggugat oleh MA termasuk juga badan peradilan dibawahnya.¹⁷²⁾ *Uang inilah yang merupakan uang milik masyarakat dimana BPK tidak berhak untuk mengaudit karena bukan merupakan keuangan negara.* Sementara uang biaya panjar perkara yang diperuntukkan/telah habis digunakan untuk proses beracara sidang adalah termasuk kewenangan BPK untuk memeriksa karena merupakan keuangan negara.¹⁷³⁾

2. *Sanggahan argumentasi kedua yaitu MA berargumen bahwa biaya perkara merupakan bagian dari independensi pengadilan.* MA menyatakan bahwa biaya perkara merupakan bagian dari *independent of judiciary*, sehingga BPK tidak mempunyai wewenang untuk memeriksa. Berikut akan dijelaskan tentang prinsip tersebut. Prinsip-prinsip mengenai *independent of judiciary* telah dijelaskan sebelumnya.¹⁷⁴⁾ Prinsip tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan sistem negara hukum yang dianut negara indonesia yang menghendaki bahwa diperlukannya independensi peradilan. Dikatakan oleh John Alder, bahwa

*“The third branch of government is the judiciary. In a parliamentary system the distinction between the legislature and the executive is blurred but in any liberal system it is vital that the judiciary be independent of the other branches of government. Hoever, independence is a slippery and relative concept.”*¹⁷⁵⁾

¹⁷² Berdasarkan Pasal 121 ayat (4) H.I.R. jo. SEMA Nomor 4/BuA/Hs/SP/VI/ Tahun 2008.

¹⁷³ Berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 jo. Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 2 butir b dan butir h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara jo. Pasal 57A Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Umum

¹⁷⁴ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 3.1.1 dalam buku ini h. 83-94

¹⁷⁵ John Alder, *op.cit.*, p. 80

Menurut pendapat beliau, lembaga yudisial adalah cabang ketiga dari kekuasaan negara. Dalam sistem parlementer pemisahan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dikaburkan tetapi dalam semua sistem liberal hal tersebut adalah vital dimana lembaga yudisial menjadi independen dan bebas dari cabang kekuasaan negara lainnya. Bagaimanapun juga, independen adalah konsep yang tidak tetap (*slippery*) dan relatif (*relative*). Beliau juga menambahkan bahwa,

“Judicial independent is an uncertain concept. It requires judges to be protected against external pressure but does not mean they should not be accountable for their actions. Accountability has different meanings. It means firstly that a decision maker must explain and justify its actions and secondly that a decision maker might be penalised if its actions fall short of required standards. Judges are to some extent accountable in the first sense, which does not conflict with independence.”¹⁷⁶⁾

Independensi pengadilan adalah konsep yang tidak tetap (*uncertain*). Hal tersebut membutuhkan hakim untuk dilindungi dari tekanan kekuasaan dari luar lembaganya akan tetapi bukan berarti mereka sebaiknya tidak dapat bertanggungjawab (*accountable*) atas tindakannya. Pertanggungjawaban (*accountability*) mempunyai pengertian yang berbeda. Hal itu, pertama dapat diartikan pembuat putusan harus menjelaskan dan memberikan alasan (*justify*) dari tindakannya dan yang kedua adalah pembuat putusan akan diberikan sanksi jika atas tindakannya tidak memenuhi standar yang diperlukan. Hakim sampai batas tertentu bertanggung jawab dalam arti pertama, yang tidak bertentangan dengan kemerdekaan. Jadi, dalam menentukan tingkat *independensi peradilan* sangat sulit dilakukan, dikarenakan konsep tersebut merupakan konsep yang tidak pasti (*uncertain*), tidak tetap (*slippery*), relatif (*relative*).

Dalam upaya penyelesaian sengketa keperdataan, para pihak diberi kebebasan untuk memilih berbagai jalur untuk upaya penyelesaian sengketa.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 150

Penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan jalur litigasi/pengadilan atau non-litigasi/penyelesaian sengketa alternatif.¹⁷⁷⁾ Apabila kemudian memilih jalur litigasi/pengadilan, maka biaya panjar perkara itu timbul dari proses tersebut, sehubungan dengan adanya asas dalam lingkungan hukum acara perdata mengenai asas "*beracara dikenakan biaya*".¹⁷⁸⁾ Penggugat ditarik biaya panjar perkara pada saat mendaftarkan gugatannya ke pengadilan, apabila ia tidak membayar biaya panjar perkara maka ia dianggap tidak meneruskan lagi gugatannya.¹⁷⁹⁾ Peruntukan biaya panjar perkara adalah untuk membayar biaya perkara dengan perincian yaitu membayar upah kepaniteraan, biaya materai, gaji pegawai yang bertugas melakukan panggilan kepada para pihak, dll.¹⁸⁰⁾

Hakim dalam memutus suatu perkara bersifat pasif, sesuai dengan asas yang berlaku di hukum acara perdata.¹⁸¹⁾ Bersifat pasif artinya ruang lingkup atau luas pokok sengketa ditentukan oleh pihak berperkara, dan hakim dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih dari pada yang dituntut.¹⁸²⁾ Dengan adanya asas "*hakim bersifat pasif*" maka di sisi lainnya, para pihak yang bersengketalah yang harus "*aktif*", artinya disini adalah bahwa para pihaklah yang diwajibkan untuk membuktikan untuk perkara yang disengketakan, asas ini dikenal dengan asas *Verhandlungsmaxime*.¹⁸³⁾ Jadi

¹⁷⁷ Berdasarkan Pasal 58 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi : "*Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa*".

¹⁷⁸ Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, h. 16

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Pasal 182 H.I.R

¹⁸¹ Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, h. 11-13

¹⁸² Pasal 178 ayat (2) dan (3), Pasal 189 ayat (2) dan (3) Rbg. Dikutip dari *Ibid.*, h. 12

¹⁸³ *Ibid.*

pengertian pasif disini tidak berarti hakim itu sama sekali tidak aktif. Selaku pimpinan sidang, *hakim harus aktif memimpin pemeriksaan perkara dan tidak merupakan pegawai atau sekedar alat dari pada para pihak, dan harus berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan.*¹⁸⁴⁾

Prinsip *independent of judiciary* telah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi,

“Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”.

Pasal tersebut apabila digolongakan ke dalam kaidah hukum sebagai kaidah perilaku terdapat dua perintah perilaku dalam pengaturan normanya. Dimana terdapat norma larangan¹⁸⁵⁾ dan norma dispensasi¹⁸⁶⁾ dalam satu Pasal, dimana hubungannya disebut hubungan subalternasi. Secara implisit dengan cara penafsiran *argumentum a contrario*,¹⁸⁷⁾ Pasal tersebut menyatakan bahwa kekuasaan pihak lain dapat ikut campur tangan dengan syarat diatur dalam konstitusi UUD 1945. Asalkan campur tangan yang dimaksud tidak mengganggu pelaksanaan prinsip *independent of judiciary* yang dapat

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Norma larangan (*verbod*) adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu dikutip dari J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Cetakan Kedua, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 100

¹⁸⁶ Norma pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi) adalah pembolehan (*veriof*) khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan, dikutip dari *Ibid.*, h. 101

¹⁸⁷ Penafsiran *argumentum a contrario* adalah penafsiran dalam menemukan hukum dengan cara melakukan sisi negatif dari undang, dikutip dari Sudikno Mertokusumo dan A. Pitto, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, h. 26-27

berpengaruh terhadap pembuatan putusan hakim dalam suatu perkara. Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai hak konstitusional yang diatur dalam Pasal 23E UUD 1945 untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, sedangkan biaya perkara dapat ditentukan sebagai salah satu bentuk keuangan negara. Kekuasaan BPK dapat disebut juga *kekuasaan inspektif* atau *eksemintatif* atau kekuasaan melakukan pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁸⁸⁾ Peristilahan pemeriksaan menurut Bohari,

Istilah pemeriksaan adalah terjemahan dari bahasa asing "Audit". Dalam keuangan negara banyak digunakan istilah seperti *Operational Audit*, *Financial Audit* dan *Program Audit*. *Operational Audit* berarti pemeriksaan ditempat obyek pemeriksaan (ditempat instansi yang harus diperiksa) termasuk pemeriksaan dokumen, buku-buku dan sebagainya. *Financial Audit* adalah suatu pemeriksaan yang khusus ditujukan pada transaksi keuangan dan dimaksudkan untuk memperoleh kepastian, bahwa transaksi keuangan tersebut adalah benar, artinya dilakukan dengan jumlah yang semestinya dan sesuai dengan undang-undang dan peraturan. Program Audit adalah suatu pemeriksaan yang dimaksudkan untuk menilai hasil suatu kegiatan atau usaha. *Program Audit* adalah suatu pemeriksaan yang dimaksudkan untuk menilai hasil suatu kegiatan atau usaha dari tingkat efisiensi agar tidak menimbulkan pemborosan dalam anggaran.¹⁸⁹⁾

Dari pengertian pemeriksaan diatas, dapat ditentukan bahwa pemeriksaan terhadap panjar biaya perkara hanya melihat dari segi keuangannya (*financial audit*), terhadap MA yang telah memegang hak atas pengelolaan biaya perkara, diperiksa dengan tujuan meneliti bahwa transaksi keuangan benar terjadi adanya atas pelaksanaan belanja dari biaya perkara. Jadi kekuasaan BPK termasuk salah satu "kekuasaan yang lain" yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), selain dari kekuasaan kehakiman yang dapat campur tangan dalam kekuasaan kehakiman

¹⁸⁸ Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Edisi Peratama, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, h. 37

¹⁸⁹ Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, C.V Rajawali Press, Jakarta 1992, h. 75

tanpa mengurangi pelaksanaan prinsip *independent of judiciary* yang diatur dalam UUD 1945.

Hubungan antara biaya perkara sebagai independensi peradilan perlu dikaji lebih lanjut ada tidaknya hubungan antara antara premis dan konklusi agar tidak terjadinya kesesatan (*fallacy*).¹⁹⁰) Hal ini menuntut adanya logika hukum yang dipakai menganalisis hubungan tersebut dalam teori argumentasi yang dapat dijadikan dasar untuk suatu argumentasi yang jelas dan rasional.¹⁹¹) Dari penjelasan diatas, dapat ditentukan bahwa *tidak ada hubungan antara biaya perkara dengan independensi peradilan/independensi hakim dalam memutus suatu perkara*. Berikut alasan tidak adanya hubungan tersebut, yaitu:

- a. Biaya panjar perkara yang kelak diperuntukkan untuk biaya perkara dibayarkan oleh penggugat. Pihak penggugat mempunyai "interest" terhadap gugatan yang diajukan kepada tergugat atau dengan kata lain, penggugat merupakan salah satu pihak yang bersengketa di pengadilan dan tentunya mempunyai kepentingan agar gugatannya dikabulkan. Jika memang biaya panjar perkara dapat mengganggu/merusak tingkat independensi peradilan/hakim, maka daris inilah sudah dapat ditentukan bahwa adanya biaya panjar perkara sudah melanggar teori "*independent of judiciary*". Hal ini disebabkan karena biaya panjar perkara dibayarkan oleh penggugat.
- b. Biaya panjar perkara diperuntukkan untuk membayar biaya perkara yang timbul dari proses beracara pengadilan. Meskipun biaya panjar perkara dibayarkan oleh pihak penggugat, pihak kepaniteraan pengadilan maupun

¹⁹⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Juli 2005, h. 15

¹⁹¹ *Ibid.*, h. 13

hakim yang bertindak sebagai wasit di persidangan, dalam melaksanakan tugasnya menyangkut proses persidangan, tidak berpengaruh dengan siapa yang membayar biaya panjar perkara tersebut. Dengan adanya pembayaran biaya panjar perkara tersebut oleh siapapun, hakim dalam persidangan bukanlah *sekedat alat dari pada para pihak, dan harus berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan.*¹⁹²⁾

- c. Biaya panjar perkara adalah hal yang berbeda dengan independensi peradilan, karena biaya panjar perkara sifatnya lebih merupakan administrasi di lingkungan pengadilan yang menyangkut keuangan sedangkan independensi peradilan lebih menitikberatkan pada faktor yang mempengaruhi hakim dalam memutus perkara harus bebas dari kekuasaan selain dari kekuasaan kehakiman itu sendiri.
- d. Pemeriksaan BPK dalam mengaudit biaya perkara adalah menyangkut pemeriksaan sebagaimana dimaksud Pasal 4 Undang-undang 15 Tahun 2004 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yaitu : Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dalam pemeriksaan yang telah disebutkan, pemeriksaan BPK tidak untuk memeriksa keputusan hakim dalam memutus suatu perkara. jadi pemeriksaan tersebut tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memutus perkara.

Penalaran logika mengenai silogisme teoritikal yaitu jika sebuah proposisi sebagai premis mayor dan yang lain sebagai premis minor adalah

¹⁹² Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, h. 12

benar, maka sebuah proposisi yang tersirat dalam kedua premis-premis itu adalah benar sebagai kesimpulan.¹⁹³) Dalam argumentasi yang disampaikan Mahkamah Agung yang disebut premis mayor dan premis minor yaitu

Premis mayor : “Semua hal yang menyangkut imparialitas dan independensi hakim/pengadilan tidak bisa diperiksa atau kekuasaan lain tidak boleh mengintervensi”,

Premis minor : “Biaya perkara bukan termasuk ke dalam prinsip imparialitas dan independensi pengadilan”

Alasan mengapa biaya perkara bukanlah termasuk dari prinsip imparial dan independensi pengadilan karena prinsip *independent and imparialty of judiciary* telah dijamin dalam undang-undang, yang tujuannya untuk menjaga tingkat independensi hakim dalam memutus suatu perkara. Secara konstitusional telah dijamin dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, dari segi kelembagaan independensi Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 3 ayat (2) jo. Pasal 12 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta dari segi individu pelaksana pengadilan, seperti jaksa, hakim dan panitera pengadilan diatur dalam Pasal 17 Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sedangkan biaya panjar perkara lebih merupakan administrasi di pengadilan yang harus dibayarkan oleh para pihak dan tidak mempunyai pengaruh terhadap kinerja hakim secara keseluruhan. Dari penalaran silogisme teoritikal akan menghasilkan konklusi yaitu “Biaya perkara bisa diperiksa oleh kekuasaan negara yang lain.” Jadi disini dapat ditentukan telah terjadi kesesatan (*fallacy*) dalam menyampaikan argumentasi tidak adanya hubungan logis antara premis dan konklusi. Kesesatan demikian itu adalah

¹⁹³ B. Arief Sidharta, *Hukum dan Logika*, Cetakan Ketiga, PT Alumni, Bandung, 2006, h. 57

kesesatan relevansi mengenai materi penalaran.¹⁹⁴) Kesesatan itu dibuktikan bahwa tidak adanya hubungan antara prinsip *independent of judiciary* dengan biaya perkara yang berkonklusi bahwa Badan Pemeriksa Keuangan tidak dapat memeriksa biaya perkara.

Setelah diadakan pengakajian dan penelitian terhadap argumentasi Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa uang biaya panjar perkara merupakan uang titipan berdasarkan Pasal 1217 B.W sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara dan biaya perkara termasuk salah satu dari prinsip *independent of judiciary*, ternyata hal tersebut telah terjadi kesesatan (*fallacy*) dalam melakukan penalaran. Selain itu pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap biaya perkara, lebih menitikberatkan pada aspek keuangan dan efektifitas kinerja dari pembelanjaan biaya perkara tersebut, serta tidak memeriksa keputusan hakim dalam memutus suatu perkara. Atas dasar-dasar argumen yang telah disampaikan, jadi Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menunda pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa keuangan terhadap audit biaya perkara.

3. Akibat Hukum Penundaan Pemeriksaan Biaya Perkara

Berdasarkan Pasal 10 Undang-undang tentang Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, yang berbunyi

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- a. Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.
- b. Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi obyek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;

¹⁹⁴ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *op.cit.*, h. 15

- c. Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. Meminta keterangan kepada seseorang;
- e. Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Pernyataan dalam Pasal tersebut berarti Mahkamah Agung mempunyai kewajiban untuk menyerahkan dokumen yang diminta oleh pemeriksa yaitu BPK yang mempunyai kewenangan memeriksa pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban negara, berdasarkan Pasal 23E ayat (1). Apabila tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal tersebut, dapat dikenai sanksi pidana. Hal tersebut merupakan tindakan pidana sebagaimana telah diatur dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi,

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan/atau menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000, 00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, dan/atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000, 00 (lima ratus juta rupiah).

Sehingga tindakan Mahkamah Agung yang menolak/menunda pemeriksaan atas audit biaya perkara dapat digolongkan sebagai tindakan pidana berdasarkan Pasal tersebut dimana Mahkamah Agung atas tindakan penolakannya berarti juga menolak menyerahkan dokumen yang terkait dengan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban serta menghalangi tugas BPK dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam konsep tentang organ negara yang dikemukakan oleh Hans Kelsen,¹⁹⁵) bahwa organ negara dalam arti sempit juga termasuk individu-individu yang menjalankan fungsinya sebagai organ negara sebagai contoh seorang hakim. Hakim

¹⁹⁵ Hans Kelsen, *op. cit.*, h. 276-278

disini dipersonifikasikan sebagai wujud negara, karena hakim dalam fungsinya melaksanakan fungsi negara sebagai individu yang melaksanakan salah satu kekuasaan negara yaitu kekuasaan yudisial. Beliau menyebut konsep ini sebagai konsep tuduhan kepada negara dimana menyebut "hakim" sebagai konsep material dari negara. Sedangkan organ negara yang dimaksud secara formal dari hakim yaitu adalah lembaganya, di negara Indonesia dapat disebut Mahkamah Agung sebagai organ negara, dimana Mahkamah Agung menggambarkan komunitas yang lebih luas dari "hakim" sehingga disebut organ negara dalam arti formal. Negara dapat bertindak hanya melalui organ-organnya,¹⁹⁶⁾ tetapi bukan berarti hak dan kewajiban negara seluruhnya berpindah kepada individu secara langsung, sebab eksistensi dari hak dan kewajiban negara tidak mengandung masalah pembebanan kewajiban sendiri, melainkan mengandung masalah tuduhan.¹⁹⁷⁾ Sehingga apabila ditemukan sanksi atas tidak dilaksanakannya suatu kewajiban, sanksi tersebut bukan ditujukan kepada individu dalam kapasitasnya sebagai organ negara, karena individu yang melakukan pelanggaran norma hukum, bukanlah seorang organ negara.¹⁹⁸⁾ Konsep tuduhan kepada negara tidak menunjuk kepada perbuatan yang mengandung delik negara, atau perbuatan pidana oleh negara. Oleh sebab itu Negara tidak bisa salah menurut hukum nasional, tetapi negara bisa berbuat salah menurut pengertian hukum internasional.¹⁹⁹⁾

Mahkamah Agung meskipun telah nyata-nyata melakukan perbuatan pidana berdasarkan Pasal 24 ayat (1) Undang-undang tentang Pemeriksaan pengelolaan dan Tanggungjawab Negara, namun dalam pelaksanaan sanksi pidana tidak dapat

¹⁹⁶ *Ibid.*, h. 279

¹⁹⁷ *Ibid.*, 285

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*, h. 286

dilakukan. Karena Mahkamah Agung melalui juru bicaranya, Djoko, yang menolak untuk memberikan dokumen yang diminta BPK, bertindak kapasitasnya sebagai organ negara bukanlah sebagai individu yang melanggar aturan hukum sebagaimana yang dijelaskan dengan konsep organ negara dalam arti material oleh Kelsen. Dengan kata lain BPK sebagai organ negara tidak bisa menjatuhkan sanksi pidana kepada Mahkamah Agung sebagai organ negara dalam arti formal. Dikatakan oleh Hans Kelsen,

Menurut pengertian hukum nasional tidak ada delik yang dapat dituduhkan kepada negara, namun demikian Negara dapat diwajibkan untuk memperbaiki kesalahan akibat tindakannya yang tidak memenuhi kewajiban.....²⁰⁰⁾

“....Ide bahwa negara menjalankan sanksi terhadap dirinya sendiri tidak bisa dilaksanakan....”²⁰¹⁾

“....Negara hanya dapat diwajibkan untuk memperbaiki kesalahan atau mengganti kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan melawan hukum tersebut jika tindakan melawan hukum yang dilakukan olehnya berhubungan dengan fungsinya sebagai organ negara.”²⁰²⁾

Menurut pendapat tersebut, Mahkamah Agung dalam melakukan penolakan memberikan dokumen yang diminta oleh BPK bukanlah dianggap sebagai delik pidana yang dilakukan oleh konsep negara dalam arti formal/organ negara (dalam hal ini Mahkamah Agung). Mahkamah Agung dalam melakukan tindakan melawan hukum berhubungan dengan fungsinya sebagai organ negara yang melaksanakan fungsi yudisial.

Terkait dengan Djoko Santoso, sebagai juru bicara Mahkamah Agung yang menjadi juru bicara Mahkamah Agung, dalam segala ucapannya mewakili lembaganya. Sehingga dalam tanggung gugatnya bukanlah merupakan kesalahan dari

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*, h. 287

personalnya sendiri/kesalahan pejabatnya (*faute personelle*), seperti yang dikatakan oleh L. Neville dan John S. Bell.²⁰³)

"Diikatakan telah terjadi suatu *faute personelle* jika ada kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Kesalahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalian-kelalaiannya."

Dari penjelasan pengertian *faute personelle* yang telah dijabarkan, Djoko Santoso, sebagai juru bicara Mahkamah Agung dalam melakukan tindakan atau ucapannya adalah mewakili Mahkamah Agung, dan bukan merupakan ucapan pribadi/keinginan-keinginan atau nafsunya, jadi dapat dikatakan tindakan atau ucapannya adalah perkataan lembaga negara Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, Mahkamah Agung sebagai lembaga negara bertanggung gugat atau dapat disebut sebagai *Faute de Service* yaitu

"*Faute de service* terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang, dan hanya berkaitan dengan pelayanan. Para pejabat publik melindungi diri dengan alasan adanya prinsip *separation of power* yang melarang pengadilan umum untuk menerima aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang...."²⁰⁴

Lembaga negara yang telah diberi wewenang untuk melaksanakan tugas dan fungsinya jika dalam hal pelaksanaan dijumpai telah melampaui batas-batas kewenangannya maka atas pelaksanaan tersebut telah terjadi cacat kewenangan. Dikatakan oleh Philipus M. Hadjon:²⁰⁵)

"Setiap kewenangan dibatasi oleh: isi/materi, wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegheid*) yang menyangkut:

²⁰³ L. Neville Brwn and John S. Bell, *French Administrative Law*, Clarendon Press - Oxford, 1998 p. 185, dikutip dari Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli - Agustus 2004, h. 356

²⁰⁴ *Ibid*.

²⁰⁵ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (selanjutnya disebut **Philipus M. Hadjon II**), Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Disampaikan pada 10 Oktober 1994, h. 9

- a. Cacat isi (*onbevoegheid ratione materiae*)
- b. Cacat wilayah (*onbevoegheid ratioane loci*)
- c. Cacat waktu (*onbevoegheid ratione temporis*).

Kewenangan peradilan dibatasi kemerdekaannya bebas dari campur tangan kekuasaan yang lain selain kekuasaan kehakiman dibatasi dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.²⁰⁶) Pembatasan secara isi/materi menyangkut kemerdekaan peradilan yang berhubungan dengan hakim bebas dalam memeriksa dan memutus suatu perkara namun dalam hal-hal tertentu dibatasi. Hal-hal tertentu yang dimaksud yaitu Mahkamah Agung tidak bebas/merdeka dari pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara. Pembatasan yang dilakukan dengan pagar konstitusi sebagai pelaksanaan negara demokrasi hukum yang konstitusional sesuai dengan amanat Pasal 1 (3) UUD 1945, yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, dimana untuk membatasi “wilayah” kebebasan/kemerdekaan pengadilan. Dimana atas hal tersebut Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai kewenangannya berdasarkan konstitusi berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Untuk itu Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga negara juga harus tunduk pada kewenangan BPK dalam memeriksa keuangan negara dalam hal ini pemeriksaan atas audit biaya perkara.

Telah dapat dinyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penundaan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terhadap audit biaya perkara.²⁰⁷) Sehingga dapat dinyatakan bahwa Mahkamah Agung melalui Djoko Santoso, yang tidak mempunyai tanggung gugat secara pribadi (*faute personelle*) dalam melaksanakan

²⁰⁶ Bunyi pasal tersebut yaitu, “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

²⁰⁷ Uraian lebih lengkap dapat dilihat dalam sub bag 2 dalam buku ini h. 106-118

kewenangannya telah melampaui batas yang ditentukan UUD 1945 yang tanggung gugatnya dimiliki oleh lembaga tersebut yaitu Mahkamah Agung. Atas tindakannya Mahkamah Agung dapat dinyatakan telah melakukan tindakan sewenang-wenang, dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon,

Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat, dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut 'apa' dan 'untuk apa'. Cacat substansial menyangkut 'apa' merupakan tindakan sewenang-wenang; cacat substansial menyangkut 'untuk apa' merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.²⁰⁸⁾

Cacat kewenangan substansial yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah menyangkut tindakan "apa". Tindakan "apa" disini yang dimaksud adalah tindakan Mahkamah Agung menolak/menunda pemeriksaan atas audit biaya perkara oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Mahkamah Agung tidak mempunyai dasar hukum positif untuk melakukan tindakan tersebut atau dapat disebut juga Mahkamah Agung tidak mempunyaikewenangan untuk melakukan tindakan "apa". Sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai kewenangan dan dijamin oleh "hukum" untuk memeriksa pengelolaan biaya perkara di Mahkamah Agung. Jadi, atas tindakan tersebut Mahkamah Agung dari sisi kewenangannya terdapat cacat substansial dan dapat disebut melakukan tindakan sewenang-wenang, tanpa didasari oleh peraturan perundang-undangan. Jadi dalam hal ini Mahkamah Agung menolak memberikan dokumen kepada BPK disebabkan karena Mahkamah Agung beranggapan bahwa hal tersebut merupakan wewenang dari badan peradilan yang bertumpu pada prinsip *separation of power*, sehingga dapat dikatakan konflik antara BPK dengan MA lebih tepat disebut sebagai sengketa kewenangan lembaga negara.²⁰⁹⁾

²⁰⁸ Philipus M. Hadjon II, *op. cit.*, h.10

²⁰⁹ Badan Pengawas Keuangan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib*, diakses dari bpk.go.id, Kamis, 20 September 2007

Sebagaimana telah diketahui bahwa sengketa kewenangan antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan Mahkamah Agung terkait dengan audit biaya perkara diselesaikan dengan suatu produk peraturan perundang-undangan yaitu dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku Pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N 4883. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah ini biaya perkara dan penerimaan negara bukan pajak yang berlaku di Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya disebutkan secara rinci dalam lampiran Peraturan Pemerintah tersebut, sehingga dalam pengimplementasian prinsip-prinsip *good governance*, yaitu transparansi, terpenuhi. Namun Peraturan Pemerintah ini bisa menjadi problematika hukum baru, hal ini dikarenakan yaitu :

Pertama, Peraturan Pemerintah adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden, dan secara hierarkis perundang-undangan kedudukannya lebih rendah dari Undang-undang.²¹⁰) Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung menggunakan dasar hukum yang setingkat kedudukannya dengan Undang-undang, namun perselisihan kedua undang-undang ini diselesaikan dengan produk Peraturan Pemerintah yang secara hierarkis kedudukannya dibawah undang-undang. Hal ini telah melanggar asas *Lex superior derogat legi inferior*,²¹¹) yang artinya adalah

²¹⁰ Berdasarkan hierarkis peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 7 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu :

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah.”

²¹¹ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Keduapuluh Sembilan, PT Pertja, Jakarta, 2001, h. 81

peraturan perundangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundangan yang lebih rendah.

Kedua, Peraturan Pemerintah adalah produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden dan haknya dijamin dalam konstitusi yaitu pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.*". Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung bukanlah organ negara yang secara struktural berada di bawah Presiden karena Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan juga lembaga negara yang kekuasaannya sejajar dengan Presiden berdasar pada konstitusi.²¹²) Jadi, apabila kedua lembaga negara dalam menafsirkan undang-undang mempunyai pendapat yang berbeda dan dari perbedaan itu dapat menimbulkan sengketa, seperti dalam kasus perbedaan penafsiran tentang biaya perkara, lembaga negara yang seharusnya berwenang untuk memutusnya adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa perseteruan antara Badan Pengawas Keuangan diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yaitu:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar...."

Ketiga, sebelum disahkannya Peraturan Pemerintah ini, biaya perkara sebenarnya sudah cukup dikatakan sebagai salah satu penerimaan negara bukan pajak. Karena pungutan biaya perkara sumbernya dari masyarakat yang dibayarkan kepada Mahkamah Agung atau badan peradilan dibawahnya, sebagai pelaksanaan pelayanan

²¹² Badan Pemeriksa Keuangan Negara dibentuk berdasar pada konstitusi yaitu pada Pasal 23E UUD 1945, Mahkamah Agung dibentuk berdasarkan Pasal 24 sebagaimana pelaksana kekuasaan kehakim, dan Presiden dibentuk dengan Pasal 4 UUD 1945 sebagai pemegang kekuasaan Pemerintahan.

tugas pemerintah. Sebagaimana telah diteliti bahwa biaya perkara memenuhi unsur-unsur sehingga dapat disebut sebagai penerimaan bukan pajak.

Keempat, dengan ditetapkannya besaran Penerimaan Negara Bukan Pajak di lingkungan Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya berarti pungutan yang ditarik masyarakat bertambah jika hendak beracara di pengadilan. Sebab, sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah tersebut, penggugat yang hendak mencari keadilan di jalur litigasi cukup dengan membayar biaya panjar perkara sebagai bukti bahwa penggugat benar-benar ingin mencari keadilan melalui jalur litigasi dan penerimaan negara bukan pajak diambil dari biaya perkara tersebut. Dengan penerapan Peraturan Pemerintah tersebut, masyarakat dibebani dua pungutan dan hal ini bertolak belakang dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, yaitu:

‘Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.’

Padahal dasar pertimbangan untuk membentuk Peraturan Pemerintah tersebut adalah Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Kelima, asas biaya ringan yang dianut dalam kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi “*Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan.*” Sangat sulit sekali menentukan batasan biaya itu ringan bagi semua orang yang tinggal di Indonesia, sebab beragamnya kondisi perekonomian dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Namun dengan membebani pungutan baru melalui

Peraturan Pemerintah tersebut semakin menambah bahwa beracara di pengadilan tidaklah ringan, sebagaimana asas yang dianut dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman.

Keenam, asas cepat, dengan diberlakukannya pembayaran biaya perkara ditambah dengan PNBP dilakukan harus melalui bank,²¹³) maka asas cepat peradilan menjadi tereduksi. Karena sebelum diberlakukannya PP PNBP tersebut pembayaran biaya perkara cukup dibayarkan pada saat penggugat hendak mendaftarkan gugatannya, dan pembayaran dilakukan masih dalam lingkungan peradilan dibagian administrasi pengadilan sehingga dari segi waktu lebih cepat. Dengan mengaharuskannya pembayaran di bank, maka penggugat akan memerlukan waktu lebih lama dalam membayarkan biaya panjar perkaranya karena penggugat harus mencari bank terdekat dengan pengadilan untuk membayar biaya panjar perkara dan PNBP.

²¹³ Berdasarkan SEMA Nomor 4/BuA/Hs/SP/VI/Tahun 2008.

BAB 4

PENUTUP

1. KESIMPULAN

Setelah melakukan penelitian dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, sekarang telah sampailah dalam suatu kesimpulan. Dari uraian dalam bab-bab sebelumnya penulis menyimpulkan hal-hal sebagai berikut

Pertama, Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana kewenangannya diberikan secara atribusi oleh konstitusi berdasarkan Pasal 23E Undang-undang Dasar 1945 amandemen ke-1 s.d ke-4. Biaya perkara merupakan termasuk salah satu dari keuangan negara yaitu dalam golongan penerimaan negara bukan pajak berdasarkan Pasal 1 jo. Pasal 2 Undang-undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, L.N. Tahun 1997 No. 43, T.L.N No. 3687 jo. dalam Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 2 butir b dan butir h jo. Pasal 11 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286. Sehingga Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai wewenang untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya perkara di Mahkamah Agung yaitu atas pelaksanaan fungsi dan tugasnya berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N. Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2006 Nomor 4654 jo. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4400. Biaya perkara dapat

digolongkan menjadi salah satu dari keuangan negara dengan kategori definisi sebagai berikut yaitu:

- Biaya perkara ditarik dari masyarakat pencari keadilan oleh lembaga negara/pemerintah negara yaitu Mahkamah Agung sebagai salah syarat administrasi keuangan dalam rangka melaksanakan tugas Mahkamah Agung yaitu pelaksana kekuasaan kehakiman berupa pengadilan;
- Biaya perkara merupakan 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;
- Biaya perkara ditarik untuk melaksanakan kewajiban negara (menyelenggarakan pengadilan) dan untuk membayar pihak ketiga yaitu gaji panitera yang bertugas salah satunya untuk memanggil pihak-pihak yang berperkara;
- Biaya perkara merupakan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- Biaya perkara dapat digolongkan kedalam penerimaan negara bukan pajak karena sifatnya merupakan pembayaran sejumlah uang kepada lembaga negara untuk melaksanakan tugas negara.

Oleh sebab itu Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk memeriksa biaya perkara dan wewenang itu juga telah dijamin dalam perundang-undangan Mahkamah Agung yaitu berdasarkan Pasal 81A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, L.N. Tahun 2009 Nomor 3, T.L.N. RI Tahun 2009 Nomor 4958.

Kedua, Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman memiliki hak-hak istimewa yang diatur dalam konstitusi dalam Pasal 24 UUD 1945 yaitu yang

berkaitan dengan prinsip kemerdekaan, imparialitas dan *independence of judiciary*. Prinsip tersebut adalah menjamin kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara. Biaya perkara sebagai objek sengketa konflik kewenangan antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan Mahkamah Agung merupakan termasuk salah satu keuangan negara dan bukan termasuk dari prinsip *independence of the judiciary*. Alasannya adalah karena tidak adanya hubungan antara pemeriksaan biaya perkara melanggar prinsip *independence of the judiciary*, tidak adanya hubungan tersebut karena

- Biaya panjar perkara yang kelak diperuntukkan untuk biaya perkara dibayarkan oleh penggugat. Pihak penggugat mempunyai "*interest*" terhadap gugatan yang diajukan kepada tergugat atau dengan kata lain, penggugat merupakan salah satu pihak yang bersengketa di pengadilan dan tentunya mempunyai kepentingan agar gugatannya dikabulkan. Jika memang biaya panjar perkara dapat mengganggu/merusak tingkat independensi peradilan/hakim, maka darisiniilah sudah dapat ditentukan bahwa adanya biaya panjar perkara sudah melanggar teori "*independent of judiciary*". Hal ini disebabkan karena biaya panjar perkara dibayarkan oleh penggugat.
- Biaya panjar perkara diperuntukkan untuk membayar biaya perkara yang timbul dari proses beracara pengadilan. Meskipun biaya panjar perkara dibayarkan oleh pihak penggugat, pihak kepaniteraan pengadilan maupun hakim yang bertindak sebagai wasit di persidangan, dalam melaksanakan tugasnya menyangkut proses persidangan, tidak berpengaruh dengan siapa yang membayar biaya panjar perkara tersebut. Dengan adanya pembayaran biaya panjar perkara tersebut oleh siapapun, hakim dalam persidangan bukanlah *sekedar alat dari pada para pihak*,

dan harus berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan.

- Biaya panjar perkara adalah hal yang berbeda dengan independensi peradilan, karena biaya panjar perkara sifatnya lebih merupakan administrasi di lingkungan pengadilan yang menyangkut keuangan sedangkan independensi peradilan lebih menitikberatkan pada faktor yang mempengaruhi hakim dalam memutus perkara harus bebas dari kekuasaan selain dari kekuasaan kehakiman itu sendiri.
- Pemeriksaan BPK dalam mengaudit biaya perkara adalah menyangkut pemeriksaan sebagaimana dimaksud Pasal 4 Undang-undang 15 Tahun 2004 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yaitu : Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja dan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dalam pemeriksaan yang telah disebutkan, pemeriksaan BPK tidak untuk memeriksa keputusan hakim dalam memutus suatu perkara. jadi pemeriksaan tersebut tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memutus perkara.

Sehingga atas dasar tersebut Mahkamah Agung tidak mempunyai kewenangan untuk menolak atau menunda pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap biaya perkara. Akibat hukum yang ditimbulkan dari penolakan tersebut tidak mempunyai sanksi pidana, karena pada dasarnya Djoko Sarwoko, sebagai juru bicara Mahkamah Agung menolak pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan bukanlah bertindak sebagai pribadi hukum, melainkan sebagai lembaga negara itu sendiri. Sedangkan dalam konsep hukum pidana nasional, lembaga negara tidak dapat dipidana. Sehingga atas preseden tersebut lebih tepat dikatakan sebagai konflik kewenangan lembaga negara. Dalam konsep hukum tata negara, akibat hukumnya, kesalahan Mahkamah Agung hanya dapat dikenai sanksi berupa sanksi administrasi/denda serta harus memperbaiki

kesalahan penafsiran agar sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi itu sendiri.

2. SARAN

Saran-saran yang dapat disampaikan setelah meneliti mengenai konflik sengketa antara kedua lembaga negara antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan Mahkamah Agung dan biaya perkara sebagai objek sengketa yaitu:

Pertama, Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, jika ditinjau dari definisi “keuangan negara” itu sendiri memiliki “wilayah” cakupan kewenangan yang luas. Definisi dari keuangan negara meliputi Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara yang membiayai seluruh lembaga negara yang mencakup seluruh kekuasaan negara (eksekutif, yudisial dan legislatif), departemen, lembaga non departemen, Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten, Pemerintahan Kota, Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara. Dari keseluruhan badan atau lembaga yang disebutkan diatas, Badan Pemeriksaan Keuangan berwenang untuk mengaudit keuangan di masing-masing badan/lembaga namun dalam pelaksanaan wewenangnya dapat dijumpai hambatan-hambatan berupa penolakan/penundaaan dari badan/lembaga negara, sebagai contoh Mahkamah Agung seperti dalam tulisan ini. Hal ini disebabkan karena dalam undang-undang suatu badan/lembaga tidak menyebutkan secara eksplisit kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan juga mencakup/dapat dilaksanakan di dalam badan/lembaga tersebut, meskipun undang-undang yang berkaitan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (seperti Undang-undang

No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, L.N Tahun 2003 No. 47, T.L.N No. 4286, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, L.N. Tahun 2004 Nomor 66, T.L.N. RI Tahun 2004 Nomor 4400, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, L.N. Tahun 2006 Nomor 85, T.L.N. RI Tahun 2006 Nomor 4654) memberikan wewenang untuk itu. Saran yang disampaikan adalah merevisi undang-undang yang berkaitan dengan pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara di semua badan/lembaga negara (termasuk juga Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat) yaitu dengan cara menambahkan pengaturan Pasal yang disebutkan secara eksplisit bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk memeriksa keuangan badan/lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang.

Kedua, Pengaturan biaya perkara dan penerimaan bukan pajak di lingkungan Mahkamah Agung dengan legitimasi Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Mahkamah hukum yang Agung dan Badan Peradilan yang Berada Dibawahnya, L.N. Tahun 2008 No. 11, T.L.N. RI Tahun 2008 Nomor 4883, menimbulkan problematika baru. Problematika itu mengenai pelaksanaan asas di pengadilan yaitu asas cepat dan biaya ringan.

- Asas cepat ditemui adanya pelanggaran karena sebelumnya para pihak yang mendaftarkan gugatannya di pengadilan cukup membayar di bagian administrasi pengadilan. Disaat sekarang pembayaran harus melalui bank, yang tentunya menjadi lebih rumit karena penggugat harus mencari bank terdekat dengan pengadilan setempat;

- Biaya ringan dilanggar karena penetapan Penerimaan Bukan Pajak di Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya berarti menambah beban masyarakat untuk berperkara di pengadilan. Jika sebelumnya Penerimaan Negara Bukan Pajak diambil dari biaya perkara itu sendiri, sekarang diperinci dengan biaya perkara ditambah dengan Penerimaan Negara Bukan pajak walaupun dalam Peraturan Pemerintah disebutkan bahwa diambil dari hak-hak kepaniteraan.

Sehingga diperlukan revisi dalam pengaturan pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah tersebut sehingga asas cepat dan biaya ringan yang berlaku di pengadilan tetap terjaga. Agar terlaksananya asas cepat, saran yang disampaikan yaitu di setiap pengadilan haruslah terdapat bank negeri milik pemerintah, sehingga masyarakat yang hendak membayar biaya perkara tidak perlu bersusah payah mencari lokasi bank yang terdekat dengan pengadilan. Saran yang dapat disampaikan untuk melaksanakan asas biaya ringan yaitu dengan meninjau ulang kebutuhan-kebutuhan masyarakat serta kebutuhan negara terhadap uang, hal ini diperlukan karena konsep “biaya ringan” dari setiap-setiap individu berbeda-beda, jadi “biaya ringan” yang dimaksud dalam undang-undang hukum acara perdata tersebut benar-benar direalisasikan.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Alder, John, *Constitutional and Administrative Law*, Fifth Edition, Palgrave MacMillan, Hampshire, New York, 2005
- Apeldoorn, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Keduapuluh Sembilan, Pertja, Jakarta, 2001
- Asshidiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia-Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Rajawali Press, Jakarta 1992
- Bruggink, J.J. H., *Refleksi Tentang Hukum*, Terjemahan Arief Sidharta, Cetakan Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kelimabelas, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993
- Dwiyanto, Agus (Ed), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006
- Garner, Bryan A. (Ed), *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, West Publishing Co., America, 2009
- Hadjon, Philipus M. et al, *Pengantar Hukum Administrasi*, Cetakan Kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002
- Hadjon, Philipus M. dan Djamiati, Tatiek Sri, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Juli 2005
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

- Isjawara, F., *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesembilan, Putra Bardin, Bandung, 1999
- Iver, Mac, *The Modern State*, terjemahan Drs. Moertono, Aksara Baru, Jakarta, Cetakan kedua, 1988
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, terjemahan Raissul Muttaqien, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, Cetakan Pertama, 2006
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Penada Media, Jakarta, 2005
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Kelima, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta 1999
- Panggabean, Henry P., *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktek Sehari-hari*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- Setiardja, A. Gunawan, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990
- Sidharta, B. Arief, *Hukum dan Logika*, Cetakan Ketiga, Alumni, Bandung, 2006
- Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000
- Soesilo, R., *RIB/HIR Dengan Penjelasannya*, Politeia, Bogor, 1995
- Soesilo, R. dan Karjadi, M., *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Politeia, Bogor, 1997
- Soepangat, Edi dan Gaol, Haposan Lumban, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Edisi Peratama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991
- Subagio, M., *Hukum Keuangan Negara R.I.*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Rajawali, Jakarta, 1988

- Sumarto, Hetifah Sj., *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance – 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Cetakan Kedua, Yayasan Obhor Indonesia, Jakarta, 2009
- Sutanto, Retnowulan dan Oeripkartawinata, Iskandar, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kedelapan, Mandar Maju, Bandung, 1997
- Syafrudin, Ateng, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Pro Justitia No. 4, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000
- T., Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program PascaSarjana, Universitas Airlangga, 2004

Makalah

- Harjono, *Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada diskusi hukum jurusan administrasi, Universitas Airlangga, tanggal 6 Juni 2003
- Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengkajian, *Teori Mengenai Anggaran Negara*, Jakarta, 2005
- Hadjon, Philipus M., *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Disampaikan pada 10 Oktober 1994
- Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, Yuridika, Vol. 19 No. 4, Juli - Agustus 2004

Artikel

Institut Transparansi Kebijakan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib, Ketua BPKP Juga*

Mengaku Ditolak Mengaudit, diakses dari itk.com, Kamis, 20 September 2007

Badan Pengawas Keuangan, *BPK Hanya Ingin MA Tertib*, diakses dari bpk.go.id,

Kamis, 20 September 2007

Pontianak Post, *Pentas Konyol BPK v MA*, diakses dari pontianakpost.com, Selasa, 25

September 2007.

Jambi Independent, *MA dan DPR Paling Sulit Diaudit*, diakses dari

jambiindependent.com, Selasa, 8 Januari 2008.

Tiga Pilar Kemitraan, *Biaya Perkara BPK Seharusnya Desak Pemerintah Keluarkan*

PP, diakses dari tpk.com, Senin, 14 April 2008.

Detik Finance, *Mahkamah Agung Tak Mau Biaya Perkara Jadi PNBPN*, diakses dari

detikfinance.com, Jumat, 18 Maret 2008.

VIVA news, *MA bebankan PNBPN Pada Pihak Berperkara*, diakses dari

vivanews.com, Rabu, 24 September 2008.

United Nations Development Program, *Good governance - and sustainable human*

development, 1994, diakses dari <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

[chapter1.htm](http://mirror.undp.org/magnet/policy/)

Badan Pemeriksa Keuangan, *Sejarah BPK*, diakses dari [http://www.bpk.go.id/web/?](http://www.bpk.go.id/web/?page_id=10)

[page_id=10](http://www.bpk.go.id/web/?page_id=10)

Pengadilan Agama Balikpapan, *Respon Publik terhadap pengembalian sisa biaya*

panjar perkara, diakses dari [http://pa-balikpapan.net/index.php?option=com_](http://pa-balikpapan.net/index.php?option=com_content&view=article&id=184:sisa-panjar&catid=55:kabar-justisia)

[content&view= article&id=184:sisa-panjar&catid=55:kabar-justisia](http://pa-balikpapan.net/index.php?option=com_content&view=article&id=184:sisa-panjar&catid=55:kabar-justisia)

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Prosedur Pengembalian Sisa Biaya Panjar Perkara*,

diakses dari [http://pn-jakartapusat.go.id/index.php?option=com_](http://pn-jakartapusat.go.id/index.php?option=com_content&view)

=article&id=108%3Apengembalian-sisa-panjar-biaya-perkara&catid=25%3A
laporan-keuangan&Itemid= 262&lang=in



**KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

Kepada

Nomor : 04/Bua 6/Hs/SP/VI/2008.

Yth. 1. Ketua Pengadilan Negeri
2. Ketua Pengadilan Agama
3. Ketua Pengadilan T.U.N.

di –

Seluruh Indonesia.

SURAT EDARAN

Nomor : 04 Tahun 2008

TENTANG

Pemungutan Biaya Perkara

Dalam rangka penertiban biaya Perkara Perdata, Perkara Perdata Agama dan Perkara Tata Usaha Negara, dan melaksanakan Keputusan Ketua Mahkamah Agung No 144 Tahun 2007 tentang Keterbukaan Lembaga Peradilan, maka bersama ini diminta kepada Saudara untuk melaksanakan pemungutan biaya perkara dengan tertib sebagai berikut

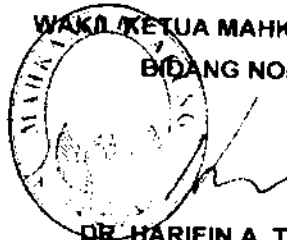
1. Biaya perkara yang harus dibayar oleh pihak yang berperkara harus dilaksanakan dengan transparan sesuai dengan ketetapan yang dibuat oleh Ketua Pengadilan Tingkat I, Ketua Pengadilan Tingkat Banding dan Ketua Mahkamah Agung.
2. Pembayaran biaya perkara yang harus dibayar oleh pihak berperkara, diwajibkan melalui Bank, kecuali di daerah tersebut tidak ada Bank. Dengan demikian tidak lagi dibenarkan pegawai menerima pembayaran biaya perkara secara langsung dari pihak-pihak berperkara. Untuk itu diminta kepada Saudara untuk melakukan kerja sama dengan Bank yang Saudara tunjuk

3. Apabila ada kelebihan biaya perkara yang tidak terpakai dalam proses berperkara, maka biaya tersebut wajib dikembalikan kepada pihak yang berhak. Bilamana biaya tersebut tidak diambil dalam waktu 6 (enam) bulan setelah pihak yang bersangkutan diberitahu, maka uang kelebihan tersebut dikeluarkan dari buku jurnal yang bersangkutan dan dicatat dalam buku tersendiri sebagai uang tak bertuan (1948 KUHPdata) Uang tak bertuan tersebut secara berkala disetorkan ke Kas Negara
4. Apabila ada uang yang dikonsinyasikan oleh pihak-pihak yang berhubungan dengan Pengadilan, maka uang tersebut wajib disimpan di Bank. Apabila uang tersebut menghasilkan jasa giro, maka uang jasa giro tersebut wajib disetorkan kepada Negara.

Demikian untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya

Jakarta, 13 Juni 2008

a.n. KETUA MAHKAMAH AGUNG – RI
WAKIL KETUA MAHKAMAH AGUNG – RI
BIDANG NON YUDISIAL



DR. HARIFIN A. TUMPA, S.H. M.H.

Tembusan Kepada Yth. :

1. Ketua Mahkamah Agung RI di Jakarta.
2. Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Yudisial di Jakarta.
3. Para Ketua Muda Mahkamah Agung RI di Jakarta
4. Panitera Mahkamah Agung RI di Jakarta.
5. Para Eselon I Mahkamah Agung RI di Jakarta.
6. Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding di seluruh Indonesia



**KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

**KEPUTUSAN KETUA MAHKAMAH AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

NOMOR: 144/KMA/SK/VIII/2007

TENTANG

KETERBUKAAN INFORMASI DI PENGADILAN

KETUA MAHKAMAH AGUNG REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

- bahwa proses peradilan yang transparan merupakan salah satu syarat mewujudkan keterbukaan dan akuntabilitas penyelenggaraan peradilan;
- bahwa untuk menjamin agar hal tersebut huruf a dapat terlaksana sebagaimana mestinya, perlu diatur dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung.

Mengingat:

- Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004;
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan: Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia tentang keterbukaan informasi di pengadilan.

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Keputusan ini yang dimaksud dengan:

1. "Informasi" adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan sesuatu dalam bentuk atau format apapun;
2. "Pemohon" adalah orang yang mengajukan permohonan informasi kepada pejabat Pengadilan;
3. "Orang" adalah orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum;
4. "Pengadilan" adalah Pengadilan seluruh lingkungan dan tingkatan peradilan, kecuali secara tegas dinyatakan lain;
5. "Hakim" adalah hakim seluruh lingkungan dan tingkatan peradilan;
6. "Pegawai" adalah pegawai negeri yang ditempatkan di Pengadilan dan mendapatkan gaji atau honor dari negara.

BAB II

HAK MASYARAKAT DAN KEWAJIBAN PENGADILAN

Bagian Pertama

Hak Masyarakat atas Informasi Pengadilan

Pasal 2

Setiap orang berhak memperoleh informasi dari Pengadilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedua

Standar Pelayanan dan Pendokumentasian

Pasal 3

- (1) Pengadilan menyediakan informasi yang bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik.
- (2) Pengadilan tidak dapat mewajibkan menyebutkan tujuan atau alasan mengajukan permohonan informasi yang secara tegas dinyatakan sebagai informasi yang bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik.

Pasal 4

- (1) Setiap Pengadilan memiliki penanggungjawab dan petugas informasi dan dokumentasi.
- (2) Penanggungjawab sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ada pada Ketua Pengadilan
- (3) Pada Mahkamah Agung, penanggungjawab adalah:
 - a. Panitera, dalam hal informasi yang berhubungan dengan perkara;
 - b. Sekretaris, dalam hal informasi yang berhubungan dengan non perkara.
- (4) Petugas informasi dan dokumentasi adalah pegawai yang ditunjuk penanggungjawab untuk memberikan pelayanan informasi kepada publik.
- (5) Fungsi petugas informasi dan dokumentasi dapat dilaksanakan oleh pegawai Pengadilan yang telah ada selama beban kerjanya memungkinkan, kecuali pada Mahkamah Agung akan ditunjuk petugas khusus.

Pasal 5

- (1) Penanggungjawab bertugas menyelenggarakan sistem informasi dan dokumentasi yang memadai di lingkungan Pengadilan masing-masing.
- (2) Petugas informasi dan dokumentasi bertugas:
 - a. menyimpan, memelihara serta mengelola informasi secara utuh dan baik; dan
 - b. memberikan pelayanan informasi kepada Pemohon secara cepat, sederhana dan biaya ringan.

BAB III INFORMASI YANG HARUS DIUMUMKAN PENGADILAN

Bagian Pertama Jenis Informasi Yang Harus Diumumkan

Pasal 6

- (1) Informasi yang harus diumumkan oleh setiap Pengadilan setidaknya meliputi informasi:
 - a. gambaran umum Pengadilan yang, antara lain, meliputi: fungsi, tugas, yurisdiksi dan struktur organisasi Pengadilan tersebut serta telepon, faksimili, nama dan jabatan pejabat Pengadilan non Hakim;
 - b. gambaran umum proses beracara di Pengadilan;
 - c. hak-hak pencari keadilan dalam proses peradilan;
 - d. biaya yang berhubungan dengan proses penyelesaian perkara serta biaya hak-hak kepaniteraan sesuai dengan kewenangan, tugas dan kewajiban Pengadilan;
 - e. putusan dan penetapan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
 - f. putusan dan penetapan Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding yang belum berkekuatan hukum tetap dalam perkara-perkara tertentu.
 - g. agenda sidang pada Pengadilan Tingkat Pertama;
 - h. agenda sidang pembacaan putusan, bagi Pengadilan Tingkat Banding dan Pengadilan Tingkat Kasasi;
 - i. mekanisme pengaduan dugaan pelanggaran yang dilakukan Hakim dan Pegawai;
 - j. hak masyarakat dan tata cara untuk memperoleh informasi di Pengadilan.
- (2) Perkara-perkara tertentu sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf f adalah:
 - a. korupsi;
 - b. terorisme;
 - c. narkoba/psikotropika;
 - d. pencucian uang; atau
 - e. perkara lain yang menarik perhatian publik atas perintah Ketua Pengadilan.
- (3) Informasi yang harus diumumkan oleh Mahkamah Agung selain dari yang disebutkan dalam ayat (1) adalah:
 - a. Peraturan Mahkamah Agung;
 - b. Surat Edaran Mahkamah Agung;
 - c. Yurisprudensi Mahkamah Agung;

- d. laporan tahunan Mahkamah Agung;
- e. rencana strategis Mahkamah Agung;
- f. pembukaan pendaftaran untuk pengisian posisi Hakim atau Pegawai.

Bagian Kedua Tata Cara Pengumuman Informasi

Pasal 7

- (1) Pengumuman informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a, b, c, d, g, h, i dan j dilakukan dengan menempatkan pada papan pengumuman di setiap Pengadilan serta dapat pula menggunakan sarana penyebaran informasi lain sesuai dengan perkembangan teknologi dan kemampuan anggaran Pengadilan;
- (2) Dalam hal pengadilan memiliki situs, pengumuman informasi sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1) huruf e dan f dilakukan dengan cara memasukkan ke dalam situs Pengadilan yang bersangkutan;
- (3) Pengumuman informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) dilakukan dengan cara memasukkan ke dalam situs Mahkamah Agung.

Pasal 8

Pengadilan harus mengaburkan informasi yang memuat identitas saksi korban sebelum memasukkan salinan putusan atau penetapan Pengadilan ke dalam situs sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) dan (3) yang berkenaan dengan perkara-perkara:

- a. tindak pidana kesusilaan;
- b. tindak pidana yang berhubungan dengan kekerasan dalam rumah tangga;
- c. tindak pidana yang menurut Undang-undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban identitas saksi dan korbannya harus dilindungi;
- d. tindak pidana lain yang menurut hukum persidangan dilakukan secara tertutup.

Pasal 9

Pengadilan harus mengaburkan informasi yang memuat identitas para pihak yang berperkara, saksi dan pihak terkait sebelum memasukkan salinan putusan atau penetapan Pengadilan ke dalam situs sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) dan (3) yang berkenaan dengan perkara-perkara:

- a. perkawinan dan perkara lain yang timbul akibat sengketa perkawinan;
- b. pengangkatan anak;
- c. wasiat;
- d. perkara perdata, perdata agama dan tata usaha negara yang menurut hukum, persidangan dilakukan secara tertutup.

Pasal 10

Untuk perkara tindak pidana anak, pengadilan harus mengaburkan informasi yang memuat identitas korban, terdakwa atau terpidana sebelum memasukkan salinan putusan atau penetapan Pengadilan ke dalam situs sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (2) dan (3).

Pasal 11

Pengaburan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, 9 dan 10 dilakukan dengan cara sebagaimana dimuat dalam bagian Lampiran Keputusan ini.

Pasal 12

Ketua Pengadilan dapat menetapkan bahwa putusan atau penetapan Pengadilan dalam perkara-perkara sebagaimana dimaksud Pasal 8, 9 dan 10 tidak dapat dipublikasikan jika diyakini upaya pengaburan identitas tidak akan mencegah diketahuinya identitas pihak yang berperkara, saksi, korban, pihak terkait, terdakwa atau terpidana.

Pasal 13

Apabila terjadi perubahan atau penambahan informasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 6, Pengadilan yang bersangkutan segera mengumumkan perubahan atau penambahan informasi tersebut.

**BAB IV
INFORMASI YANG DAPAT DIAKSES PUBLIK**

**Bagian Pertama
Umum**

Pasal 14

Informasi sebagaimana diatur dalam bab ini adalah informasi terbuka dan dapat diakses secara langsung oleh publik melalui petugas informasi dan dokumentasi tanpa perlu meminta persetujuan dari pejabat penanggungjawab, kecuali jika secara tegas dinyatakan sebaliknya.

**Bagian Kedua
Informasi tentang Perkara**

Pasal 15

Informasi perkara yang terbuka adalah:

- a. putusan dan penetapan Pengadilan baik yang telah berkekuatan hukum tetap maupun yang belum berkekuatan hukum tetap dalam perkara-perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2);
- b. tahapan suatu perkara dalam proses pengelolaan perkara;
- c. data statistik perkara.

Pasal 16

Selain perkara-perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), fotokopi salinan putusan dan penetapan Pengadilan yang belum berkekuatan hukum tetap dapat diberikan untuk keperluan resmi lembaga negara, keperluan penelitian atau keperluan lain yang dipandang layak atas ijin Ketua Pengadilan.

Pasal 17

- (1) Sebelum memberikan fotokopi putusan dan penetapan pengadilan kepada Pemohon, petugas informasi dan dokumentasi harus mengaburkan informasi yang memuat identitas para pihak berperkara, saksi, korban, pihak terkait, terdakwa atau terpidana dalam perkara-perkara sebagaimana dimaksud Pasal 8, 9 dan 10.
- (2) Pengaburan informasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara menghitamkan bagian informasi tersebut sehingga tidak dapat dibaca.

Bagian Ketiga
Informasi tentang Pengawasan

Pasal 18

- (1) Informasi pengawasan yang terbuka adalah informasi mengenai:
 - a. langkah yang tengah dilakukan Pengadilan tentang proses pemeriksaan dugaan pelanggaran yang dilakukan Hakim atau Pegawai yang telah diketahui publik;
 - b. data statistik meliputi:
 - 1) jumlah, jenis dan gambaran umum pelanggaran yang dilapor masyarakat atau ditemui oleh Pengadilan sendiri;
 - 2) jumlah laporan atau temuan yang telah ditindaklanjuti;
 - 3) jumlah Hakim atau Pegawai yang dijatuhi sanksi beserta jenis pelanggaran dan jenis sanksi yang dijatuhkan.
- (2) Bagian tertentu dari informasi sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a dan b yang memuat identitas pelapor, korban atau saksi harus dikaburkan.

Bagian Keempat
Informasi tentang Organisasi, Administrasi, Kepegawaian dan Keuangan

Pasal 19

Informasi organisasi, administrasi, kepegawaian dan keuangan Pengadilan yang terbuka adalah:

- a. pedoman pengelolaan organisasi, administrasi, personel dan keuangan Pengadilan;
- b. hasil penelitian yang disusun Pengadilan;
- c. profil Hakim dan Pegawai yang meliputi: nama, sejarah karir/posisi, sejarah pendidikan, serta penghargaan yang diterima;
- d. tahapan dan waktu proses rekrutmen Hakim dan Pegawai;
- e. data statistik jumlah dan penyebaran Hakim.

Pasal 20

Pihak-pihak yang berperkara dapat mengakses informasi mengenai jumlah serta tanda bukti pengeluaran atau penggunaan uang perkara.

**Bagian Kelima
Lain-lain**

Pasal 21

Termasuk informasi terbuka adalah informasi yang selama ini sudah dapat diakses publik melalui publikasi Pengadilan.

Pasal 22

- (1) Selain informasi yang harus dibuat agar diketahui umum dan informasi terbuka sebagaimana diatur dalam Keputusan ini, informasi lain hanya dapat diakses publik dengan ijin penanggungjawab.
- (2) Pejabat Penanggung Jawab dapat memberikan ijin memberikan suatu informasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sepanjang informasi tersebut tidak akan merugikan:
 - a. privasi seseorang;
 - b. kepentingan komersial seseorang atau badan hukum;
 - c. upaya penegakan hukum;
 - d. proses penyusunan kebijakan;
 - e. pertahanan, keamanan dan hubungan luar negeri negara Indonesia;
 - f. ketahanan ekonomi nasional.

**BAB V
TATA CARA MEMPEROLEH INFORMASI**

**Bagian Pertama
Permohonan, Pencarian, Verifikasi dan Pemberitahuan Informasi**

Pasal 23

- a. Setiap orang dapat mengajukan permohonan memperoleh informasi yang tidak tersedia dalam situs Pengadilan dengan cara mengisi formulir permohonan yang disediakan oleh Pengadilan.
- b. Petugas informasi dan dokumentasi memberikan tanda terima atas suatu permohonan informasi.

Pasal 24

Permohonan meminta fotokopi putusan dan penetapan Pengadilan pada semua tingkat peradilan diajukan kepada Pengadilan Tingkat Pertama.

Pasal 25

- (1) Petugas informasi dan dokumentasi memberikan keterangan selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima.
- (2) Keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berisi:
 - a. ada atau tidak informasi yang dimohonkan;
 - b. diterima atau ditolak permohonan, baik sebagian atau seluruhnya;
- (3) Penolakan permohonan informasi, baik seluruhnya atau sebagian, harus memuat alasan-alasan.
- (4) Dalam hal permohonan diterima, keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) memuat pula biaya yang diperlukan.

Pasal 26

- (1) Petugas informasi dan dokumentasi dapat memperpanjang waktu pemberian keterangan sebagaimana dimaksud Pasal 25 dalam hal informasi yang dimohon:
 - a. ber-volume besar; atau
 - b. tidak secara tegas dinyatakan sebagai informasi yang terbuka sehingga petugas informasi dan dokumentasi perlu berkonsultasi dengan penanggungjawab.
- (2) Perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh lebih dari 2 (dua) hari kerja untuk Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding dan 5 (lima) hari kerja untuk Mahkamah Agung.

**Bagian Kedua
Biaya**

Pasal 27

Pengadilan hanya dapat membebani Pemohon sekedar biaya fotokopi atau biaya cetak (print) yang ditetapkan oleh Ketua Pengadilan berdasarkan biaya yang berlaku secara umum.

**Bagian Ketiga
Salinan dan Pemberian Informasi**

Pasal 28

- (1) Penyerahan salinan dan pemberian informasi dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) hari kerja setelah Pemohon membayar biaya.
- (2) Pengadilan dapat memperpanjang jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dalam hal informasi yang hendak disalin:
 - a. ber-volume besar; atau

- b. sedang dalam proses pembuatan.
- (3) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf a tidak dapat lebih dari 3 (tiga) hari kerja.
 - (4) Perpanjangan waktu dengan pertimbangan sebagaimana dimaksud ayat (2) huruf b dilakukan sesuai waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan proses pembuatan informasi yang dimohonkan.
 - (5) Apabila ternyata biaya penyalinan lebih murah dari yang diperkirakan, selisih biaya dikembalikan ke Pemohon.

Bagian Keempat Prosedur Cepat

Pasal 29

Keterangan sebagaimana dimaksud Pasal 25 dan 26 tidak diperlukan apabila:

- a. informasi yang dimohon sudah tersedia di Pengadilan tersebut;
- b. informasi yang dimohon tidak termasuk dalam kategori informasi dengan volume besar, sedang dalam proses pembuatan atau memerlukan konsultasi lebih lanjut dengan penanggungjawab;
- c. pemohon bersedia membayar secara langsung perkiraan biaya untuk menyalin informasi.

BAB VI KEBERATAN

Bagian Pertama Dasar Keberatan

Pasal 30

Setiap Pemohon dapat mengajukan keberatan dalam hal:

- a. permohonan ditolak dengan alasan informasi tersebut tidak dapat diakses publik;
- b. tidak tersedia informasi yang harus diumumkan sebagaimana diatur dalam Pasal 6;
- c. permohonan informasi tidak ditanggapi sebagaimana mestinya;
- d. pengenaan biaya yang melebihi dari yang telah ditetapkan Ketua Pengadilan; atau
- e. informasi tidak diberikan sekalipun telah melebihi jangka waktu yang diatur dalam ketentuan ini.

Bagian Kedua Prosedur Keberatan

Pasal 31

- (1) Pemohon dapat mengajukan keberatan kepada penanggungjawab selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah terjadi hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30.

- (2) Dalam hal pemohon mengajukan keberatan atas keputusan yang ditetapkan oleh penanggungjawab pada Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding, maka keberatan diajukan ke penanggungjawab pada Mahkamah Agung.

Pasal 32

Penanggungjawab memberikan jawaban selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya keberatan tersebut.

**BAB VII
PEMANFAATAN INFORMASI**

Pasal 33

Informasi mengenai putusan atau penetapan Pengadilan yang dikeluarkan Pengadilan berdasarkan Keputusan ini tidak dapat dipergunakan sebagai alat bukti atau dasar melakukan suatu upaya hukum.

**BAB VIII
SANKSI**

Pasal 34

Penanggungjawab dan petugas informasi dan dokumentasi yang dengan sengaja membuat informasi yang tidak benar atau dengan sengaja menghalangi pelaksanaan Keputusan ini dijatuhi sanksi administratif.

**BAB IX
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 35

Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta
Pada tanggal : 28 Agustus 2007



Bagir Manan
BAGIR MANAN

LAMPIRAN I

**PEDOMAN PENGABURAN INFORMASI MENGENAI PUTUSAN DAN
PENETAPAN PENGADILAN DALAM PERKARA-PERKARA TERTENTU**

- (1) Pedoman ini berlaku untuk pengaburan informasi tertentu dalam putusan atau penetapan Pengadilan dalam perkara tertentu sebagaimana diatur Pasal 8, 9 dan 10.
- (2) Identitas saksi dan pihak terkait yang perlu dikaburkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, 9 dan 10 adalah identitas saksi atau pihak terkait yang jika dibuka akan secara serius mengganggu privasi, harga diri dan imej mereka atau yang jika dengan dibukanya identitas mereka maka identitas para pihak Terdakwa, Terpidana atau Para Pihak dapat diketahui dengan mudah.

INFORMASI	TATA CARA PENGABURAN	CONTOH
1. Nama		
Nama Terdakwa dan Terpidana serta Nama Para Pihak	<p>Pengaburan nama Terdakwa, Terpidana serta para pihak dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya dilakukan dengan cara menuliskan status mereka dalam perkara.</p> <p>Jika hanya ada satu orang Terdakwa maka nama Terdakwa diganti menjadi 'Terdakwa'. Jika ada lebih dari satu Terdakwa, maka nama mereka diganti menjadi "Terdakwa I", "Terdakwa II" dst. Hal yang sama diterapkan bagi Terpidana dan Para Pihak.</p> <p>Pemberian urutan nomor dilakukan berdasarkan urutan pemunculan pada naskah putusan.</p>	<p>"<i>Dikoro Alung</i>" yang statusnya adalah Terdakwa dalam kasus Terdakwa tunggal, menjadi "<i>Terdakwa</i>"</p> <p>"<i>Barudin Samri</i>" yang merupakan Terdakwa kedua dalam kasus yang melibatkan lebih dari satu Terdakwa menjadi "<i>Terdakwa II</i>"</p> <p>"<i>Katomo Adun</i>" yang statusnya adalah Pengugat ketiga dalam kasus yang melibatkan lebih dari satu pengugat menjadi "<i>Penggugat III</i>"</p>
Saksi	Pengaburan nama saksi dalam kasus tertentu yang harus	" <i>Sulistami</i> " saksi yang merupakan saksi

INFORMASI	TATA CARA PENGABURAN	CONTOH
	<p>dikaburkan identitasnya, dilakukan dengan cara menuliskan status mereka dalam perkara.</p> <p>Pemberian urutan nomor dilakukan berdasarkan urutan pemunculan pada naskah putusan.</p>	<p>pertama yang ditampilkan dalam persidangan menjadi "Saksi 1"</p> <p>"Sunimah" yang merupakan saksi pertama yang ditampilkan dalam persidangan menjadi "Saksi 2"</p>
Pihak Terkait	<p>Pengaburan nama pihak terkait dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya, dilakukan dengan cara menuliskan hubungan mereka dengan para pihak.</p> <p>Jika hanya ada satu orang pihak terkait maka pengaburan dilakukan dengan cara menuliskan status/hubungan mereka dengan Terdakwa, para pihak atau korban. status 'Terdakwa'. Jika ada lebih dari satu pihak terkait, maka diberikan urutan nomor berdasarkan urutan pemunculan pada naskah putusan.</p>	<p>"Sodikun" yang dalam perkara perceraian adalah anak tunggal dari pasangan yang terlibat dalam perkara, menjadi "Anak Penggugat dan Tergugat"</p> <p>"Jalal" yang dalam perkara perceraian adalah anak ketiga dari pasangan yang terlibat dalam perkara, menjadi "Anak III Penggugat dan Tergugat"</p>
Saksi Ahli	Nama (dan Identitas lain) dari Saksi Ahli tidak perlu dikaburkan.	-
Kuasa Hukum	Nama (dan identitas lain) dari Kuasa Hukum tidak perlu dikaburkan.	-
Lembaga Negara dan Lembaga Swasta	Pengaburan nama suatu lembaga/ badan hukum swasta yang terasosiasi dengan Terdakwa, Terpidana, para pihak, saksi atau pihak terkait dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya	"PT Maju Mundur" yang merupakan PT ketiga yang terlibat menjadi "PT III"

INFORMASI	TATA CARA PENGABURAN	CONTOH
	<p>dilakukan dengan cara menuliskan bentuk hukum lembaga lembaga/badan hukum tersebut.</p> <p>Pemberian urutan nomor suatu lembaga/ badan hukum swasta adalah berdasarkan urutan pemunculannya pada naskah putusan.</p> <p>Identitas lembaga negara/pemerintahan tidak perlu dikaburkan.</p>	<p><i>"Koperasi Tani Indonesia"</i> yang merupakan satu-satunya koperasi yang terlibat menjadi <i>"Koperasi"</i></p>
2. Alamat		
<p>Alamat</p>	<p>Alamat seseorang atau badan hukum swasta yang terasosiasi dengan Terdakwa, Terpidana, para pihak, saksi atau pihak terkait dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya dilakukan dengan cara menuliskan menuliskan daerah tingkat dua tempat alamat tersebut.</p>	<p><i>"Jl. Kruing No. 1, Pondok Labu, Cilandak, RT 003, RW 06 Jakarta Selatan, Jakarta"</i> menjadi <i>"Jakarta Selatan"</i></p>
3. Pekerjaan, Jabatan dan Kesatuan		
<p>Pekerjaan, Jabatan dan Kesatuan</p>	<p>Pengaburan pekerjaan dan jabatan Terdakwa, Terpidana, para pihak, saksi atau pihak terkait dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya dilakukan dengan cara menjelaskan secara umum pekerjaan atau jabatan saksi</p> <p>Pengaburan kesatuan saksi dalam kasus tertentu yang harus dikaburkan identitasnya dilakukan dengan cara menghapuskan nama kesatuan.</p>	<p><i>"Mahasiswa Universitas Unggul Selalu"</i> menjadi <i>"Mahasiswa"</i></p> <p><i>PNS MA KREM-032/WBR</i> menjadi <i>"PNS"</i></p>
4. Nomor Induk Pegawai atau yang sejenis		
<p>Nomor Induk Pegawai atau yang sejenis</p>	<p>Pengaburan Nomor Induk Pegawai atau yang sejenisnya dilakukan dengan cara dihapus.</p>	<p>-</p>

LAMPIRAN II
FORMULIR PERMOHONAN INFORMASI

Formulir Permohonan Informasi	
Nama	:
Alamat	:
Pekerjaan	:
Rincian Informasi yang dimohon	:
 (tanggal, bulan dan tahun)
 (tanda tangan pemohon)
Nama Pengadilan Alamat, Nomor Telpon dan Faksimili Pengadilan Alamat Situs dan Email Pengadilan (jika ada)	

LAMPIRAN III
TANDA BUKTI PERMOHONAN INFORMASI

Tanda Bukti Permohonan Informasi

Telah diterima permohonan informasi dari:

Nama :

Alamat :

Rincian Informasi yang dimohon :

.....
(tanggal, bulan dan tahun)

.....
(Nama lengkap dan tanda tangan petugas informasi dan dokumentasi)

Nama Pengadilan
Alamat, Nomor Telp dan Faksimili Pengadilan
Alamat Situs dan Email Pengadilan (jika ada)