

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Indonesia adalah negara hukum, yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan atas hukum. Untuk itu kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan juga tidak tak terbatas (absolut), namun kekuasaan pemerintahan yang dibatasi oleh hukum. Oleh karena itu di dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan, diperlukan suatu pengelolaan yang baik. Apalagi negara Indonesia yang terdiri dari bermacam-macam suku bangsa dan daerah yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, termasuk juga dengan kepulauan yang ada di negara Indonesia. Keanekaragaman tersebut akan menyulitkan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Untuk itu negara Indonesia juga harus mempunyai aturan-aturan hukum yang dipakai sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan. Dan di dalam menjalankan roda pemerintahannya harus sesuai dengan etika pemerintahan agar tercapai suatu keadilan dan kepastian hukum di dalam masyarakat Indonesia.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya akan disingkat atau disebut dengan UUDNRI Tahun 1945) pada alinia keempat menyebutkan bahwa Pemerintah Indonesia akan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal tersebut adalah suatu perwujudan bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan berasaskan pada Pancasila. Klausul

“memajukan kesejahteraan umum” sebagaimana dimuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa Republik Indonesia menganut sistem negara hukum kesejahteraan (*welfare-rechstaat*), yang merupakan percampuran dari dua konsep yaitu konsep negara hukum (*rechstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).¹ Lebih lanjut nilai-nilai yang mencerminkan *welfare state* dalam UUDNRI Tahun 1945 antara lain dirumuskan dalam Pasal 27, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 34 UUDNRI Tahun 1945.

Prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut mengharuskan peran negara untuk berperan aktif (*state intervention*) dalam hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan tidak menyerahkannya secara bebas semata-mata pada mekanisme pasar. Dalam negara berasaskan negara kesejahteraan, negara tidak hanya berperan sebagai layaknya penjaga malam.

Penerapan konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare rechtstaat*) memegang peranan penting dalam pemenuhan kesejahteraan warga masyarakat. Oleh karena itu kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi sangatlah penting dan relevan dalam pencapaian tujuan negara, yakni tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dalam mewujudkan kesejahteraan warga negara, Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 menggariskan bahwa perekonomian Indonesia merupakan sistem ekonomi demokrasi yaitu perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan warga negara diperlukan pelaku-pelaku ekonomi yang secara nyata dapat memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan warga negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945, kegiatan perekonomian

¹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, h. xi.

Indonesia ditopang oleh 3 (tiga) pelaku utama yaitu perusahaan negara (pemerintah), perusahaan swasta dan koperasi.

Perwujudan tujuan nasional Indonesia diamanatkan dalam UUDNRI Tahun 1945 khususnya pada Pembukaan UUDNRI Tahun 1945, Pasal 23 dan Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945, negara mengemban tugas untuk melakukan pengelolaan kekayaan negara termasuk di dalamnya kekayaan daerah dan juga kekayaan negara yang dipisahkan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan juga untuk menjamin adanya kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum.

Landasan negara hukum berkaitan dengan jaminan perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan antara lain :

Asas legalitas dalam pelaksanaan pemerintahan (*Wetmatigheid van bestuur* : soal kewenangan, prosedur dan substansi); Perlindungan Hak Asasi (*grondrechten* : hak klasik dan hak sosial); Pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan (*machtsverdeling* antar lain melalui desentralisasi fungsional maupun territorial); Pengawasan oleh pengadilan (*rechterlijke controle*). Landasan demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata. Prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut : kedudukan badan perwakilan rakyat, asas bahwa tidak ada jabatan seumur hidup, asas keterbukaan dalam pemerintahan (aktif dan pasif), peran serta.²

Dalam rangka mencapai penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi maka diperlukan suatu undang-undang yang dapat menjadi landasan hukum bagi para penyelenggara negara atau pejabat pemerintahan dalam mengambil suatu keputusan atau tindakan. Tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan selain untuk melindungi masyarakat dari penguasa, juga merupakan suatu upaya dalam rangka melindungi para

² Philipus M. Hadjon., *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, h. 5.

penyelenggara negara dalam pelaksanaan tugasnya sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan lebih akuntabel karena adanya jaminan kepastian hukum.

Dalam Naskah Akademik Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah dinyatakan bahwa³ :

Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan didasarkan adanya kebutuhan yang sangat dibutuhkan oleh Indonesia saat ini atas dasar beberapa alasan di bawah ini. Pertama, tugas-tugas Pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks. baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. Kedua, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan di antara mereka. Ketiga, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi diantara mereka. Keempat, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh pelaksana administrasi negara. Kelima, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berfikir dan tata kerja penyelenggara administrasi negara di banyak negara, termasuk Indonesia. Keenam, untuk menciptakan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara administrasi negara.

Berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut maka tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara adalah mengatur perlindungan terhadap masyarakat dan juga perlindungan terhadap para penyelenggara negara dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Pelindungan hukum yang diberikan kepada warga masyarakat adalah dalam bentuk perlindungan terhadap warga masyarakat dalam bentuk perlindungan terhadap warga masyarakat terhadap perbuatan sewenang-wenang dari pejabat administrasi negara dalam bentuk pemberian upaya hukum untuk menggugat tindak sewenang-wenang

³ Naskah Akademik Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, h. 5-6
DISERTASI PRINSIP HUKUM PENGELOLAAN ... MINOLA SEBAYANG

tersebut melalui berbagai jalur hukum yang ada, baik melalui peradilan tata usaha negara maupun peradilan umum (perdata dan pidana). Perlindungan hukum tersebut diberikan untuk menjamin agar hak-hak asasi warga masyarakat tidak dilanggar dan kepentingannya tidak dirugikan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara. Pelindungan hukum terhadap pejabat administrasi negara diberikan agar dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari, pejabat tersebut tidak mengalami hambatan teknis dan kegiatan pemerintahan yang dilakukannya dapat berjalan terus. Pelindungan hukum kepada pejabat administrasi negara diberikan selama pejabat tersebut dalam melakukan tindakan serta membuat keputusan berada dalam koridor hukum yang ada. Pelindungan hukum yang diberikan dapat berupa antara lain pemberian kewenangan tertentu kepada pejabat tersebut, bantuan hukum dalam penyelesaian sengketa, kepastian hukum dalam pelaksanaan tugas pejabat administasi negara.⁴

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik merupakan fungsi dari berbagai faktor. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) dalam perbaikan pelayanan publik adalah persoalan reformasi kepegawaian negara.⁵ Hal tersebut dapat berpengaruh pada pembangunan nasional.

Pelaksanaan pembangunan nasional merupakan proses yang memerlukan keterlibatan segenap unsur dan lapisan masyarakat serta memberikan kekuasaan

⁴ *Ibid.*, h.41

⁵ Eko Prasajo, "Profesionalisasi SDM Aparatur dalam Pelayanan Publik Melalui Reformasi Kepegawaian", *Makalah* disampaikan pada Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang HAN, diselenggarakan oleh BPHN, Surabaya, 2007, h. 1.

bagi pemerintah dalam melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga peran pemerintah adalah sebagai katalisator dan fasilitator karena pihak pemerintahlah yang lebih mengetahui sasaran dan tujuan pembangunan yang akan dicapai. Sebagai katalisator dan fasilitator tentunya membutuhkan berbagai sarana dan fasilitas pendukung dalam rangka terlaksananya pembangunan nasional secara berkesinambungan. Untuk terlaksananya pembangunan nasional yang berkesinambungan diperlukan adanya kesediaan dana yang cukup memadai agar pelaksanaan pembangunan terlaksana dengan baik dan tidak terhambat. Dana untuk pembangunan nasional tersebut berasal dari keuangan negara.

Keuangan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam pembangunan negara dan penyelenggaraan pemerintahan negara serta mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pencapaian tujuan negara itu selalu terkait dengan keuangan negara, sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 juga terdapat dalam Pasal-pasal dalam UUDNRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam UUDNRI Tahun 1945 yang terkait dengan keuangan negara merupakan sumber hukum konstitusional keuangan negara.

Keuangan negara sebagai substansi hukum keuangan negara dapat ditinjau dari aspek keuangan negara dalam arti luas dan keuangan negara dalam arti sempit. Penentuan keberadaan keuangan negara dalam arti luas didasarkan pendekatan yang digunakan dalam merumuskan pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum Undang-undang keuangan negara, yakni: (1) dari sisi obyek, yang dimaksud keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut; (2) dari sisi subyek, yang dimaksud keuangan negara adalah meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara; (3) dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban; (4) dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pendekatan sebagaimana tersebut melahirkan tolok ukur untuk menetapkan substansi keuangan negara dalam arti luas. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan; (a) anggaran pendapatan dan belanja negara, (b) anggaran pendapatan dan belanja daerah, (c) keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan (d) badan usaha milik daerah. Dengan demikian keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja.

Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Dengan demikian substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.⁶

Dengan diundangkannya satu paket undang-undang keuangan negara, yakni Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU 17/2003), Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU 1/2004) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU 15/2004). Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara. Selain itu dengan diundangkannya satu paket undang-undang keuangan negara tersebut diharapkan akan dapat mampu mengakomodir hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan keuangan negara, agar terlaksana dengan baik maka perlu juga peran pegawai negara (Pejabat Publik). Selain hal tersebut, hal yang tidak kalah penting adalah fungsi pengawasan yang efisien dan efektif yang juga memiliki peranan penting dalam mendorong penyelenggaraan pemerintahan, dan juga untuk meminimalisir segala bentuk penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi pengawasan yang efektif terjadi apabila kinerja pengawasan mampu mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan memperkecil terjadinya peluang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Sedangkan

⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 12-13.

fungsi pengawasan yang efisien terjadi apabila setiap kegiatan pengawasan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya dalam bentuk peningkatan kinerja, sebanding dengan sumber daya yang dikeluarkan.⁷

Selain hal tersebut diatas, sudah merupakan sikap umum para cendekiawan (*communis opinium doctorum*) bahwa badan hukum sama halnya dengan manusia (*natuurlijke persoon*) merupakan subyek hukum. Sebagai subyek hukum ia berhak bertindak untuk dan atas namanya sendiri melakukan perbuatan hukum dalam lalu lintas hukum. Mempertahankan hak untuk melindungi kepentingannya serta melaksanakan kewajiban sebagai akibat hukum tindakannya secara yuridis dilindungi oleh hukum. Oleh karena itu secara yuridis dalam beberapa hal tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara manusia sebagai subyek hukum dengan badan hukum sebagai subyek hukum dalam penerapan hukum obyektif.⁸

Dalam kehidupan sehari-hari diakui adanya dua badan hukum yakni, badan hukum privat dan badan hukum publik, dimana badan hukum privat hanya mempunyai hak dan kewajiban serta kewenangan di bidang hukum perdata, sedang badan hukum publik mempunyai peran khusus yang dapat bertindak selain dalam bidang hukum perdata, iapun dapat bertindak dalam bidang hukum publik, sehingga lingkungan kuasa hukum badan hukum publik lebih luas daripada badan hukum perdata, hal tersebut sangat tergantung pada sifat hubungan hukum apa yang dilakukannya. Dalam kaitannya dengan keuangan negara status hukum dari badan hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban hukum adalah sangat penting,

⁷ Soegeng Hardjowinoto, "Pengawasan Hukum Terhadap Pelaksanaan Diskresi Dalam Birokrasi", *Makalah*, disampaikan pada Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara, Surabaya, 2007, h. 3.

⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, "Mekanisme Dasar Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kebijakan Perpajakan", *Makalah* dalam Seminar Revisi Keuangan Negara dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia, Surabaya, 2005, h. 3.

demikian pula lingkungan kuasa hukumnya, karena kedua hal inilah yang dapat menentukan hukum manakah yang berlaku bagi badan hukum tersebut apabila ia melakukan suatu perbuatan hukum (*rechtshandeling*).⁹

Hukum keuangan negara jika dikaitkan dengan pembagian hukum berarti berada pada tataran hukum publik karena substansinya tertuju pada kepentingan negara. Sekalipun hukum keuangan negara berada pada tataran hukum publik tidak berarti bahwa tidak memiliki ketersinggungan dengan hukum yang dikelompokkan ke dalam hukum privat. Ketersinggungan itu terjadi ketika obyek hukum keuangan negara berupa keuangan negara yang pengelolaannya berada pada badan usaha milik negara (BUMN) maupun badan usaha milik daerah (BUMD). Sebenarnya tidak dapat dipungkiri dalam pengelolaan keuangan negara menunjukkan bahwa hukum keuangan negara memiliki kedudukan yang tidak setara dengan hukum yang tunduk pada hukum privat. Namun hukum keuangan negara selalu mengikuti atau berdasarkan pada pengaturan keuangan negara yang berada dalam pengelolaan pada suatu badan usaha milik negara maupun badan usaha milik daerah.

Pasal 2 huruf g UU 17/2003 yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Ketentuan tersebut tidak mengikat secara yuridis tatkala dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU 19/2003), bahwa perusahaan persero, adalah badan usaha

⁹ *Ibid.*, h. 4-5.

milik negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara RI yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Kemudian Pasal 4 ayat (1) UU 19/2003 yang menegaskan modal badan usaha milik negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu penjelasannya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹⁰

Di lain pihak Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU 40/2008), ditegaskan bahwa perseroan terbatas, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Kemudian, Pasal 7 ayat (4) UU 40/2008 yang menegaskan perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan.

Berdasarkan ketentuan baik dalam UU 19/2003 maupun UU 40/2008, badan usaha milik negara merupakan badan hukum perseroan yang pengesahannya dilakukan dengan keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta tunduk pada hukum privat. Di samping itu memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan

¹⁰ *Ibid.*, h. 16-17.

negara maupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Meskipun negara memiliki saham paling sedikit 51% ketika terdapat piutang pada badan usaha milik negara karena akibat dari perjanjian yang dilakukan selaku entitas perusahaan tidak boleh dikelompokkan sebagai piutang negara sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan negara. Mengingat badan usaha milik negara tersebut telah memiliki kekayaan tersendiri bukan merupakan kekayaan negara dalam kategori sebagai keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar mekanisme pengelolaan, termasuk pengurusan piutang badan usaha milik negara dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan tidak boleh mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Berikut ini contoh kasus yang berkaitan dalam penelitian saya, yakni dalam kasus Murad El Fuad yang merupakan kadis kesehatan Pemerintah Kota Binjai yang sekaligus juga Plt. Dirut RSUD Binjai. Kasus tersebut terkait dengan penggunaan dana Jamkesmas. Murad El Fuad membubuhkan tanda tangan dan mengetahui atas penggunaan beberapa dana hasil retribusi jamkesmas, diantaranya untuk pembelian solar yang digunakan untuk genset rumah sakit ketika lampu padam dan pembelian sapi untuk karyawan rumah sakit saat lebaran. Sedangkan otoritas pengelola jamkesmas adalah ketua, bendahara, dan sekretaris. Specimen tanda tangan pencairan juga ada pada ketua dan bendahara. Mereka mencairkan baru minta tanda tangan ke Plt. Dirut RSUD. Murad El Fuad dihukum bersalah selaku Plt. Dirut sedangkan untuk ketua dan bendahara Jamkesmas tidak dihukum. Plt. Dirut dianggap bersalah karena menggunakan dana Jamkesmas untuk

¹¹ *Ibid.*, h. 17-18

hal lain, yakni solar dan sapi. Seharusnya dana Jamkesmas untuk kepentingan pelayanan kesehatan.

Sementara dari komponen retribusi tersebut ada bagian sebagai honor tenaga medis. Dan menurut Plt. dana yang digunakan adalah biaya yang diperuntukkan bagi honor tenaga medis bukan biaya yang diperuntukkan bagi pelayanan atau pembelian obat. Dan sampai kasasi Plt dihukum bersalah.

Sedangkan pada kasus Ermawan Arief Budiman, seorang manager PLN unit pembangkit Belawan Medan, dinyatakan bersalah terkait dengan pembelian mesin Flame Tube di lingkungan PLN untuk tersedianya pasokan listrik di Medan. Dinyatakan bersalah karena yang mengusulkan pembelian tersebut adalah yang bersangkutan. Usulan didasarkan kebutuhan PLN dan efisiensi biaya kepada General Manager PT PLN Pembangkit Sumut. Namun ketika usulan tersebut direalisasikan oleh General Manager PLN, mesin Flame Tube yang dibeli berbeda spesifikasinya. Ermawan sudah complain atas perbedaan tersebut namun dikatakan oleh pemenang tender pengadaan tersebut bahwa spesifikasi yang diusulkan tersebut sudah tidak diproduksi lagi dan yang sekarang ini adalah yang terbaru (kode seri yang berbeda) dan tidak beda dengan yang diusulkan. Dalam perkembangannya setelah Ermawan tidak lagi sebagai manager di Belawan mesin tersebut mengalami kerusakan dan akibatnya berdampak pada pemadaman listrik di Medan sehingga Ermawan dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi, karena melakukan pembelian Flame Tube yang tidak sesuai dengan usulan awal. Akhirnya Flame Tube tersebut disita oleh penyidik padahal sebenarnya mesin tersebut bisa diperbaiki. Contoh kasus tersebut diatas dapat memberikan gambaran betapa pentingnya pemahaman mengenai hukum publik dan hukum privat agar

tidak salah dalam penerapannya karena akan membawa konsekwensi pertanggung jawaban yang berbeda pula.

Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik dan badan hukum privat mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Negara sebagai badan hukum publik dalam mengelola keuangan tunduk pada peraturan yang terkait dengan keuangan negara. Sedangkan badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya.

Masalah subyek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban dan badan hukum yang merupakan badan hukum publik atau badan hukum perdata itu sangat penting untuk dipahami agar tidak terjadi kesalahan dalam melakukan hubungan hukum, melakukan pengelolaan dan melakukan pertanggungjawabannya, agar jelas siapa yang berwenang dan siapa juga yang harus bertanggung jawab. Selain itu juga agar jelas hal tersebut dapat masuk ke ranah hukum publik atau ranah hukum perdata atau ranah hukum pidana. Untuk itu masalah pengelolaan keuangan negara merupakan hal yang penting untuk dilakukan penelitian guna mencegah terjadinya tindak pidana korupsi.

Hal yang juga dapat menjadi kendala adalah adanya perbedaan pendapat tentang kekayaan negara yang dipisahkan yang di satu sisi menyatakan termasuk dalam lingkup keuangan negara dan di sisi lain menyatakan sudah bukan merupakan lingkup dari keuangan negara. Dengan demikian bentuk pertanggungjawabannyapun juga akan membawa dampak yang berbeda pula apabila terjadi kesalahan ataupun terjadinya penyimpangan di dalam

pengelolaannya. Untuk itulah perlu pengkajian yang lebih mendalam agar dapat menghasilkan suatu penelitian yang dapat dikaji secara komprehensif.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka isu sentral dalam penelitian ini adalah prinsip hukum tentang pengawasan pengelolaan keuangan negara untuk mencegah tindak pidana korupsi. Berdasarkan isu sentral tersebut, maka diajukan permasalahan hukum sebagai berikut:

1. Filosofi pengelolaan keuangan negara dalam perspektif pencegahan tindak pidana korupsi;
2. Prinsip hukum terkait pengelolaan keuangan negara untuk mencegah tindak pidana korupsi; dan
3. Pengelolaan keuangan negara dalam pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi.

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas maka selanjutnya akan dapat diuraikan tentang beberapa penelitian-penelitian terdahulu yang dapat dijadikan dasar dan pembanding di dalam penelitian tersebut, agar tampak jelas dasar dan perbedaan dalam penelitian-penelitian terdahulu dengan penelitian yang sedang dilaksanakan tersebut.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan menemukan prinsip hukum tentang pengelolaan keuangan negara untuk mencegah tindak pidana korupsi, secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dasar filosofi pengelolaan keuangan negara dalam perspektif pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi;
2. Menganalisis prinsip hukum tentang pengelolaan keuangan negara untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan membedakan apakah suatu kesalahan itu termasuk dalam lingkup maladministrasi atau merupakan tindak pidana;
3. Menganalisis tata kelola dalam pengelolaan keuangan negara yang baik dan juga menemukan suatu upaya untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi termasuk dalam lingkup kesalahan administrasi atau merupakan tindak pidana korupsi.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Hasil dari penelitian ini, khususnya temuan baru sebagaimana yang dimaksud pada tujuan, diharapkan dapat memberikan manfaat baik untuk kepentingan teoritik maupun untuk kepentingan praktis.

1.4.1. MANFAAT TEORITIS

- 1 Menemukan dasar filosofi pengelolaan keuangan negara dalam perspektif untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi agar dapat meminimalisir adanya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara;
- 2 Merumuskan dan menemukan prinsip pengelolaan keuangan negara untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan agar dapat membedakan pula apakah suatu kesalahan dalam pengelolaan itu termasuk lingkup maladministrasi atau lingkup pelanggaran pidana sehingga akan memberikan dampak yang berbeda pula;

- 3 Menemukan prinsip hukum apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan itu termasuk dalam lingkup kesalahan administrasi atau tindak pidana korupsi.

1.4.2 MANFAAT PRAKTIS

1. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengatasi permasalahan pengelolaan keuangan negara untuk mencegah tindak pidana korupsi agar nantinya penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara dapat diminimalisir;
2. Selain itu dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat membedakan apakah kalau terjadi kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara itu termasuk dalam lingkup maladministrasi atau lingkup pidana, hal tersebut penting karena berkaitan dengan pertanggungjawabannya;
3. Pentingnya penelitian tersebut juga berkaitan dengan pertanggungjawaban apabila terjadi penyimpangan atau kesalahan dalam pengelolaan kekayaan negara itu dapat masuk dalam ranah hukum administrasi atau hukum pidana.

1.5 ORISINALITAS PENELITIAN

Orisinalitas (*originality*) dari suatu proposal disertasi merupakan sesuatu hal yang sangat penting yang harus dipenuhi dalam setiap karya penulisan disertasi, karena pemenuhan orisinalitas suatu disertasi menunjukkan kejujuran akademik dari seorang penulis. Penulis harus memahami mengenai konsep tentang orisinalitas sehingga Penulis dapat menyatakan bahwa apa yang ditulis di dalam disertasi ini

merupakan karya penelitian yang asli (orisinal) dan bukan jiplakan. Terry Hutchinson, mengemukakan orisinalitas sebagai berikut:

Originality is linked to creativity. It includes an element of critical insight. It often involves a rethinking of what has come before. It is also aligned with quality and thoroughness in progressing the research, so that if these aspects are attended to diligently then there will be little difficulty achieving a requisite standard of originality and significant (orisinalitas to knowledge in the under investigation).¹²

Orisinalitas sebagaimana dikemukakan di atas, berkaitan dengan kreatifitas, yang meliputi elemen pandangan kritis dan sering terkait mengenai pemikiran kembali tentang sesuatu yang sudah ada sebelumnya. Melalui teori, konsep, metode dan hal-hal lainnya yang sudah ada sebelumnya, kemudian melahirkan suatu pemikiran baru yang dapat dikembangkan lebih lanjut, atau mungkin berpikir untuk mempertanyakan kembali sesuatu yang telah dianggap benar saat itu. Kondisi dari proses pengembangan dan mempertanyakan kembali kebenaran suatu teori, konsep, metode dan hal-hal lainnya yang sudah ada melalui cara yang sebelumnya belum pernah dilakukan oleh orang lain merupakan orisinalitas suatu karya ilmiah.

Di dunia ini memang tidak ada hal-hal yang benar-benar baru sama sekali, namun semuanya berawal dari adanya proses dan berkembangnya dari sesuatu yang telah ada sebelumnya yang kemudian dikembangkan oleh para sarjana terdahulu. Ilmu pengetahuan berkembang, karena ada perubahan-perubahan terhadap teori, konsep dan cara, serta hal-hal lainnya yang sudah dilakukan oleh para sarjana sebelumnya. Berikut akan diuraikan penelitian-penelitian terdahulu yang masih berhubungan dengan penelitian tersebut, yakni: Di dalam penelitian-penelitian terdahulu yang mendasari penelitian tersebut adalah :

¹² Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pymont NSW 2009, Australia, h. 128-129.

- Dalam penelitian Nur Basuki Minarno¹³ disimpulkan bahwa Potensi Penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan negara terjadi karena lemahnya pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan, sehingga memicu terjadinya tindak korupsi. Penelitian Nur Basuki Minarno difokuskan pada masalah-masalah yang terkait dengan penyalahgunaan wewenang di daerah yang berakibat pada tindakan korupsi.
- Pada penelitian Hibnu Nugroho Penanganan tindak pidana korupsi di Indonesia saat ini dalam kondisi yang buruk karena adanya beberapa permasalahan hubungan para lembaga yang mempunyai kewenangan.¹⁴
- Pada penelitian Soekarwo, disebutkan bahwa pembentukan perangkat hukum pengelolaan keuangan daerah harus mengikuti pola siklus pengaturan hukum pengelolaan keuangan yang berisikan komponen (1) formulasi, (2) implementasi, (3) evaluasi, dan (umpan balik yang diawali dari pembuatan hukum nasional yang bermakna undang-undang Pengelolaan Keuangan Negara dengan cara merevisi UU Keuangan Negara yang tidak mengatur secara komprehensif manajemen finansial negara dan tidak berbasis *Good financial governance*.¹⁵
- Pada penelitian Rr. Herini Siti Aisyah yang membahas mengenai Prinsip-prinsip Hukum tentang Pengawasan dalam Sistem Hukum keuangan Negara, yang lebih menitik beratkan pada prinsip-prinsip hukum dan peran

¹³ Nur Basuki Minarno, "Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi", *Disertasi* Program Pasca Sarjana Unair Surabaya, 2006, h. 263.

¹⁴ Hibnu Nugroho, "Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol 3, No 6, 2009, h. 3

¹⁵ Soekarwo, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, h. 266.

lembaga-lembaga pengawasan dalam pengelolaan keuangan negara dan sistem keuangan negara.¹⁶

- Pada penelitian Surti Yustianti, menitik beratkan masalah peraturan kebijakan perbankan yang berimplikasi tindak pidana. Kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Bank yang dapat menimbulkan tindak pidana.¹⁷
- Sedangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Eny Suastuti mengatakan bahwa harta kekayaan BUMN (Persero) bukanlah harta kekayaan negara. Di dalam hukum privat terdapat suatu prinsip bahwa harta kekayaan yang telah dipisahkan dari APBN merupakan harta kekayaan perusahaan.¹⁸
- Pada penelitian Wuri Adriyani, dikatakan bahwa terjadi insinkronisasi terhadap pengertian kekayaan negara yang dipisahkan yang menyebabkan ketentuan hukum publik dan hukum privat tidak berlaku secara sinkron, sehingga Direksi Persero dapat dijerat Pasal 2 dan 3 UU PTPK.¹⁹

Berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu yang membedakan dengan penelitian ini adalah: bahwa dalam penelitian ini akan membahas dan menitik beratkan pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang menyangkut juga kekayaan negara yang dipisahkan tersebut itu apakah termasuk dalam lingkup keuangan negara atau bukan, dan juga apabila terjadi kesalahan dalam pengelolaan

¹⁶ Rr, Herini Siti Aisyah, "Prinsip-prinsip Hukum tentang Pengawasan dalam Sistem Hukum Keuangan Negara", *Disertasi* Program Doktor FH Unair, Surabaya, 2013, h. 25

¹⁷ Surti Yustianti, "Peraturan Kebijakan Perbankan yang Berimplikasi Tindak Pidana", *Disertasi* Program Doktor FH Unair, Surabaya, 2015, h. 57

¹⁸ Eny Suastuti, "Pertanggungjawaban Direksi Atas Kerugian Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero", *Disertasi*, PPS Unair, Surabaya, 2011, h. 375

¹⁹ Wuri Adriyani, "Kedudukan Persero Dalam Hubungan Dengan Hukum Publik dan Hukum Privat", *Disertasi*, PPS Unair Surabaya, 1992, h. 56.

keuangan negara tersebut apakah merupakan lingkup maladministrasi atau lingkup pidana. Hal tersebut sangat penting agar jelas bagaimana pertanggungjawabannya, karena akan membawa dampak yang berbeda pula kalau terjadi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara tersebut. Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan implikasinya pelaksanaan serta upaya yang dapat dilakukan itu juga sangat penting agar terhindar terjadinya salah kelola ataupun untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi. Selain itu juga agar jelas pertanggungjawabannya apabila terjadi penyimpangan ataupun kesalahan dalam pengelolaan keuangan negara.

1.6 KAJIAN TEORI

1.6.1 KONSEP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Dalam kaitan memberikan definisi pengelolaan dalam konsep pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, Bagir Manan memberikan uraian sebagai berikut:

Apakah yang dimaksud dengan pengelolaan atau mengelola? Mengelola lazim dipadankan dengan mengurus atau *besturen* (sebagai salah satu fungsi (*bestuur*). *Bestuur* menurut hukum memiliki berbagai fungsi. Selain fungsi mengurus (*besturen*), *bestuur* juga menjalankan fungsi mengatur (*regelen*), fungsi menegakkan hukum (*handhaving van het recht*), dan fungsi melaksanakan putusan hakim (*executie*). Baik dalam makna mengelola maupun mengurus, termasuk di dalamnya fungsi mengawasi atau fungsi kendal (salah satu unsur manajemen).²⁰

Menurut Anwar Nasution, Pengelolaan Keuangan Negara mempunyai arti luas dan sempit. Pengelolaan keuangan negara dalam arti luas adalah manajemen

²⁰ Bagir Manan, Keterangan tertulis Sebagai Ahli Dalam Perkara Sengketa Wewenang antara Presiden (Pemerintah) RI sebagai Pemohon dengan DPR RI dan BPK RI, diakses dari <https://www.bpk.go.id/news/sengketa-kewenangan-pembelian-saham-pt-newmont> pada 7 Juli 2019

keuangan negara. Dalam arti yang sempit, pengelolaan keuangan negara adalah administrasi keuangan atau tata usaha keuangan negara. Tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum adalah agar daya saing perekonomian semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat Indonesia dapat meningkat sesuai dengan yang diharapkan. Adapun yang menjadi arti penting/alasan mengapa keuangan negara harus dikelola dengan baik, karena beberapa alasan, yakni mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, menjaga kestabilan, mendorong redistribusi pendapatan, dan merealokasi sumber-sumber ekonomi.²¹

Secara normatif definisi pengelolaan keuangan negara terdapat dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 15/2004 tentang pemeriksaan dan tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, yang memberkan batasan sebagai berikut “Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggung jawaban. Konsep pengelolaan keuangan negara juga secara eksplisit terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17/2003 tentang keuangan negara yang menegaskan bahwa keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Kata “dikelola” dalam rumusan pasal tersebut dalam penjelasan pasal didefinisikan mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

²¹ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika. Jakarta, 2010, h.120
DISERTASI PRINSIP HUKUM PENGELOLAAN ... MINOLA SEBAYANG

1.6.2. KONSEP HUKUM ADMINISTRASI

Konsep Hukum Administrasi (*Administratief Recht*) menurut Van Wijk adalah:

*Administratief recht, bestuursrecht – het heft alles te maken met administrare, het besturen. Globaal gezegd: het is het recht dat de overheid die zich actief bemoeit met de samenleving het daarvoor nodige, juridische instrumentarium biedt; en tegelijkertijd het recht dat de leden van de samenleving invloed op en bescherming tegen diezelfde, zich met hen en hun omgeving bemoeiende overheid moet geven.*²² (Hukum administrasi, - semuanya berhubungan dengan administrare, pengelolaan. Secara umum: adalah hak bahwa pemerintah yang secara aktif terlibat dengan masyarakat menawarkan instrumen hukum yang diperlukan untuk tujuan ini; dan pada saat yang sama bahwa hak anggota masyarakat harus mempengaruhi dan melindungi terhadap pemerintah yang sama, yang terlibat dengan mereka dan lingkungan mereka)

Dan menurut F.A.M.Stroink dikatakan bahwa

*onderscheidt de volgende hoofdgebieden: recht openbare orde en veiligheid; ruimtelijk bestuursrecht; economisch bestuursrecht; sociaal bestuursrecht; cultureel bestuursrecht; medisch bestuursrecht; fiscaal bestuursrecht. De verhouding van het staats-en administratief recht tot de overige rechtsgebieden. Formeel en materieel privaatrecht; formeel en materieel administratief recht; formeel en materieel strafrecht.*²³ (membedakan bidang utama berikut: hukum, ketertiban umum dan keamanan; hukum administrasi spasial; hukum administrasi ekonomi; hukum administrasi sosial; hukum administrasi budaya; hukum administrasi medis; hukum administrasi fiskal. Rasio hukum negara dan administrasi ke yurisdiksi lainnya. Hukum privat formal dan substantif; hukum administrasi formal dan substantif; hukum pidana formal dan substantif)

Hukum administrasi, hukum pemerintahan, adalah seluruh kekuasaan untuk menyelenggarakan administrasi dan pemerintahan. Secara garis besar hukum administrasi diartikan sebagai hukum bagi pemerintah, melaksanakan urusan publik secara aktif untuk tujuan yang diperlukan, menyiapkan instrumen hukum; dan sekaligus sebagai hukum bagi masyarakat untuk memberikan perlindungan yang

²² H.D. Van Wijk, *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma Utrecht, Nederland, 1990, p. 1.

²³ F.A.M. Stroink J.G. Steenbeek, *Inleiding in het staats-en administratief recht*, Alphen aan den Rijn, 1983, p.16-17.

sama, bagi masyarakat itu sendiri berperan serta atau terlibat dalam lapangan pemerintahan. H.B. Jacobini dalam menjawab pertanyaan

“What is administrative law” mengatakan: Definition of administrative law contain several or all the following components: control of administration, the legal rules, both internal and external, emerging from administrative agencies, the concerns and procedures pertinent to remedying legal injury to individual caused by government entities and their agents, and court decisions pertinent to all or to parts of these.²⁴

Definisi hukum administrasi mengandung beberapa atau seluruh unsur-unsur berikut: pengawasan pemerintah, aturan hukum, yang keduanya bersifat internal dan eksternal, yang muncul dari aparat pemerintah, urusan-urusan dan berbagai prosedur yang berkaitan pemulihan kerugian bagi individu yang disebabkan oleh suatu pemerintah atau instansi-instansi pemerintah, dan putusan pengadilan terkait dengan seluruh atau beberapa bagian dalam unsur ini.

Berdasarkan definisi/pengertian dari hukum administrasi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berkaitan dengan keuangan negara merupakan bagian dari Hukum Administrasi yang merupakan hukum publik, yakni suatu hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negaranya agar terjamin adanya perlindungan hukum bagi rakyat.

Pengertian Keuangan Negara diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 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”. Kemudian dalam

²⁴ H.B. Jacobini, sebagaimana dikutip Tatiek Sri Djatmiati, *Faute Personelle dan Faute de Service Dalam Tanggung Gugat Negara*, *Yuridika*, Vol. 19, No. 4, Surabaya, 2004, h. 352.

Pasal 3 ayat (1) diatur bahwa “Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal tersebut disebutkan bahwa pengelolaan dimaksud, mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pengelolaan keuangan negara merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya²⁵, yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan serta pertanggungjawaban terhadap keuangan negara.

Berkenaan dengan pengertian keuangan negara menurut Undang-undang keuangan negara, menurut Arifin P. Soeria Atmadja : maka seharusnya masalah hak dan kewajiban negara maupun dari setiap subyek hukum yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sebagai badan hukum menjadi jelas, namun ternyata undangundang keuangan negara tersebut justru memberikan pemahaman yang keliru tentang pengertian keuangan negara.

Negara, daerah sebagai subyek hukum publik lainnya, seperti Bank Indonesia, serta badan-badan hukum perdata seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) seharusnya didudukkan pada posisi hukum yang mandiri. Demikian pula agar kedudukan hukum dari setiap subyek hukum berada dalam lingkungan kuasa hukum (*rechtgebied*) masing-masing, dan

²⁵ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, h. 15.

agar tidak terjadi tumpang tindih, diperlukan pendekatan rumusan keuangan negara dari segi badan hukum atau subyek hukum sebagai pendukung hak dan kewajibannya yang dapat dinilai dengan uang. Berdasarkan kedudukannya dalam masing-masing lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*), maka fungsi “badan hukum” sebagai pengelola keuangan negara, keuangan daerah dan keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi sangat penting, mengingat sebagai subyek hukum, badan-badan hukum yang melaksanakan hukum obyektif tersebut diatas, mempunyai hak mempertahankan kepentingannya, maupun melaksanakan kewajiban hukumnya dalam lalu lintas hukum dan sesuai dengan hukum positif.²⁶

Pada hakikatnya keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara tersebut dapat dikelompokkan ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberi pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan negara. Pengelompokan tersebut adalah : bidang pengelolaan pajak, bidang pengelolaan moneter dan bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g Undang-undang Keuangan Negara menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan itu dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila

²⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Konsepsi Dasar Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Perpajakan*, Makalah Dalam Seminar Reposisi Keuangan Negara dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia, Surabaya, 2005, h. 2.

dilakukan pengkajian dan penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 2 huruf g undang-undang keuangan negara yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.²⁷

Pemahaman mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara sangatlah penting untuk dipahami, karena hal tersebut akan berkaitan juga dengan bentuk kewenangan dan tanggung jawab dalam pengelolaan dan pertanggung jawabannya apabila terjadi kesalahan dalam pengelolaan ataupun apabila terjadi kerugian dalam melakukan kesalahan penelolaannya. Untuk itu peran pemerintah sebagai penyelenggara negara yang berdasarkan atas asas negara hukum perlu dipahami dengan benar.

Rechtmatigheid van Bestuur adalah asas pemerintahan yang bertumpu atas asas negara hukum, yaitu asas legalitas. Berdasarkan asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus dilandaskan pada wewenang yang sah, prosedur yang tepat dan substansi yang tepat. Sulit untuk mencari istilah kata yang tepat untuk *rechtmatig bestuur* tapi *rechtmatigheid* berarti legalitas atau keabsahan.²⁸

Parameter untuk menguji legalitas atau keabsahan suatu tindak pemerintahan adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dan AUPB tersebut di dalam hukum administrasi itu merupakan hal yang baru. Dalam tindak pemerintahan juga tidak bisa lepas dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam pelayanan kepada masyarakat.

²⁷ *Ibid.*, h. 16.

²⁸ Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h. 7.

Semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan publik baik yang berkenaan dengan pelayanan publik hendaknya juga menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan masyarakat/publik (*outwards accountability*), dengan aparat bawahan yang ada di dalam instansi pemerintahan itu sendiri (*downwards accountability*), dan kepada keandalan lembaga pemerintahan yang ada.²⁹ Kalau dalam pengelolaan atasan mereka (*upwards accountability*). kepercayaan kepada aparat dan administrasi keuangannya baik, maka akan membuat semua kegiatan yang dilangsungkan akan berjalan rapi, efektif dan lebih efisien.³⁰

Dengan demikian dapat diharapkan bahwa pengelolaan terhadap kekayaan negara dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari terjadinya tindak pidana korupsi, sehingga juga terhindar dari adanya kebocoran keuangan negara ataupun kekayaan negara yang dipisahkan.

1.6.3 TEORI KEADILAN DAN KEPASTIAN HUKUM

Salah satu konsep kunci yang diketengahkan dalam “Vijf Stellingen over Rechtsfilosofie” adalah konsep “rechtsbeoefening” yang disini diterjemahkan dengan perkataan “Pengembangan hukum”. Yang dimaksud dengan pengembangan hukum adalah kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di masyarakat. Kegiatan tersebut mencakup kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, meneliti, dan secara

²⁹ Yeremis T Keban, *Good Governance” dan “Capacity Building” sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*, Diakses dari https://www.bappenas.go.id/files/6813/5229/8505/yeremias__20091015151431__2389__0.pdf, pada 11/3/2019.

³⁰ Diakses <http://bpkad.banjarkab.go.id/index.php/2016/09/28/pengelolaan-keuangan-daerah-dan-apbd/>, pada 11/3/2017.

sistematikal mempelajari dan mengajarkan hukum yang berlaku itu. Pengembangan hukum itu dapat dibedakan ke dalam pengembangan hukum praktikal dan pengembangan hukum teoritikal³¹

Pengembangan hukum praktikal adalah kegiatan berkenaan dengan hal mewujudkan hukum dalam kenyataan kehidupan sehari-hari secara konkret. Pengembangan hukum praktikal ini meliputi kegiatan-kegiatan pembentukan hukum, penemuan hukum dan bantuan hukum. Pengembangan hukum teoritikal tentang hukum adalah kegiatan akal budi untuk memperoleh penguasaan intelektual atas hukum atau pemahaman tentang hukum secara ilmiah, yakni secara metodikalsistematikal-logika-rasional terargumentasi dan terorganisasi.³²

Menurut Sokrates,³³ manusia lebih kurang dari segi tingkah lakunya sendiri dan yang hidup dalam masyarakat. Ia berkeyakinan bukan sembarangan tingkah laku boleh disebut baik. Ada kelakuan yang baik dan ada kelakuan yang kurang baik. Ada tindakan yang pantas dan ada tindakan yang jelek. Berbuat jahat adalah suatu kemalangan bagi seorang manusia dan bahwa berbuat baik adalah satusatunya kebahagiaan baginya. Namun ia (Sokrates)³⁴ tidak puas dengan menyebut satu demi satu perbuatan- perbuatan yang adil atau tindakan- tindakan yang berani. Dengan perkataan lain ia berusaha untuk menentukan hakekat atau essensi keadilan dan keutamaan-keutamaan.

Dalam Politeia dinyatakan bahwa jiwa terdiri dari tiga fungsi yaitu bagian rasionil (*to logistikon*), bagian keberanian (*to thymoeides*), bagian keinginan (*to*

³¹ Arief Sidharta, *Meuwissen tentang pengembangan hukum, ilmu hukum, teori hukum, dan filsafat hukum*, cet.II., Refika Aditama, Bandung, 2008, h.vii.

³² *Ibid.*

³³ Sokrates, sebagaimana dikutip oleh K. Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta, 1975, h.85.

³⁴ *Ibid.*, h.106.

epithymetikon). Bagian keinginan mempunyai pengendalian diri sebagai keutamaan khusus, bagian keberanian keutamaan yang spesifik ialah kegagahan, dan bagian rasionil dikaitkan dengan keutamaan kebijaksanaan. Diantara ketiga unsure jiwa tersebut ada unsur keadilan yang tugasnya ialah menjamin keseimbangan antara ketiga bagian jiwa manusia.³⁵ Keadilan adalah keutamaan yang memungkinkan setiap golongan dan setiap warga Negara untuk melaksanakan tugas masing-masing, tanpa campur tangan dalam urusan orang lain.

*God is related to the universe, as Creator and Preserver; the laws by which He created all things are those by which He preserver them. He acts according to these rules, because He knows them; He knows them, because He made them. And He made them, because they are in relation of His Wisdom of power. Particular intelligent beings may have laws of their own making, but they have some likewise which they never made.*³⁶ Montesquieu³⁷, mengakui bahwa *relation of justice antecedent to the positive law by which they are established; as, for instance, if human societies existed.* Penekanannya ini mengakui disamping hukum yang bersumber dari Tuhan, sumber yang penting bagi tatanan alam semesta adalah aturan-aturan keadilan yang telah lebih dahulu ada sebelum ada masyarakat manusia dan berlaku pada semua manusia tanpa memandang lingkungan tempat mereka berada.

Hukum yang merupakan aturan mengenai tingkah laku manusia dalam masyarakatnya menjadi essensi dan mengikat semua yang berada dalam lingkungan masyarakat tersebut, sehingga aturan hukum menjadi titik awal dari kehidupan manusia dan masyarakat. Ini merupakan sesuatu given yang memerlukan penjelasan lebih lanjut. Hampir dalam setiap kehidupan manusia berlangsung dengan janji yang untuk pribadinya atau melakukan sesuatu untuk orang lain, sehingga janjinya mau tidak mau dilaksanakan, dan menjadi fundamental dari hidup manusia. Janji merupakan awal dari timbulnya atau berwujudnya aturan untuk pribadinya, oleh karena itu dalam kehidupan bermasyarakat, maka janji menjadi

³⁵ Konsep ide dalam jiwa, Plato, K. Bertens, *ibid.*, h. 112.

³⁶ Montesquieu, *The Spirit Of Laws*, Hafner Press, New York, 1949, p. 1-2.

³⁷ *Ibid.*, p. 2.

sokoguru. Secara essensi aufklarung tidak dapat dibantah dan catatan yang menjadi perhatian bahwa kejadian aufklarung disebabkan terjadi perubahan pada olah pikir dari Socrates dan Aquino menjadi manusia sumber pemikir, manusia pengubah dunia menurut Hugo de Groot, Rousseau dan Descartes. Mereka adalah pemikir yang mengubah bangsa dan masyarakat mereka dan mengarah pada terbentuk negara mereka oleh John Locke dan Montesqieu. Para pemikir-pemikir melambungkan manusia sebagai seorang pribadi atau manusia sebagai individu dan masyarakat memerlukan manusia dengan aturan pribadi. Aturan pribadi yaitu janji yang mengikat pemikiran dan tingkah laku mereka merupakan aturan moral yang berlaku pada diri sendiri.³⁸

Dalam karya Homerus³⁹, hukum merupakan pusat kajian, dan merupakan sesuatu yang pasti dan tetap. Hukum diwujudkan dalam Themistes yang diterima oleh para raja dari Zeus sebagai sumber Dewata untuk keadilan di dunia yang berdasarkan adat-kebiasaan dan tradisi. Keadilan masih identik dengan perintah dan kewenangan. Kesadaran akan adanya pertentangan antara hukum positif dan keadilan menjadi lebih menonjol sejak abad kedelapan. Keadaan itu timbul karena adanya rasa tidak aman dalam masyarakat, rasa tidak puas terhadap system pemerintahan aristokratis dan banyaknya penyalahgunaan kekuasaan.

Sejarah tentang hukum alam adalah sejarah umat manusia dalam usahanya untuk menemukan apa yang dinamakan *absolute justice* (keadilan yang mutlak) disamping sejarah kegagalan umat manusia dalam mencari keadilan tersebut.⁴⁰

³⁸ Frans Limahelu, *Makalah Kuliah Filsafat Hukum S3*, Fakultas Hukum Unair, 2009, angka 13.

³⁹ Homerus, dalam W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan II), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, h, 6.

⁴⁰ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasidi, *Dasar-Dasar Filasafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 47.

Keberadaan hukum alam bersumber dari Tuhan (irrasional) dan bersumber dari rasio manusia.⁴¹ Dalil yang paling utama dan terpenting hukum alam adalah keadilan. Keadilan identik dengan hukum. Oleh karena itu hukum harus ditaati demi keadilan. Keadilan selain sebagai keutamaan umum (hukum alam) juga keadilan sebagai keutamaan moral khusus. Keadilan menentukan bagaimana hubungan yang baik antara sesama manusia, yang meliputi keadilan dalam pembagian tugas di kehidupan masyarakat dan harta benda publik, keadilan dalam transaksi jual beli, keadilan dalam hukum pidana, keadilan dalam hukum privat.

*Justice As the Idea of Law.*⁴² *One might be tempted to regard justice merely as a form in which the moral good appears. Indeed, this is correct if justice is regarded as a quality of man, a virtue, as in Ulpian's words: constans ac perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi. Yet such justice in a subjective sense cannot be defined but as the sentiment directed towards objective justice, in the way in which veracity, for instance, is directed toward truth. Objective justice alone is in question here. But the object evaluated by objective justice is quite different from the object toward which the moral value judgment is directed. Always, what is morally good is but a human being: a human will, a human sentiment, a human character. Even social ethics evaluated man, in his relation with other men to be sure, yet it does not evaluate those relations themselves. But just, in the sense of objective justice, can be only a relation between human beings. The ideal of the moral good is represented by an ideal human being; the ideal of justice is represented by an idea; social order.*

Sebagaimana telah di utarakan tersebut di atas, hukum alam ini selalu dapat dikenali sepanjang abad-abad sejarah manusia, oleh karena ia merupakan usaha manusia untuk menemukan hukum dan keadilan yang ideal. Dengan sifat hukum alam yang sangat ideal, abstrak dan umum, sehingga ukuran keadilan itu "subyektif" dan "relatif". "Subyektif", karena ditentukan oleh manusia yang mempunyai wewenang memutuskan itu tidak mungkin memiliki kesempurnaan

⁴¹ *Ibid.*, h. 48.

⁴² Gustav Radbruch, *The Legal Philosophies Of Lask, Radbruch, And Dabin*, 20TH Century Legal Philosophies Series: Vol IV, Harvard University Press, America, 1950, p. 73.

yang absolut. "Relatif", karena bagi seseorang dirasakan sudah adil, namun bagi orang lain dirasakan sama sekali tidak adil. *In natural law theory, the law as seen as necessarily subject to moral constraints; in the empirico-positivist theory, it is seen as part of the world of fact or nature.*⁴³

Berdasarkan hal tersebut di atas, prinsip keadilan dan prinsip hukum serta etika merupakan ketentuan yang mutlak (*given*) dalam eksistensi manusia dan alam serta pergerakan manusia dengan sesama manusia dan pergerakan manusia dengan alam. Keadilan sebagai sebuah term yang banyak bersentuhan dengan perihal hukum dikonsepsikan secara beragam dalam ke-ensesiannya sepanjang sejarah perkembangan pemikiran manusia. Sehingga didalam pemikiran hukum, seringkali nilai-nilai digambarkan sebagai berpasangan tetapi selalu bertegangan; demikian halnya, misalnya dengan keadilan sebagai kesebandingan atau kesetimpalan (*rechtsvaardigheid, evenredigheid, bilijkheid*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*), serta etika yang dalam filsafat hukum merupakan masalah yang tetap menarik perhatian. Ketiga nilai tersebut dikatakan saling berhubungan dan saling mendukung, untuk terciptanya suatu masyarakat yang tertib, aman dan tenteram.

Pada tiap-tiap zaman menampilkan ciri dan sifatnya masing-masing, demikian halnya dengan eksistensi hukum. Pemikiran tentang hukum keberadaannya (eksistensinya) telah ada sejak dari permulaan manusia diciptakan hingga ke zaman-zaman selanjutnya baik dari perspektif filsafat maupun dalam perspektif ilmu pengetahuan. Tiap-tiap filsafat mempunyai sifat tersendiri, mempunyai pendirian hidup sendiri bergantung kepada iklim dan

⁴³ Hans Kelsen, *Loc. Cit.*, p. xx.

suasananya (alam pikiran). Perkembangan kekhasan hukum memuat unsur kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Ketiga unsur tersebut mengalami fase-fase perkembangan yang dipengaruhi oleh peristiwa atau keadaan alam, perbuatan-perbuatan manusia maupun karena tuntutan perubahan sebagai buah interaksi lanjutan antara manusia dengan manusia dan manusia dengan alam. Hingga saat ini kerap mengalami ketegangan antara keadilan dengan kepastian hukum serta etika. Pada tataran praktis operasional, selalu diperbincangkan kembali dan belum sampai pada titik akhir antara esensi etika, keadilan dan eksistensi kepastian dalam semesta hukum. Oleh karena itu dianggap penting untuk menguraikan dan menjelaskan kembali yang terkait unsur, ciri dan sifat serta fungsi etika keadilan dan kepastian hukum yang juga memiliki unsur, ciri dan sifat yang dikandungnya.

Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, tak terkecuali Negara beserta organ dan pejabatnya terikat dan berada dalam kerangka yang sudah ditentukan oleh aturan hukum. Perbuatan dan perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan dalam pikiran pembuat aturan hukum. Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, kepastian perbuatan tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar, sehingga hukum harus memberikan kepastian hukum dan juga harus responsif pada kebutuhan masyarakat. Diperlukannya keseimbangan antara aspek kepastian hukum (legality) dan rasa keadilan (justice). Akan dapat menimbulkan problematikan hukum, ketika ternyata kepastian hukum itu tidak mencerminkan adanya keadilan. Oleh karena itu, perlu adanya interpretasi yang baik tentang kepastian hukum. Kepastian hukum menjadi masalah besar ketika hukum itu dipositipkan. Hukum positif hendaknya menuntun

dan menentukan manusia untuk bagaimana seharusnya berperilaku. Kepastian hukum seharusnya tidak hanya didasarkan kepada bentuk perundang-undangan (peraturan tertulis) semata, melainkan lebih merupakan urusan perilaku manusia. Kepastian hukum mutlak didasarkan pada peraturan perundangundangan, sehingga tercipta kepastian peraturan dalam hukum.

Selain harus ada kepastian hukum, hakekat hukum adalah untuk mewujudkan keadilan dan keteraturan. Keadilan, kepastian hukum, dan keteraturan itu harus direalisasikan secara kumulatif agar tercipta kedamaian hidup bersama. Beberapa realitas hukum pada dasarnya justru tidak pasti. Problem hukum kerap dihadapkan pada berbagai hal diantaranya, problem manusia itu sendiri, masyarakat, politik, ekonomi, kultur, dan menuntut pencarian keseimbangan antara prinsip-prinsip, kebijakan, dan asumsi-asumsi yang tidak tersurat. Pencarian keseimbangan seperti itu sulit dipastikan. Salah satu kenyataan sifat ketidakpastian ini terlihat pada adanya beragam tafsir hukum yang mengatur satu kasus yang sama.

1.7 METODE PENELITIAN

1.7.1 TIPE PENELITIAN

Dalam penelitian ini tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian normatif. Pemilihan penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan metode sesuai dengan karakter yang khas dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan metode dalam ilmu sosial (*social science*) atau metode dalam ilmu alam (*natural science*).⁴⁴ Penelitian hukum normatif yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum

⁴⁴ J.J.H.Bruggink, *Rechtsreflecties*, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 213-218. Lihat juga Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, cet. Kedua, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 1-2.

dengan melakukan penjelasan secara sistematis ketentuan hukum dalam sebuah kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara ketentuan hukum, menjelaskan dan memprediksi pengembangan hukum ke depan.⁴⁵ Menurut Terry Hutchinson, penelitian ini termasuk dalam kategori *doctrinal research* yaitu yuridis (*technicsjuridich*), filsafat, asas dan pada tataran teori hukum *research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty and, perhaps, predicts future develoments.*⁴⁶ Penelitian ini tertuju pada tataran ilmu hukum dogmatik dan teori hukum. Pada tataran dogmatik hukum mempersoalkan pengertian dan konsep teknis mempersoalkan konsep umum (*algemene begrippen*).⁴⁷

1.7.2 PENDEKATAN MASALAH

Dalam penelitian ini, beberapa pendekatan yang dipakai untuk mengkaji permasalahan yang ada yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁴⁸

Pendekatan perundang-undangan itu merupakan ciri dari penelitian hukum normatif, yaitu suatu pendekatan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum pendekatan peraturan perundang-undangan ini juga

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum", Paper Pelatihan Metode Hukum Normatif, Unair, Surabaya, 1997, h. 4

⁴⁶ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sidney, 2002, p.9.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiyati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 11-12.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 93-94.

dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum tersebut di atas. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) tersebut juga ditunjang dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang mendasarkan pada konsep-konsep, doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dan teori-teori yang mendukung penelitian tersebut. Selain itu dalam penelitian tersebut juga menggunakan pendekatan pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) yakni dengan melakukan pendekatan perbandingan dengan negara Hongkong.

Pemilihan negara Hongkong karena negara tersebut berhasil mengatasi masalah korupsi dengan baik. Tadinya negara Hongkong merupakan negara yang korup namun sekarang negara tersebut mempunyai tata kelola keuangan yang baik yang dapat kita jadikan perbandingan sebagai upaya untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi di negara kita. Selain itu agar penelitian tersebut dapat dikaji secara komprehensif, maka digunakan keempat pendekatan penelitian (pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan kasus dan pendekatan perbandingan) tersebut, sehingga diharapkan juga akan dapat menghasilkan suatu penelitian yang lebih baik. Dengan perkembangan dan permasalahan hukum yang makin berkembang dan makin kompleks maka keempat pendekatan masalah tersebut (pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan kasus dan pendekatan perbandingan) dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan hasil yang maksimal. Dengan ke empat pendekatan tersebut diharapkan dapat menghasilkan temuan yang bermanfaat tidak saja bagi kalangan akademik tapi juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran juga bagi negara dalam

kaitannya dengan keuangan negara, dan khususnya yang berkaitan dengan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi.

1.7.3 SUMBER BAHAN HUKUM

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif, bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam bentuk: UUDNRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan seperti UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaan yang relevan dengan topik penelitian tersebut.

Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, pendapat para sarjana (doktrin), artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian di bidang hukum, makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar dan lain-lain.

1.7.4 PROSEDUR PENGUMPULAN DAN PENGOLAHAN BAHAN HUKUM

Pengkajian atas prinsip hukum tentang pengelolaan keuangan negara untuk mencegah tindak pidana korupsi tersebut, dilakukan dengan cara melakukan pengkajian studi kepustakaan (*library research*) dan juga melakukan kajian atas

doktrin yang berkembang dalam hukum administrasi. Langkah selanjutnya adalah menghimpun bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian. Terry Hutchinson⁴⁹ menyingkat langkah-langkah tersebut dengan “*IRAC*” yaitu memilih masalah/ pokok bahasan (*Issue of Law*), menentukan peraturan hukum yang relevan (*Rule of Law*) dan kemudian menganalisis fakta-fakta dari segi hukum (*Analysing the facts*), akhirnya menghasilkan penyusunan sebuah kesimpulan (*Conclusion*). Selanjutnya bahan hukum primer tersebut digunakan untuk menjelaskan isu hukum yang menjadi obyek pembahasan dengan bertitik tolak dari teori-teori, konsep dan asas-asas hukum yang menjadi dasar penelitian. Bahan-bahan penelitian yang dihimpun tersebut dipelajari dengan seksama sehingga dapat diperoleh intisari yang terkandung di dalamnya. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder semuanya dicatat dengan menggunakan sistem kartu (*card system*). Kartu-kartu disusun berdasarkan rumusan permasalahan penelitian dan sistematika penulisan yang telah dirumuskan, dua macam kartu tersebut adalah:

1. Kartu kutipan, digunakan untuk mencatat atau mengutip data beserta sumber darimana bahan hukum tersebut diperoleh (nama pengarang/penulis, judul buku/ artikel, penerbit, tahun terbit, dan halaman);
2. Kartu bibliografi, digunakan untuk mencatat sumber bacaan yang digunakan. Kartu ini sangat berguna pada waktu penyusunan daftar

⁴⁹ Terry Hutchinson, *Loc.Cit.*, p. 32.

kepuustakaan sebagai bahan penutup dari laporan penelitian yang ditulis atau disusunnya⁵⁰

Semua bahan hukum tersebut diatas, dicari hubungannya antara satu dengan yang lainnya dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep baik berupa definisi, deskripsi, maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian.

1.8 SISTEMATIKA PENELITIAN

Penelitian tersebut terdiri atas lima bab dan disusun berdasarkan isu hukum yang sudah ditetapkan, dengan susunan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I menguraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, dan sistematika penelitian;

Bab II menguraikan tentang pembahasan yang berkaitan dengan filosofi pengelolaan keuangan negara dalam perspektif untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi;

Bab III menguraikan dan membahas mengenai prinsip pengelolaan keuangan negara termasuk juga kekayaan negara yang dipisahkan untuk mencegah terjadinya tindak pidana korupsi;

Bab IV menguraikan dan membahas mengenai implementasi pengelolaan keuangan negara termasuk juga kekayaan negara yang dipisahkan itu termasuk dalam lingkup kesalahan administrasi atau merupakan tindak pidana korupsi karena akan memiliki dampak yang berbeda pula

⁵⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Grafindo Persada, Jakarta, 1995, h. 53.

Bab V merupakan bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan yang dihasilkan dari penelitian tersebut dan saran yang merupakan rekomendasi dari penelitian tersebut.