



P-ISSN : XXXX-XXXX
E-ISSN : XXXX-XXXX



Volume 1 Number 1 (2025)

SHARE JOURNAL

STUDI HUKUM KEUANGAN NEGARA/DAERAH



BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
BADAN PEMBINAAN DAN PENGEMBANGAN HUKUM
PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA

SHARE JOURNAL

STUDI HUKUM KEUANGAN NEGARA/DAERAH

Volume 1 Number 1 (2025)

Advisor (Penanggung Jawab)

Akhmad Anang Hernady, S.H., C.L.A., CFA, CSFA, CertDA, CILA,
Badan Pemeriksa Keuangan

Editor in Chief (Pemimpin Redaksi)

Supriyonohadi, S.H., M.Si, C.L.A., CSFA, Badan Pemeriksa Keuangan

Managing Editor (Redaktur Pelaksana)

Muh. Najib, S.H., M.H., C.L.A, Badan Pemeriksa Keuangan

Editorial Board (Dewan Redaksi)

Prof. Dr. Mailinda Eka Yuniza, S.H., LL.M., Universitas Gadjah Mada

Dr. Richo Andi Wibowo, S.H., LL.M., Universitas Gadjah Mada

Dr. Reka Dewantara, S.H., M.H., Universitas Brawijaya

Reviewers

Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., LL.M., Universitas Gadjah Mada

Binziad Kadafi, S.H., LL.M., Ph. D, Komisi Yudisial

Prof. Susi Dwi Harijanti, S.H., LL.M., Ph.D., Universitas Padjajaran

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum., Universitas Diponegoro

Prof. Dr. Irwansyah, S.H., M.H., Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Hibnu Nugroho, S.H., M.H., Universitas Jenderal Soedirman

Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M., Universitas Sebelas
Maret

Dr. Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum., Universitas Brawijaya

Dr. Nizam Burhanuddin, S.H., M.H., C.L.A., Universitas Muhammadiyah Jakarta

Dr. Hendar Ristriawan S.H., M.H., CSFA., Universitas Padjajaran

Dr. Andi Sandi Antonius, T T, S.H., LL.M., Universitas Gadjah Mada

SHARE JOURNAL

STUDI HUKUM KEUANGAN NEGARA/DAERAH

Volume 1 Number 1 (2025)

SHARE Journal adalah jurnal ilmiah dalam bidang ilmu hukum yang diterbitkan oleh Badan Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia.

SHARE Journal merupakan wadah para akademisi dan praktisi hukum untuk menyebarluaskan ilmu pengetahuan hukum kepada masyarakat luas dalam sebuah artikel hukum, yang membahas permasalahan di bidang hukum keuangan negara, yang meliputi: aspek hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum perdata, dan hukum pidana terkait dengan pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara.

SHARE Journal diterbitkan dua kali dalam setahun, terbit pertama kali pada Juni 2025. Setiap artikel dikaji oleh minimal dua orang reviewer. Jurnal ini dapat juga diakses pada <https://jurnal.bpk.go.id/JSHARE>.

Editorial Address:

SHARE Journal

Gedung Menara 7 Lantai 7
Jl. Gatot Subroto No. 31 Jakarta 10210

Principal Contact :

jshare@bpk.go.id

Published By :

Badan Pembinaan dan Pengembangan Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara
Badan Pemeriksa Keuangan RI
Whatsapp/Phone: +6282240003800
Email: jshare@bpk.go.id

Artikel yang dimuat dalam SHARE Journal

merupakan pendapat dan analisis pribadi dari para penulis,
tidak mewakili pendapat resmi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI)



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

i

Abstraction Sheet

ii

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Ketatanegaraan dan Dampaknya terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

The Position of Nusantara Capital Authority in The Constitution and Its Impacts on State Financial Management

1-27

Supriyonohadi, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah.

Implikasi Yuridis Perubahan Kementerian/Lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

28-54

Legal Implications of the Reorganization of the "Merah Putih" Cabinet on the Implementation of the Follow-Up to BPK's Audit Recommendations

Muh Najib, Desfreidna Siregar.

Persinggungan Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Beban Pembuktian

55-77

The Intersection of Authority to Calculate State Financial Losses due to Corruption Based on Statutory Regulations and the Theory of Burden of Proof

Murpraptono Adhi Sulantoro.

Rekonstruksi Pengaturan Pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dalam Standar Harga Satuan Regional untuk Kepastian Hukum

78-101

Reconstructing Honorarium Arrangements for the Activity Implementation Team within the Regional Unit Price Standard to Ensure Legal Certainty

Iqbal Yudaperwira.

Format Checks and Balances Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

102-123

Format of Checks and Balances between the Audit Board and the House of Representatives Following the Strengthening of the Supervisory Function of the House of Representatives

Roziqin.

ABSTRACTION SHEET

The Position of Nusantara Capital Authority in The Constitution and Its Impacts on State Financial Management

Supriyonohadi, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah.

The government has established the relocation of Indonesia's capital city through Law Number 3 of 2022 concerning the Capital City. It is called as Nusantara. The government also formed the Nusantara Capital Authority (IKN Authority) an institution responsible for managing local governance in the IKN region, including collecting taxes and special levies. This study analyzes the role of the authority within the constitution and how it affects managing state's finances. This research employs a doctrinal method with a statutory approach. The study's findings indicate that the authority holds the status of a ministry-equivalent institution under the House of Representatives' supervision. This authority has the power to collect special taxes although it is not supervised by The Regional House of Representatives. The power to collect tax does not align with the principle of fiscal decentralization stipulated in the State Finance Law. Under Article 8 of the Law, the collection of IKN special taxes shall be performed by the Minister of Finance to ensure the consolidation of state revenue accountability. Such way of collecting taxes is similar to the United States, where the Internal Revenue Service, which is part of the US Department of Treasury, collects federal taxes.

Keywords: State Finances; Nusantara Capital Authority; Nusantara Capital Authority Special Taxes.

Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Ketatanegaraan dan Dampaknya terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

Supriyonohadi, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah.

Pemerintah telah menetapkan pemindahan Ibu Kota Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pemerintah juga membentuk Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN) sebagai lembaga yang berwenang menjalankan pemerintahan daerah di kawasan IKN termasuk untuk memungut pajak dan pungutan khusus IKN. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Otorita IKN berkedudukan sebagai lembaga setingkat kementerian yang pengawasannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun mempunyai kewenangan melakukan pungutan pajak khusus IKN selaku pemerintah daerah khusus. Kewenangan pemungutan pajak khusus IKN tersebut tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara, pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Konsep pemungutan pajak ini juga telah diterapkan di Amerika Serikat dengan dilakukannya pemungutan pajak federal oleh *Internal Revenue Service* yang merupakan bagian dari Departemen Keuangan Amerika Serikat.

Kata Kunci: Keuangan Negara; Otorita Ibu Kota Nusantara; Pajak Khusus Otorita Ibu Kota Nusantara.

ABSTRACTION SHEET

Legal Implications of the Reorganization of the “Merah Putih” Cabinet on the Implementation of the Follow-Up to BPK’s Audit Recommendations

Muh Najib, Desfreidna Siregar

The formation of Indonesia’s Merah Putih Cabinet in 2024 has altered the composition and structure of several ministries and agencies, despite prior audits and recommendations by the Audit Board of Indonesia (BPK). This study analyzes the legal implications of such restructuring on the follow-up of BPK audit recommendations (TLRHP), employing normative juridical method, utilizing both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that, according to Article 7, letter d, of BPK Regulation No. 2 of 2017, changes to ministries or agencies that affect the organization’s existence may render follow-up recommendations infeasible, subject to BPK’s professional judgment. However, the legislation does not specify how TLRHP should be executed in entities that have undergone restructuring, nor does it define the criteria used by BPK to exercise professional judgment in such cases. From the perspective of the theory of authority, TLRHP can only be executed by officials authorized under the prevailing regulations to take the recommended actions. Furthermore, the theory of legal responsibility suggests that positional responsibility, as outlined in BPK’s recommendations, can be transferred to the succeeding official or the official currently in charge. In contrast, the individual responsibility, as specified in BPK’s recommendations, must be borne and carried out by the individual concerned.

Keywords: *Merah Putih Cabinet; Report Audit Recommendations; Audit Result Follow-up.*

Implikasi Yuridis Perubahan Kementerian/Lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

Muh Najib, Desfreidna Siregar.

Pembentukan Kabinet Merah Putih pada tahun 2024 telah mengubah komposisi dan struktur beberapa kementerian/lembaga, padahal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah melakukan pemeriksaan dan memberikan rekomendasi kepada entitas tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis perubahan kementerian/lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP) BPK. Penelitian ini menggunakan metode *yuridis normatif* dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sesuai Pasal 7 huruf d Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017, perubahan kementerian/lembaga yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi dapat mengakibatkan rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti berdasarkan pertimbangan profesional BPK. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan tidak mengatur pelaksanaan TLRHP pada entitas yang mengalami perubahan dan kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan profesional BPK. Berdasarkan teori kewenangan, TLRHP BPK hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan sebagaimana rekomendasi BPK. Selain itu, berdasarkan teori tanggung jawab hukum, tanggung jawab jabatan dalam rekomendasi BPK dapat beralih kepada pejabat pengganti atau yang membidangi, sedangkan tanggung jawab individu dalam rekomendasi BPK harus ditanggung dan/atau dilaksanakan oleh individu tersebut.

Kata kunci: Kabinet Merah Putih; Rekomendasi Hasil Pemeriksaan; Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan.

ABSTRACTION SHEET

The Intersection of Authority to Calculate State Financial Losses Due to Corruption Based on Statutory Regulations and The Theory of Burden of Proof

Murpraptono Adhi Sulantoro

In cases of corruption, the occurrence of state financial losses is one of the elements that must be proven, as stipulated in Article 603 and Article 604 of Law Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code (KUHP). According to the Explanation of Article 603 of the KUHP, the element of "causing a loss to state finances" is established based on the results of an audit conducted by a state financial auditing institution. This paper aims to analyze the intersection between the authority to calculate state financial losses regulated in the Criminal Code and the theory of burden of proof in criminal procedural law. This paper employs a normative legal method, utilizing both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the regulation of the authority to calculate state financial losses in the Criminal Code is inconsistent with the theory of burden of proof in criminal procedural law. This discrepancy leads to variations in how the party responsible for calculating state financial losses is identified in cases of corruption. According to the theory of burden of proof, it is the investigators and public prosecutors who bear the responsibility to prove the existence of state financial losses in corruption cases, not the state financial audit institution referenced in the Explanation of Article 603 KUHP.

Keywords: *State Financial Losses; Calculation Authority; Corruption Crimes.*

Persinggungan Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Beban Pembuktian

Murpraptono Adhi Sulantoro

Dalam tindak pidana korupsi, terjadinya kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur yang harus dibuktikan sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Berdasarkan Penjelasan Pasal 603 KUHP, unsur "merugikan keuangan negara" didasarkan pada hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara yang diatur dalam KUHP dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan pengaturan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam KUHP tidak sesuai dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Hal tersebut memunculkan perbedaan penerapan dalam menentukan pihak yang menghitung kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi. Sesuai dengan teori beban pembuktian, pihak yang harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah penyidik dan jaksa penuntut umum, bukan lembaga negara audit keuangan yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP.

Kata Kunci: Kerugian Keuangan Negara; Kewenangan Penghitungan; Tindak Pidana Korupsi.

ABSTRACTION SHEET

Reconstructing Honorarium Arrangements for The Activity Implementation Team within the Regional Unit Price Standard to Ensure Legal Certainty

Iqbal Yudaperwira

The government issued the Regional Unit Price Standard (SHSR) through Presidential Regulation No. 33 of 2020, providing guidance for regional governments in planning and budgeting. However, in practice, discrepancies exist in applying the SHSR, particularly concerning honorariums for the Activity Implementation Team. This study analyzes the specific provisions within the SHSR that govern honorariums for the Activity Implementation Team. A normative juridical method was employed, utilizing both statutory and conceptual approaches to examine honorarium payments. Findings indicate that the SHSR contains unclear provisions regarding how honorarium payments for implementing officials are classified. This ambiguity creates legal uncertainty in applying these provisions. According to principles of legislative drafting, clarity in regulatory formulation is fundamental for effective legislation. In accordance with the Single Principle of legislative interpretation, the provision of honorarium for the Activity Implementation Team shall not be determined by the number of team members, but rather by the number of teams eligible for such honorariums. To ensure legal certainty, the regulations governing these honorariums must be revised to establish a clearer and more appropriate normative language. Such reconstruction should clarify criteria for selecting eligible Activity Implementation Teams, and set standards for honorariums payable to regional heads and deputy regional heads.

Keywords: Honorarium; Legal Certainty; Reconstruction; Activities Implementation Team.

Rekonstruksi Pengaturan Pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan Dalam Standar Harga Satuan Regional untuk Kepastian Hukum

Iqbal Yudaperwira

Pemerintah telah menetapkan Standar Harga Satuan Regional (SHSR) melalui Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan dalam penerapan SHSR terkait honorarium Tim Pelaksana Kegiatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis substansi ketentuan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam SHSR. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual mengenai pembayaran honorarium. Hasil penelitian menunjukkan terdapat ketidakjelasan rumusan norma mengenai klasifikasi pembayaran honorarium kepada pejabat pelaksana dalam SHSR. Ketidakjelasan rumusan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapan pembayaran honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan pada pemerintah daerah. Berdasarkan asas pembentukan perundang-undangan, kejelasan rumusan dalam peraturan merupakan syarat dalam penyusunan perundang-undangan. Merujuk pada penafsiran peraturan perundang-undangan dengan prinsip tunggal, pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan tidak diberikan berdasarkan jumlah keanggotaan tim, melainkan jumlah tim yang dapat diberikan honorariumnya. Dalam pengaturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan diperlukan rekonstruksi rumusan norma yang lebih tepat untuk memberikan kepastian hukum. Rekonstruksi tersebut dilakukan dengan memperjelas rumusan mengenai jumlah Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium dan standar honorarium bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Kata Kunci: Honorarium; Kepastian Hukum; Rekonstruksi; Tim Pelaksana Kegiatan.

ABSTRACTION SHEET

Format of Checks and Balances between the Audit Board and the House of Representatives Following the Strengthening of the Supervisory Function of the House of Representatives

Roziqin

The relationship between the House of Representatives (DPR) and other state institutions operates on a system of checks and balances to prevent abuse of power. This study analyzes the checks and balances structure between the Audit Board (BPK) and the DPR following the strengthening of the DPR's supervisory function in 2025, as set forth in an Amendment to the DPR's Rules of Procedure. Employing a normative legal method and statute approach, this study analyzes the hierarchy of regulations and the division of powers. Prior to the Amendment, checks and balances between the DPR and the BPK primarily involved the DPR selecting BPK members, offering advice on audit planning, and inquiry into audit results. The Amendment enhances DPR's capacity by empowering it to evaluate BPK members, thereby strengthening supervisory functions. Nonetheless, this change does not alter the fundamental checks and balances, as both DPR Regulations and Presidential Regulations are equal based on the legal hierarchy. Furthermore, both the BPK and DPR also have parallel authority, thereby confirming that the Amendment to the DPR's Rules of Procedure serve only to strengthen the DPR's supervisory function without changing the established checks and balances between the BPK and DPR, as set out in existing laws and regulations.

Keywords: *The Audit Board; Checks and Balances; The House of Representatives; Hierarchy of Laws and Regulations; Division of Powers.*

Format Checks and Balances Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

Roziqin.

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan lembaga negara lainnya dilaksanakan berdasarkan *checks and balances* agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis format *checks and balances* antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan DPR pasca penguatan fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 (Peraturan DPR 1/2025). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang dianalisis berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan. Berdasarkan hasil penelitian, *checks and balances* antara DPR dan BPK yang semula hanya dilakukan DPR dengan memilih Anggota BPK, memberikan saran dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan, serta berkoordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan, namun pasca berlakunya Perubahan Tata Tertib DPR, DPR dapat mengevaluasi Anggota BPK. Penguatan fungsi pengawasan tersebut berpotensi mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR. Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan, disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan DPR 1/2025 sejajar dengan Peraturan Presiden. Dengan kedudukan BPK dan DPR yang sejajar, maka keberadaan Tata Tertib DPR yang baru hanya menguatkan fungsi pengawasan DPR dan tidak mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan; *Checks and Balances*; Dewan Perwakilan Rakyat; Hierarki Peraturan Perundang-undangan; Pembagian Kekuasaan.

KEDUDUKAN OTORITA IBU KOTA NUSANTARA DALAM KETATANEGARAAN
DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

THE POSITION OF NUSANTARA CAPITAL AUTHORITY IN THE CONSTITUTION AND
ITS IMPACTS ON STATE FINANCIAL MANAGEMENT

Supriyonohadi^{1,2}, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

²Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, Indonesia

Email: supriyonohadi13@gmail.com, agnes.pembriarni@bpk.go.id.

ARTICLE INFO

History:

Submitted:

21-02-2025

Revised:

07-05-2025

Accepted:

18-06-2025

Published:

30-06-2025

Keywords:

State Finances;
Nusantara Capital
Authority;
Nusantara Capital
Authority Special
Taxes.

Kata Kunci:

Keuangan Negara;
Otorita Ibu Kota
Nusantara; Pajak
Khusus Otorita Ibu
Kota Nusantara.

DOI:

<https://doi.org/10.28986/jshare.v1i1.1990>



Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access
article under CC BY-
SA license.

ABSTRACT

The government has established the relocation of Indonesia's capital city through Law Number 3 of 2022 concerning the Capital City. It is called as Nusantara. The government also formed the Nusantara Capital Authority (IKN Authority) an institution responsible for managing local governance in the IKN region, including collecting taxes and special levies. This study analyzes the role of the authority within the constitution and how it affects managing state's finances. This research employs a doctrinal method with a statutory approach. The study's findings indicate that the authority holds the status of a ministry-equivalent institution under the House of Representatives' supervision. This authority has the power to collect special taxes although it is not supervised by The Regional House of Representatives. The power to collect tax does not align with the principle of fiscal decentralization stipulated in the State Finance Law. Under Article 8 of the Law, the collection of IKN special taxes shall be performed by the Minister of Finance to ensure the consolidation of state revenue accountability. Such way of collecting taxes is similar to the United States, where the Internal Revenue Service, which is part of the US Department of Treasury, collects federal taxes.

ABSTRAK

Pemerintah telah menetapkan pemindahan Ibu Kota Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pemerintah juga membentuk Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKN) sebagai lembaga yang berwenang menjalankan pemerintahan daerah di kawasan IKN termasuk untuk memungut pajak dan pungutan khusus IKN. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Otorita IKN berkedudukan sebagai lembaga setingkat kementerian yang pengawasannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun mempunyai kewenangan melakukan pungutan pajak khusus IKN selaku pemerintah daerah khusus. Kewenangan pemungutan pajak khusus IKN tersebut tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara, pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Konsep pemungutan pajak ini juga telah diterapkan di Amerika Serikat dengan dilakukannya pemungutan pajak federal oleh Internal Revenue Service yang merupakan bagian dari Departemen Keuangan Amerika Serikat.

PENDAHULUAN

Ibu kota selalu identik dengan pusat kegiatan pemerintahan, pusat kegiatan dunia usaha, serta pusat kekuasaan dan politik dalam suatu negara. Berakar dari bahasa latin, dimana *caput* berarti kepala dan *capitol* merujuk pada gedung tempat pusat pemerintahan berada.¹ Dalam upaya memindahkan ibu kota, Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo menjadikan langkah ini sebagai salah satu fokus strategi kinerja. Langkah ini kemudian mendapat persetujuan pada sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).² Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menyatakan pemindahan ibu kota akan mereduksi beban Pulau Jawa sebagai hunian utama penduduk Indonesia.³ Proses ini dinilai akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari kontribusi wilayah selain Pulau Jawa, memperkuat identitas nasional dan penghayatan Pancasila dalam konstruksinya, peningkatan efisiensi dan efektivitas pemerintahan pusat, membangun kota cerdas, hijau, indah yang berdaya saing internasional yang akan menjadi simbol negara dalam pencapaian keadilan ekonomi dan pemerataan pembangunan.⁴

Pemindahan ibu kota terwujud dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN).⁵ Dalam UU IKN dimaksud, Nusantara merupakan nama ibu kota negara dan selanjutnya disebut sebagai Ibu Kota Nusantara yang memiliki pemerintahan daerah dengan karakteristik khusus setingkat provinsi. Kekhususan pemerintahan daerah IKN berbeda dari ibu kota sebelumnya, yakni Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta (DKI Jakarta). Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ditetapkan bahwa Provinsi DKI Jakarta berfungsi sebagai ibu kota negara dan merupakan daerah otonom pada tingkat provinsi yang diatur berdasarkan UU Pemda.⁶

Selanjutnya mengenai pembentukan Otorita IKN yang dijabarkan dalam Pasal 4 UU IKN, Otorita IKN merupakan lembaga setara kementerian yang melaksanakan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Tugasnya mencakup persiapan, pembangunan, pemindahan Ibu Kota Negara, dan pelaksanaan pemerintahan daerah khusus ibu kota. Pimpinan Otorita IKN berfungsi sebagai Kepala Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara setingkat Menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.⁷ Kerangka Ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal posisi Kepala Otorita sebagai kepala daerah dan model pemerintahan daerah berupa Otorita. Pasal 18 ayat

¹ Waluyo dkk, "Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan", *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 1 (2022), hlm. 45.

² Prayudi, "Aspek Politik Pemerintahan Dari Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara RI", *Jurnal DPR RI*, Vol. 25 No. 3 (2020), hlm. 177, DOI: 10.22212/kajian.v25i3.3892

³ Ambaranie Nadia Kemala Movanita dan Diamanty Meiliana, "4 Alasan Mengapa Ibu Kota Indonesia Harus Keluar dari Pulau Jawa", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/27/09284821/4-alasan-mengapa-ibu-kota-indonesia-harus-keluar-dari-pulau-jawa?page=all>, diakses 15 April 2025.

⁴ Dian Herdiana, "Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Transformative*, Volume 8 Issue 1 (2022), hlm. 3, <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1>.

⁵ Erry Praditya Utama, "Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara Berdasarkan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu kota Negara Ditinjau dengan Teori Tujuan Hukum", *Iblam Law Review*, Vol. 4 No. 3 (2024), hlm. 222, <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i2.405>.

⁶ Pasal 2, Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁷ Pasal 5 UU IKN.

(1) UUD NRI 1945 membagi NKRI atas daerah provinsi yang terbagi atas kabupaten dan kota. Tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Tegas bahwa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, daerah adalah provinsi, kabupaten dan kota. Bentuk otorita sebagai bentuk suatu pemerintahan daerah tidak dikenal dalam UUD NRI 1945. Lebih lanjut menurut sistem Ketatanegaraan Indonesia, kepala daerah tingkat provinsi adalah gubernur, bupati sebagai kepala daerah tingkat kabupaten dan walikota sebagai kepala daerah tingkat kota, namun status Otorita IKN yang setara dengan provinsi dipimpin oleh Kepala Otorita IKN yang jabatannya setingkat Menteri.⁸

Otorita IKN memiliki kekhususan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, selain menjadi satuan pemerintahan daerah setingkat provinsi yang bersifat khusus, Otorita IKN ditetapkan sebagai lembaga setingkat kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan IKN. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara (PP 17/2022), Otorita IKN mempunyai wewenang untuk melakukan pemungutan pajak khusus IKN dan pungutan khusus IKN. Dengan demikian Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian tetapi menjalankan fungsi pemerintahan daerah, serta dapat melakukan pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN. Kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan berdampak pada pengelolaan keuangan negara.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara. Sistematika pembahasan dalam penulisan ini diawali dengan tinjauan umum mengenai UU IKN, selanjutnya pembahasan mengenai kedudukan Otorita IKN dalam sistem ketatanegaraan, dan dampak kelembagaan dan kewenangan Otorita IKN terhadap pengelolaan keuangan negara.

Beberapa penelitian mengenai Otorita IKN sebelumnya telah dilakukan, yakni pertama penelitian Fayasy Failaq.⁹ Penelitian tersebut menyatakan ketidaksesuaian konsep pemerintah daerah khusus IKN dengan sistem daerah khusus setingkat provinsi yang dikenal dalam pembagian wilayah di Indonesia sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedua, penelitian Febbiola Rizka Marteen,¹⁰ di mana penelitiannya mencari konsep rekonstruksi yang ideal terhadap kedudukan ibu kota negara dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia. Ketiga penelitian Denis Kurniawan,¹¹ penelitian ini menyimpulkan Otorita IKN tidaklah menjalankan asas desentralisasi dalam kapasitasnya sebagai Pemerintah Daerah, melainkan hanya menjalankan fungsi sebagai dekonsentrasi fungsional yang merupakan wujud kepanjangan pemerintah pusat, dan jabatan kepala otorita IKN tidak berwujud prefektur terintegrasi, sehingga secara konsekuensi logis hanya berfungsi sebagai pengembal amanah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, namun tidak berkapasitas sebagai kepala pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan tiga penelitian sebelumnya terletak pada tujuan penelitian. Tujuan penelitian ini lebih spesifik menganalisis kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara yang belum dibahas

⁸ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah", *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 52 No. 1 (2022), hlm. 77, <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

⁹ Muhammad RM Fayasy Failaq dan Faraz Almira Arelia, "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara", *Jurnal Studi Kebijakan Publik*, Vol. 1 No. 1 (2022), hlm. 57, <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.

¹⁰ Febbiola Rizka Marteen, "Menakar Pengaturan tentang Ibu Kota Nusantara Melalui Pasal 18 UUD 1945", *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*, Vol. 4 No. 5, (Juli 2024), hlm. 1083, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>.

¹¹ Denis Kurniawan, "Otorita IKN dalam Status Kelembagaan dan Hubungan Pembagian Kekuasaan Pusat dengan Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 22 No. 1 (2025), hlm. 178, <https://doi.org/10.31078/jk2219>.

dalam penelitian sebelumnya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru dalam bidang pengelolaan keuangan negara dan *novelty* dalam penelitian sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Analisis dilakukan dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan pemindahan Ibu Kota Negara. Fokus penelitian ini adalah pada kedudukan Otorita IKN dalam ketatanegaraan dan dampaknya terhadap pengelolaan keuangan negara beserta cara mengatasi persoalannya. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan temuan yang mendalam dan deskriptif, serta memberikan jawaban atas permasalahan yang diajukan.

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

1. Prinsip Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan IKN

Prinsip-prinsip yang mendasari pelaksanaan pembangunan dan pengembangan Ibu Kota Nusantara meliputi:¹² kesetaraan, dimana IKN berkomitmen membangun sebuah kota yang memberikan peluang ekonomi bagi semua, menginisiasi pendapatan perkapita tinggi, mengurangi ketimpangan ekonomi, dan memberikan landasan Bhinneka Tunggal Ika dalam suasana harmoni. Kota dirancang berdasarkan kondisi alam dengan mengikuti prinsip keseimbangan ekologis, menjadikan infrastruktur perkotaan sirkular dan tangguh berdasarkan asas ketahanan. Menciptakan kota yang efisien dalam penggunaan energi terbarukan dan emisi karbon yang rendah, mendukung keberlanjutan pembangunan, membentuk kota yang aman, nyaman, dan terjangkau memenuhi standar kelayakan hidup, konektivitas, yang memudahkan akses, mempercepat mobilitas penduduk, serta mewujudkan kota yang nyaman dan efisien dalam manajemen pemerintahan, bisnis, dan masyarakat melalui informasi, komunikasi, dan teknologi dengan prinsip kota cerdas.

Prinsip-prinsip tersebut memiliki hubungan dengan konsep *right to city* oleh Lefebvre. Lefebvre mengkategorikan dua hak untuk mencapai *right to the city*, yaitu *right to oeuvre* yang mencakup hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan pembentukan kota, dan *right to appropriation* yaitu hak untuk menggunakan semua ruang di dalam kota untuk kehidupan sehari-hari, meliputi hak menempati, hidup, bermain, bekerja dan terwakili di kota.¹³ Pembangunan IKN dengan rancangan infrastruktur modern akan meningkatkan kualitas hidup dan aksesibilitas bagi masyarakat yang lebih ramah lingkungan dan berkelanjutan, mengurangi kesenjangan pembangunan dan memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat di luar Pulau Jawa. Namun sistem pengelolaan IKN yang terpusat berpotensi meniadakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kota, sehingga mengancam hak-hak warga kota. Perpindahan masyarakat, perubahan tata ruang, dan perubahan sosial ekonomi

¹² Yanti Fristikawati dkk, "Pengaturan dan Penerapan *Sustainable Development* pada Pembangunan Ibu kota Negara Nusantara", *Jurnal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha*, Vol. 5 No. 2 (2022), hlm. 744, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i2.51859>.

¹³ Zufar Azka Prabaswara dkk, "Peran Perancangan dalam Memperjuangkan *Right To The City* pada Kota Bogota", *Sinektika Jurnal Arsitektur*, Vol. 18 No. 2 (2021), hlm. 180, DOI: 10.23917/sinektika.v18i2.15331.

juga dapat mengancam hak-hak warga. Supaya sejalan dengan konsep *right to city*, IKN harus mengatasi tantangan terkait partisipasi masyarakat dan dampak sosial. Pembangunan IKN harus memperhatikan hak-hak warga, termasuk hak atas ruang publik, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan akses terhadap layanan publik yang berkualitas.

2. Pembentukan Otorita IKN sebagai Pemerintahan Khusus di Ibu Kota Baru

Berdasarkan UU IKN yang mengatur tentang pembentukan, kedudukan dan keistimewaannya, Otorita IKN merupakan lembaga setingkat kementerian yang memegang peranan signifikan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Perpindahan posisi, tugas, dan fungsi dari Ibu Kota Negara (IKN) dari Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta diatur melalui Keputusan Presiden.¹⁴ Pembentukan IKN ini direncanakan untuk mengurangi beban Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan ekonomi serta untuk mendistribusikan pembangunan secara lebih adil.¹⁵ Berdasarkan Pasal 5 UU IKN, sebagai Ibu Kota NKRI, IKN berfungsi sebagai lokasi pemerintahan pusat dan perwakilan negara asing serta lembaga internasional. Idealnya ibu kota negara dan pusat pemerintahan sebaiknya berbeda. Hal tersebut untuk memisahkan fungsi politik dan administrasi, serta memungkinkan ibu kota untuk menjadi pusat kegiatan ekonomi dan budaya yang lebih luas, sementara pusat pemerintahan tetap berfungsi sebagai tempat pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, sebagai contoh di Malaysia, Putra Jaya adalah pusat pemerintahan, sedangkan Kuala Lumpur adalah pusat ekonomi.¹⁶

Otorita IKN menjadi entitas pemerintahan daerah khusus berdasarkan UU IKN mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri serta mengadakan pemilihan umum tingkat nasional. Kepala Otorita IKN yang terpilih dan diangkat oleh Presiden, setelah berkonsultasi dengan DPR, adalah pemimpin pemerintah daerah khusus IKN. Posisi Kepala Otorita IKN setara dengan jabatan Menteri. Tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah khusus yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah Khusus IKN diatur oleh Undang-Undang IKN, kecuali untuk hal-hal yang ditetapkan sebagai tugas pemerintahan pusat. Otorita IKN memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan demi menjalankan pemerintahan daerah khusus IKN dan mengelola langkah-langkah persiapan, pembangunan, serta pemindahan IKN. Otorita IKN bertanggung jawab atas pengelolaan pembangunan dan pengembangan ibu kota yang baru di Indonesia dengan tujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang transparan dan akuntabel, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam semua tahap perencanaan dan pelaksanaan, sekaligus berkomitmen terhadap keberlanjutan serta kesuksesan transformasi IKN menjadi pusat inovasi dan pertumbuhan bagi Indonesia.

3. Karakteristik Otorita IKN.

Otorita IKN dikelola oleh seorang Kepala Otorita yang dibantu oleh Wakil Kepala Otorita IKN.¹⁷ Sama seperti Kepala Otorita IKN, proses pengangkatan dan pemberhentian Wakil Kepala Otorita IKN dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR, dengan masa jabatan selama lima tahun, dan dapat diangkat kembali dalam jangka waktu yang sama serta

¹⁴ Pasal 4 ayat (2) UU IKN.

¹⁵ Rizki Kurniawan, "Analisis Yuridis Pemindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara", *Karimah Tauhid*, Vol. 3 No. 6 (2024), hlm. 6436, <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i6.13577>.

¹⁶ Delik Hudalah, *Planning Indonesia's New Capital City Behind Nusantara*, (Milton Park and New York: Routledge, 2025), p. 11, DOI: 10.4324/9781003529668.

¹⁷ Pasal 9 ayat (1) UU IKN.

dapat diberhentikan oleh Presiden sewaktu-waktu sebelum masa jabatannya berakhir.¹⁸ Untuk pertama kalinya, Kepala dan Wakil Otorita IKN diangkat oleh Presiden dalam waktu dua bulan setelah pengesahan UU IKN.¹⁹

Dengan desain dan struktur yang dirancang khusus serta otorita yang luas, Otorita IKN memiliki tanggung jawab atas berbagai aspek pemerintahan, termasuk perencanaan, pembangunan, dan penyediaan layanan publik di kawasan IKN. Sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah Khusus, IKN memiliki kewenangan tertentu yang meliputi penerbitan izin investasi, penyediaan kemudahan berusaha, dan pemberian fasilitas khusus kepada pihak-pihak yang berkontribusi mendanai kegiatan persiapan, pembangunan, pemindahan serta pengembangan IKN dan wilayah mitra dalam rangka aktivitas persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara sekaligus menjalankan fungsi Pemda Khusus IKN.²⁰

UU IKN menetapkan bahwa IKN hanya menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan umum tingkat pusat guna memilih anggota DPR, serta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jika hal ini mempengaruhi perhitungan alokasi kursi untuk dewan perwakilan rakyat daerah di wilayah yang berbatasan langsung dengan IKN, maka pengaturan jumlah kursi untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah tersebut harus mematuhi ketentuan peraturan hukum yang berlaku. Pembentukan daerah pemilihan untuk anggota DPR dan DPD di IKN dilakukan dan ditentukan oleh Panitia Pemilihan Umum dengan berkonsultasi bersama Otorita IKN.²¹

B. Kedudukan Otorita IKN dalam Sistem Ketatanegaraan

1. Kelembagaan Otorita IKN ditinjau dari Konstitusi

Konstitusi berfungsi sebagai landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan nasional dan berperan sebagai undang-undang fundamental dalam suatu negara, sesuai dengan definisi yang terdapat dalam *Black's Law Dictionary*: "*Constitution, the organic and fundamental law of nation or state...*".²² Sir Kenneth Clinton Wheare membedakan konstitusi dalam pengertian luas dan sempit. Dalam konteks yang lebih luas konstitusi mencakup hukum dasar tertulis dan tidak tertulis, termasuk kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan. Sementara dalam konteks sempit konstitusi merupakan dokumen peraturan dasar yang mengatur pemerintahan negara.²³ Dalam arti sempit konstitusi dipahami sebagai Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana dinyatakan dalam *Oxford Dictionary of Law*: "*Constitution is the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state...*".²⁴ Tindakan dalam suatu sistem negara yang berbasis konstitusi akan selalu sejalan dengan konstitusi tersebut, sehingga konstitusionalitasnya mampu memastikan bahwa proses bernegara sesuai dengan konstitusi nasional. Berdasarkan teori pemerintahan ini, kita bisa mengevaluasi apakah kedudukan Otorita IKN dalam sistem pemerintahan telah sesuai dan

¹⁸ Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU IKN.

¹⁹ Pasal 10 ayat (3) UU IKN.

²⁰ Fahrul Fauzi, "Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara", *Tunas Agraria*, Vol. 6 No. 3 (2023), hlm. 178, <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.246>.

²¹ Pasal 13 UU IKN.

²² Fikri Hadi dan Farina Gandryani, "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah", *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 52 No. 1 (2022), hlm. 72, <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.

²³ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 31.

²⁴ Fikri Hadi dan Farina Gandryani, *Op. Cit.*, hlm. 73.

sejalan dengan UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar dalam sistem pemerintahan Indonesia yang menentukan, mengatur keseimbangan kekuasaan, membatasi kekuasaan organ negara, dan memberikan legitimasi terhadap kekuasaan negara atau kegiatan yang menyangkut penguasaan kekuasaan negara.²⁵

Menafsirkan pembagian NKRI dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, dapat dinyatakan bahwa NKRI terdiri dari daerah provinsi dan setiap provinsi selanjutnya terbagi menjadi kabupaten dan kota. Setiap tingkatan, baik provinsi, kabupaten, maupun kota memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang. Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), provinsi, kabupaten, dan kota adalah entitas masyarakat hukum yang memiliki batasan wilayah yang berwenang untuk mengelola serta menangani urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan inisiatif yang muncul dari aspirasi masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dikenal sebagai daerah otonom. Sementara itu, wilayah administratif adalah area kerja bagi perangkat Pemerintah Pusat, termasuk Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat di daerah serta tugas Gubernur dan Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di wilayah tersebut.²⁶

Dalam Pasal 1 ayat (2) UU IKN, Ibu Kota Nusantara didefinisikan sebagai satuan pemerintahan daerah yang memiliki karakteristik khusus dan setara dengan provinsi. Namun, jika peraturan ini dianalisis melalui klausul daerah otonom dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berkaitan dengan bentuk serta pembagian wilayah tertentu berdasarkan jenis daerah otonom atau wilayah administratif seperti provinsi, kabupaten, atau kota, ditambah Pasal 18 ayat (2) yang mengacu pada wewenang pemerintah daerah otonom dan wilayah administratif dengan mempertimbangkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, maka bisa disimpulkan bahwa IKN bukanlah termasuk dalam kategori daerah otonom. Perbedaan utama antara daerah otonom dan daerah administratif terletak pada tingkat otonomi yang dimiliki. Wilayah otonom memperoleh kekuasaan yang lebih luas untuk mengatur serta mengelola pemerintahan mereka sendiri, termasuk dalam pembuatan keputusan mengenai kebijakan dan program di tingkat daerah. Sementara itu, wilayah administratif lebih fokus pada implementasi kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah yang lebih tinggi. Namun Otorita IKN diberikan kewenangan otonom untuk menyelenggarakan pemerintahan di IKN, termasuk menyusun rencana peruntukan tanah, mengelola hak pengelolaan, dan menetapkan tarif.

Diatur dalam UU Pemda, dekonsentrasi adalah pengalihan sejumlah Urusan Pemerintahan yang menjadi hak Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai perwakilan Pemerintah Pusat, kepada lembaga vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur serta bupati/walikota yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan umum. Di sisi lain, desentralisasi merujuk pada pemindahan Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dengan mengacu pada Prinsip Otonomi.²⁷ Konsep-konsep ini akan menentukan apakah suatu wilayah termasuk dalam kategori otonomi atau sekadar wilayah administratif. Wilayah otonom menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi,

²⁵ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 28.

²⁶ M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 5 No. 2 (2020), hlm. 125, DOI:10.29300/imr.v5i2.3482.

²⁷ Wilda Prihatiningtyas, "Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah", *Airlangga Development Journal*, Vol. 1 No. 1 (2017), hlm. 57, <https://doi.org/10.20473/adj.v1i1.18011>.

serta memiliki karakteristik utama berupa lembaga perwakilan daerah dan pemimpin yang berfungsi sebagai organisasi politik lokal. Apabila sebuah daerah hanya menerapkan dekonsentrasi saja, maka statusnya hanyalah sebagai wilayah administratif. Sebagai contoh kecamatan atau wilayah administrasi kota/kabupaten di DKI Jakarta. Kecamatan sebagai wilayah administratif dapat dilihat dari peran Camat sebagai kepala pemerintahannya yang dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari serta bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Status wilayah ini akan memengaruhi urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab dan kekuasaan dari Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara. Ini juga berpengaruh pada kedudukan Peraturan Ibu Kota Nusantara atau Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara dalam hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, apakah setara dengan perda provinsi, perda kabupaten/kota, atau peraturan menteri. Sebelumnya telah diterangkan bahwa Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara adalah pejabat setingkat menteri, yang ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Perbedaan antara konsep pemerintahan khusus IKN dan konsep Pemerintahan Daerah menurut UUD 1945 serta UU Pemda dapat dilihat pada Pasal 4 ayat (1) huruf b UU IKN yang menyatakan bahwa Otorita IKN berfungsi sebagai lembaga yang setara dengan kementerian yang mengelola pemerintahan daerah khusus IKN. Status lembaga setingkat kementerian menunjukkan bahwa Kepala Otorita IKN bukanlah posisi yang setara dengan Gubernur yang merupakan kepala daerah di tingkat provinsi. Ketentuan dalam pasal ini bertentangan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 2 UU IKN yang menyatakan bahwa kawasan Ibu Kota Nusantara berada pada tingkat provinsi.

IKN tidak memiliki DPRD yang mewakili masyarakat baik di tingkat provinsi maupun di daerah kabupaten/kota. Situasi ini secara prinsipil bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota seharusnya memiliki DPRD. Jika IKN hanya menjadi wilayah administrasi terdapat hal-hal yang dilanggar seperti partisipasi politik daerah dan keterwakilan rakyat daerah dalam DPRD. Sebelumnya kabupaten dan kota di DKI Jakarta juga tidak menerapkan konsep wilayah administrasi yang sepenuhnya terpisah dari daerah otonom. Meskipun berfungsi sebagai wilayah administrasi, namun kabupaten dan kota di DKI Jakarta tetap berada dalam kerangka daerah otonom provinsi DKI Jakarta. Ketidadaan DPRD inipun tidak sejalan dengan prinsip desentralisasi, di mana pemerintahan daerah sepatutnya dijalankan oleh masyarakat, dan pentingnya perwakilan penduduk di daerah sangat diperlukan karena DPRD memiliki peran krusial dalam sektor pemerintahan daerah terkait legislatif, penganggaran, dan pengawasan. DPRD juga memiliki kekuasaan untuk merumuskan dan menyetujui perda bersama kepala daerah serta untuk mengajukan pemilihan dan pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Kontradiksi dengan UUD NRI 1945 selanjutnya terkait dengan pengaturan tentang mekanisme pemilihan pemimpin daerah. Di dalam Pasal 5 UU IKN, Kepala Otorita IKN ditetapkan dan diangkat oleh Presiden setelah berdiskusi dengan DPR. Hal ini bertentangan dengan ketentuan di Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota seharusnya terpilih secara demokratis sebagai pemimpin daerah di Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Istilah "sebagai pemimpin daerah" menunjukkan bahwa pemimpin daerah Provinsi adalah seorang Gubernur, tetapi IKN, yang dianggap setara dengan provinsi, malah dipimpin oleh Kepala Otorita. Ini berbeda dengan Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, serta Provinsi Nanggroe

Aceh Darussalam, meskipun mereka memiliki status sebagai pemerintah daerah yang istimewa atau khusus, tetap dipimpin oleh seorang Gubernur. Selanjutnya, istilah 'dipilih secara demokratis' menekankan bahwa proses pemilihan pemimpin daerah harus dilakukan dengan cara yang demokratis. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 pada tanggal 22 Maret 2005, pelaksanaan pemilihan pemimpin daerah secara demokratis bisa dilakukan dengan dua cara, yaitu pemimpin daerah dipilih melalui pemilu dan tidak diangkat langsung, atau pemilihan dilakukan secara demokratis oleh DPRD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Namun, Kepala Otorita IKN tidak dipilih secara demokratis dengan cara manapun, melainkan ditetapkan, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Penjelasan-penjelasan di atas menunjukkan bahwa konsep Otorita IKN tidak sesuai dengan batasan, struktur, bentuk, serta metode pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Konsep Otorita IKN ini seolah dibentuk sejalan dengan konstitusi, dengan menganggap Otorita IKN masih tergolong dalam kategori pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun, jika ditelaah menggunakan teori-teori konstitusi, di mana konstitusi menjadi dasar hukum yang dijadikan pedoman untuk menjalankan suatu negara dan merupakan hukum tertinggi yang menetapkan pihak dengan kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, batasan pemerintahan, kekuasaan perwakilan rakyat, kekuasaan peradilan, berbagai organ negara, serta hak-hak rakyat, maka wajib untuk memahami nilai-nilai dan norma yang berkembang di masyarakat serta praktik penyelenggaraan negara. Pemahaman ini sangat penting untuk mengerti konteks filosofis, sosiologis, politis, dan historis dari penyusunan hukum agar kita bisa memahami dengan baik ketentuan yang ada dalam setiap pasal undang-undang dasar tersebut. Akibatnya, dapat disimpulkan bahwa posisi dan wewenang Otorita IKN tidak mencerminkan makna dan paradigma yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, kurang sejalan dengan konstitusi.

2. Struktur dan Tugas Otorita IKN sebagai Badan yang Menjalankan Pemerintahan di IKN

Struktur organisasi Otorita IKN terdiri atas Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN, serta sembilan Jabatan Tinggi Madya dengan masing-masing tugasnya sebagai berikut:

Tabel 1. Struktur dan Tugas Otorita IKN

No.	Jabatan	Tugas
1	Ketua Otorita IKN	Melakukan penyelenggaraan untuk Pemerintahan Daerah Khusus IKN, serta pengembangan IKN dan daerah yang berfungsi sebagai mitra. Menyiapkan, membangun, dan memindahkan IKN
2	Wakil Ketua Otorita IKN	Membantu Ketua Otorita IKN
3	Sekretaris	Melaksanakan koordinasi pelaksanaan program dan kegiatan, pengawasan serta pemberian bantuan administrasi, dan pengelolaan organisasi kepada seluruh unsur organisasi Otorita IKN

No.	Jabatan	Tugas
4	Deputi Bidang Perencanaan dan Pertanahan	Merancang strategi, menyusun tata ruang dan rincian pengaturan ruang, penguasaan serta pengelolaan tanah, pemantauan serta modifikasi Rencana Induk IKN, ditambah pemindahan lokasi pemerintahan, pegawai ASN, TNI, dan POLRI
5	Deputi Bidang Pengendalian Pembangunan	Menyusun strategi, melaksanakan, mengatur, memantau, dan mengawasi dalam sektor pengendalian pembangunan
6	Deputi Bidang Sosial, Budaya, dan Pemberdayaan Masyarakat	Menyusun kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: - bidang sosial - budaya - pemberdayaan masyarakat
7	Deputi Bidang Transformasi Hijau dan Digital	Menyusun kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: - transformasi hijau - digital
8	Deputi Bidang Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: - lingkungan hidup - sumber daya alam
9	Deputi Bidang Pendanaan dan Investasi	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: - pendanaan - investasi
10	Deputi Bidang Sarana dan Prasarana	Merumuskan kebijakan, melaksanakan, mengoordinasikan, memantau, dan mengawasi bidang: - sarana - prasarana
11	Unit Kerja Hukum dan Kepatuhan	Memberikan pertimbangan dan advokasi hukum, menyusun perjanjian serta peraturan di lingkup Otorita IKN, melaksanakan pengawasan internal, serta melakukan koordinasi dan supervisi terkait pemenuhan kepatuhan. Selain itu, juga bertanggung jawab untuk mencegah pelanggaran dalam lingkungan Otorita IKN, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Sumber: Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Otorita IKN.

3. Hubungan Otorita IKN dengan Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Lainnya

Profesor Djohermansyah Djohan menjelaskan bahwa otorita merupakan lembaga pemerintah pusat yang diberikan delegasi kewenangan tertentu oleh Pemerintah, dan bukan merupakan daerah atau badan hukum. Dalam konteks ini, daerah diartikan sebagai kesatuan

masyarakat hukum yang berada di wilayah tertentu, yang memiliki hak untuk mengatur dirinya sendiri sebagai badan hukum serta berperan secara hukum, termasuk memiliki kekayaan dan kewajiban sebagai entitas politik. Berdasarkan pemahaman tersebut, Otorita IKN seharusnya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan bukan sebagai badan hukum. Oleh karena itu, Otorita IKN tidak seharusnya memiliki wewenang untuk mengeluarkan keputusan atau kebijakan yang berkaitan dengan pajak, retribusi, atau regulasi lain yang berdampak pada kepentingan umum.²⁸

Dalam teori ketatanegaraan, lembaga negara dipahami sebagai alat-alat yang membentuk kelengkapan negara, yang terdiri dari organ-organ pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Secara konkret, lembaga negara berfungsi sebagai institusi yang menjalankan pemerintahan. Sri Soemantri menjelaskan bahwa lembaga-lembaga negara membentuk suatu kesatuan proses yang saling terhubung dalam menjalankan fungsi negara.²⁹

Dalam UUD NRI 1945, tidak ada pengaturan yang eksplisit mengenai lembaga negara. Hal ini menyebabkan munculnya perbedaan dalam penafsiran mengenai definisi dan klasifikasi lembaga negara. Istilah "badan" dan "lembaga" sering digunakan untuk mengelompokkan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Oleh karena itu, selain nomenklatur lembaga negara, istilah lembaga pemerintahan juga sering digunakan.³⁰ Pembentukan lembaga negara dapat dilakukan berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau Keputusan Presiden, dengan tingkatan kedudukan lembaga tersebut mengikuti peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD NRI 1945 berfungsi sebagai organ konstitusi, sementara lembaga yang didirikan berdasarkan undang-undang berperan sebagai organ undang-undang. Di sisi lain, lembaga yang dibentuk melalui Keputusan Presiden memiliki kedudukan di bawah organ konstitusi, hal ini juga tercermin pada tingkat jabatan pejabat yang mengisi posisi dalam lembaga negara tersebut. Sementara itu, lembaga yang dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan perda memiliki tingkat kedudukan yang lebih rendah.³¹ Berdasarkan penjelasan tersebut terdapat dua klasifikasi lembaga negara, yaitu:³²

- a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD NRI 1945.
- b. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain di luar konstitusi.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan memiliki wewenang untuk mengangkat Menteri yang akan membantu dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, termasuk mendirikan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Berbeda dengan pembentukan Kementerian yang diatur secara ketat oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LPNK dibentuk secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan untuk mewujudkan visi, misi, program, dan kebijakan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan LPNK ini dapat

²⁸ Isnu Harjo Prayitno, "Konsep Otorita Ibu Kota Negara Nusantara Sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Prosiding SENANTIAS: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PKM*, Vol. 4 No. 1 (Juli 2023), hlm. 1162, <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/Senan/article/view/33849>.

²⁹ Mohamad Hidayat Muhtar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jambi: PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2023), hlm. 63.

³⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Ull Press, 2007), hlm. 83.

³¹ *Ibid.*, hlm. 84.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 40.

dikelompokkan berdasarkan karakteristik serta nomenklatur lembaga yang dibentuk, sebagai berikut:³³

Tabel 2. Klasifikasi Pembentukan LPNK

No.	Nomenklatur	Karakteristik LPNK			
		Sifat (Tugas Fungsi)	Struktur Organisasi	Kedudukan (Lembaga dan Pimpinan)	Pegawai
1	Badan	Bersifat masukan kebijakan maupun penajaman tugas dan fungsi kementerian (Di bawah koordinasi kementerian)	Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Lembaga setingkat menteri (Bagian dari Kabinet) Dipilih oleh Presiden)	ASN Profesional
2	Dewan/ Majelis	Cabang Eksekutif, <i>advisory</i> kebijakan	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden Lembaga tidak setingkat menteri (Bukan bagian dari Kabinet)	ASN Profesional Masyarakat
3	Komisi atau Komite	Tusinya unik, khas, belum diampu Kementerian, bersifat teknis, dan independen	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden/DPR Lembaga tidak setingkat menteri	ASN Profesional Masyarakat
4	Tim Koordinasi/ Gugus Tugas	Bersifat untuk sementara, untuk percepatan, dan lintas sektoral	Tidak Memiliki Struktural Eselon 1 dan seterusnya	Ketua dan Anggotanya dipilih Presiden Lembaga tidak setingkat menteri (Bukan bagian dari Kabinet)	ASN Profesional Masyarakat

Sumber: Humas Sekretariat Kabinet

Berdasarkan teori dan konsep pengkategorian LPNK dalam sistem pemerintahan, desain Otorita IKN tampaknya kurang tepat. Sementara struktur kelembagaannya setara dengan menteri, kewenangannya mirip dengan tingkat provinsi atau daerah otonom. Hal ini tentu

³³ Humas Sekretariat Kabinet, "Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal: Pembedaan LPNK dan LNS", <https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>, diakses 19 November 2024.

berpengaruh pada relasi antara Otorita IKN dengan Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah lainnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Otorita IKN memiliki peran penting dalam fungsi koordinasi, pengarahan, pemantauan, dan pengendalian terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh kementerian, lembaga, Pemerintah Daerah, serta badan usaha. Selain itu, Otorita IKN juga bertanggung jawab untuk berkoordinasi dengan kementerian yang mengurus bidang keuangan negara terkait pengelolaan barang milik negara, yang sebelumnya digunakan oleh kementerian dan lembaga di Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta dan/atau provinsi lain, dalam pelaksanaan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.³⁴ Otorita IKN memiliki kewenangan untuk mengatur dan melakukan koordinasi sesuai dengan Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.³⁵

Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan beserta perubahan-perubahannya, mencakup berbagai tingkatan, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), hingga Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (Perpres), dan Peraturan Daerah (Perda). Sebagai Kepala Pemerintahan Ibu Kota Nusantara (IKN) yang ditunjuk oleh Presiden, Peraturan Kepala Otorita IKN bukanlah termasuk kategori Perda, karena tidak diterbitkan bersama-sama dengan DPRD. Oleh karena itu, Peraturan Kepala Otorita IKN sejajar dengan peraturan kepala badan lain yang setara dengan menteri, dan berlaku hanya di wilayah IKN. Mengacu pada besar kemungkinan sengketa yurisdiksi antara Otorita IKN dan kementerian teknis yang mungkin muncul, penting untuk mengatur secara jelas mekanisme penyelesaian sengketa antara Otorita IKN dan kementerian lain. Hal ini perlu ditentukan apakah penyelesaiannya akan dilakukan melalui Presiden atau kementerian koordinator, mengingat adanya kesetaraan lembaga antara Otorita IKN dan kementerian.

Lebih lanjut terkait pengaturan hubungan Otorita IKN dengan daerah mitra yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara.³⁶ Otorita IKN memiliki kewenangan khusus untuk memberikan izin investasi, memfasilitasi kemudahan berusaha, dan menyediakan fasilitas khusus bagi pihak-pihak yang mendukung pembiayaan dalam mengelola pendanaan yang berkaitan dengan kegiatan persiapan, pembangunan ibu kota negara, serta pengembangan daerah mitra. Penting untuk memperjelas hubungan antara Ibu Kota Nusantara dan daerah-daerah mitra seperti Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Kabupaten Penajam Paser Utara karena pemda-pemda tersebut akan tetap menjalankan urusan pemda di wilayahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut termasuk tetap melaksanakan kewenangan dan perizinan yang terkait dengan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta melakukan pemungutan pajak dan retribusi daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan hingga penetapan pemindahan Ibu Kota Negara tersebut.³⁷

³⁴ Pasal 3 ayat (2) huruf d dan p Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁵ Pasal 24 ayat (3) Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁶ Pasal 26 ayat (1), (2), dan (3) Perpres Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.

³⁷ Pasal 39 ayat (3) dan (4) UU IKN.

4. Kewenangan Otorita IKN Dibandingkan dengan Pemerintah Daerah pada Umumnya

Dalam pelaksanaan pemerintahan, Otorita IKN Nusantara memiliki dua jenis kewenangan khusus, yaitu kewenangan atributif dan delegatif. Kewenangan atributif yang diberikan oleh Undang-Undang IKN kepada Otorita IKN mencakup berbagai aspek, antara lain persiapan pembangunan, tata ruang dan lingkungan hidup, pertanahan, penanggulangan bencana, perpajakan, pengelolaan anggaran, serta pengadaan barang dan jasa.³⁸ Otorita IKN memiliki kewenangan untuk memberikan izin, investasi, kemudahan berusaha, serta fasilitas khusus yang mendukung pembiayaan dalam rangka persiapan, pembangunan, dan pemindahan IKN, serta pengembangan IKN dan daerah mitra. Selain itu, Otorita IKN dapat menjalin kerja sama dengan kementerian atau lembaga yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan persiapan dan pembangunan. Otorita IKN juga berwenang untuk menyusun rencana detail tata ruang IKN melalui Peraturan Otorita IKN. Tanggung jawab Otorita IKN mencakup persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan publik, di mana Kepala Otorita IKN akan menetapkan lokasi pengadaan tanah serta memberikan hak pakai dan/atau pengelolaan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Juga, Otorita IKN dapat melakukan perjanjian dengan individu atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah yang terdaftar di IKN dan memberikan jaminan untuk perpanjangan dan pembaruan hak atas tanah yang ada. Selain itu, Otorita IKN diberi kewenangan untuk memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN. Dalam ranah anggaran, Kepala Otorita IKN mengatur rencana kerja dan anggaran sebagai pengguna anggaran serta menyusun rencana pendapatan dari sumber sah lainnya atau dari pajak dan pungutan khusus. Dalam konteks Barang dan Jasa, Otorita IKN juga diberikan kewenangan untuk menetapkan tanah di IKN sebagai Barang Milik Negara dan/atau Aset yang dikuasai oleh Otorita IKN.

Selain kewenangan atributif, Otorita IKN juga memiliki kewenangan delegatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini meliputi urusan pemerintahan wajib yang berhubungan dengan pelayanan dasar, urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, serta urusan pemerintahan pilihan. Otorita IKN berwenang untuk menerima kewenangan dari kementerian dan lembaga yang akan dialihkan kepada IKN, meskipun ada batasan pada kewenangan strategis nasional yang tidak dapat diserahkan. Kewenangan strategis ini mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama. Kewenangan yang bersifat strategis dan nasional ini memerlukan penanganan khusus dan kebijakan yang berskala internasional, serta harus mengikuti rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang khusus.

Dalam hal memberikan kewenangan kepada Otorita IKN, Kementerian Dalam Negeri telah mendorong kementerian dan lembaga untuk menjalankan rencana induk yang telah ditetapkan. Namun, kewenangan tertentu yang tidak dapat dialihkan kepada Otorita IKN, seperti kewenangan terkait konservasi yang memerlukan keahlian dan spesialisasi teknik, tetap menjadi tanggung jawab kementerian dan lembaga terkait.³⁹

Berdasarkan penjelasan di atas, Otorita IKN memiliki kewenangan atributif dan delegatif yang juga dimiliki oleh Pemda lain. Sebagai contoh Provinsi memiliki kewenangan atributif untuk mengelola sumber daya alam di wilayahnya, membuat Perda, dan melaksanakan urusan

³⁸ Ahmadi dan M Hadin Muhjad, "Urgensi Terhadap Kedudukan Badan Otorita Dalam Ibu Kota Negara", *Jurnal Kewarganegaraan*, Vol. 8 No. 1 (2024), hlm. 1211, <https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6562>.

³⁹ *Ibid.*

pemerintahan umum, di mana kewenangan ini diberikan secara langsung oleh Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah provinsi. Provinsi juga memiliki kewenangan delegatif yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi, untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat seperti pelaksanaan program nasional di tingkat provinsi, penerbitan izin-izin tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti izin usaha, atau pelaksanaan tugas pembantuan.

Perbedaan pelaksanaan kewenangan Otorita IKN dengan Pemda lain terjadi oleh karena ketiadaan DPRD pada IKN. Misalnya dalam pelaksanaan kewenangan memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN. Secara hukum, Pemda membutuhkan DPRD untuk menyetujui kebijakan pemungutan pajak dan retribusi.⁴⁰ Lebih lanjut berdasarkan UU Pemda dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah, dengan kata lain Perda adalah sebuah produk yang dibuat oleh dua badan politik, yaitu Kepala Daerah dan DPRD. Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota berwenang untuk membuat perda dan peraturan kepala daerah, untuk menyelenggarakan urusan otonom daerah dan tugas pembantuan. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Perda merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh Pemda dan pada dasarnya Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun tidak demikian halnya dengan Otorita IKN, berdasarkan Pasal 24 UU IKN, Otorita IKN berwenang memungut pungutan khusus dan/atau pajak khusus di IKN dengan dasar peraturan yang ditetapkannya setelah mendapat persetujuan DPR.

Perhatian khusus perlu diberikan terhadap hubungan Otorita IKN dengan daerah sekitarnya, seperti Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Penajam Paser Utara, dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Diperlukan peraturan secara tegas dan komprehensif mengenai urusan dan kewenangan Otorita yang berpotensi menimbulkan sengketa antara pemerintah daerah dan Otorita tersebut terutama atas berkurangnya sumber pendapatan asli daerah (PAD) dengan berkurangnya cakupan wilayah yang sebelumnya dikuasai daerah sekitarnya yang kemudian akan dikelola Otorita IKN.⁴¹ Penting untuk menegaskan perbedaan antara tugas penyiapan, pembangunan, dan pemindahan ibu kota negara dengan peran sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus Ibu Kota Negara. Otorita seharusnya berfungsi sebagai badan *ad hoc* atau badan sementara yang bertugas untuk menyiapkan, membangun, dan memindahkan IKN. Namun, dalam Undang-Undang IKN ini, Otorita IKN juga diberikan kewenangan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khusus IKN. Pengaturan yang mencakup dua fungsi ini mengakibatkan dualisme status dalam pelaksanaan Otorita IKN dan bertentangan dengan norma-norma yang terdapat dalam Undang-Undang Pemda.⁴² Mengingat luasnya kewenangan Otorita IKN, penting untuk mempertimbangkan pendampingan dari kementerian atau lembaga yang berkaitan dengan kewenangan yang telah diserahkan kepada Otorita IKN khususnya terkait norma, standar, persyaratan, dan kriteria yang diperlukan dalam pelaksanaannya.

⁴⁰ Pasal 98 ayat (2) UU 1/2022.

⁴¹ Siti Nur Aisyah dan Ni'matul Huda, "Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022", *Prosiding Nasional Hukum Aktual*, Vol. 2 No. 1 (Januari 2024), hlm. 101, <https://journal.uui.ac.id/psha/article/view/33495/16536>.

⁴² Rini Kustiasih, "Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN", <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>, diakses 18 November 2024.

C. Dampak Kelembagaan dan Kewenangan Otorita IKN Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

Pasca diundangkannya UU IKN, terdapat bentuk pemerintahan daerah baru yaitu Otorita IKN. Konsep Otorita IKN ini bukan provinsi dan kabupaten/kota yang dikepalai oleh Gubernur, Bupati atau Walikota, melainkan lembaga setingkat kementerian yang dipimpin oleh Kepala Otorita berdasarkan pengangkatan dan pemberhentian oleh Presiden. Otorita IKN juga tidak memiliki DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala Otorita dapat membuat Peraturan Kepala Otorita yang berdasarkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dikategorikan sebagai peraturan setingkat dengan peraturan menteri atau kepala lembaga lain. Dengan segala karakteristik Otorita IKN tersebut, maka Otorita IKN dapat dikategorikan sebagai entitas Pemerintah Pusat. Status kelembagaan Otorita IKN ini berimplikasi pada pengelolaan keuangan negara sebagai berikut:

1. Tata kelola Penganggaran dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara pada Otorita IKN

Pasal 66 PP 17/2022 mengatur bahwa Kepala Otorita IKN selaku Pengguna Barang/Pengguna Anggaran bertanggung jawab menyusun rencana kerja dan anggaran Otorita IKN dengan memperhatikan dokumen rencana Induk IKN serta perinciannya, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), rencana kerja pemerintah, pagu anggaran, dan standar biaya selaras dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2020 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga kecuali diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Pendanaan IKN.⁴³

Karena Otorita IKN tidak memiliki DPRD, pengawasan terhadap pengelolaan anggaran dan pertanggungjawaban keuangan negara berada di bawah DPR.⁴⁴ Secara umum, pelaksanaan pengawasan terkait antara masyarakat, DPR, Otorita IKN, dan Presiden. Masyarakat menyampaikan aspirasi mereka kepada DPR, lalu DPR mengawasi Otorita IKN, yang pada gilirannya bertanggung jawab kepada Presiden. Ini menunjukkan adanya mekanisme *checks and balances* yang merupakan karakteristik dari sistem pemerintahan demokratis, di mana setiap institusi memiliki peran dalam pengawasan dan akuntabilitas satu sama lain untuk memastikan pengelolaan IKN berlangsung secara transparan dan bertanggung jawab.

Berdasarkan Rapat Paripurna DPR tanggal 21 November 2023, Komisi II DPR RI akan menjadi mitra Otorita IKN, yang mencakup berbagai aspek seperti rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan masalah terkait penganggaran.⁴⁵ Dalam konteks *checks and balances*, DPR berfungsi untuk memastikan bahwa eksekutif, dalam hal ini Otorita IKN, menjalankan kebijakan dan administrasi sesuai dengan kerangka hukum dan standar yang ditetapkan. Oleh karena Kepala Otorita IKN memiliki kedudukan setingkat menteri, maka mekanisme pengawasan terhadap Otorita IKN oleh DPR dapat dipersamakan dengan pengawasan DPR terhadap sebuah kementerian yang dipimpin oleh seorang menteri. Dalam hal ini, menteri dan

⁴³ Pasal 69 ayat (1) PP 17/2022.

⁴⁴ Pasal 42 ayat (7) Undang Undang Nomor 21 Tahun 2023 tentang Perubahan atas UU IKN.

⁴⁵ CNN Indonesia, "DPR Putuskan IKN Nusantara Jadi Mitra Kerja Komisi II", 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2023112101553-32-1027264/dpr-putuskan-iknnusantara-jadi-mitra-kerja-komisi-ii>, diakses 15 April 2025.

kepala otorita IKN sama-sama dipilih dan ditunjuk langsung oleh Presiden. Implementasi pengawasan yang dilakukan oleh DPR, dapat dilakukan sebagai berikut:⁴⁶

- a. DPR dapat memanggil Kepala Otorita IKN dalam rapat dengar pendapat atau rapat kerja. Dalam rapat tersebut anggota DPR dapat mengajukan pertanyaan, meminta klarifikasi, serta memberikan masukan mengenai kebijakan dan implementasi program di IKN. Hal tersebut memberikan kesempatan DPR dapat mengevaluasi dan memastikan pengelolaan IKN berjalan secara transparan dan akuntabel;
- b. DPR dapat menggunakan hak interpelasi dan angket. Hak tersebut dapat digunakan untuk menginvestigasi kebijakan atau tindakan yang diambil oleh Kepala Otorita IKN yang diduga melanggar hukum. Hak interpelasi memungkinkan anggota DPR untuk meminta penjelasan resmi terkait kebijakan tertentu, sedangkan hak angket digunakan untuk penyelidikan mendalam, dan dapat berujung pada pembentukan panitia khusus;
- c. DPR juga memiliki peran dalam meninjau dan menyetujui alokasi anggaran IKN, serta mengawasi Otorita IKN sebagai pengguna serta pengelola APBN untuk operasional IKN.

Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi melalui berbagai cara resmi, termasuk pertemuan langsung, surat, email, reses, atau media sosial, asosiasi atau organisasi masyarakat sipil yang bertindak sebagai perantara ke DPR. Kemudian Anggota DPR akan membawa aspirasi ini ke Komisi II DPR yang menjadi mitra Otorita IKN. Komisi II akan membahas aspirasi tersebut, yang bisa dilakukan melalui rapat kerja atau rapat dengar pendapat. Komisi dapat meminta masukan dari pakar, aktivis, dan *stakeholders* lain dalam pembahasan ini. Setelah itu hasil pembahasan dan rekomendasi dari komisi disampaikan kepada Kepala Otorita, yang bisa dilakukan melalui rapat kerja antara komisi dan Kepala Otorita atau melalui surat resmi. Selanjutnya Kepala Otorita, bersama dengan timnya, akan meninjau aspirasi yang disampaikan dan mengambil tindakan sesuai yang diperlukan, yang bisa berupa penyesuaian kebijakan atau pengembangan program baru. Kepala Otorita melaporkan kembali ke komisi terkait di DPR mengenai langkah-langkah yang telah diambil sebagai respons terhadap aspirasi masyarakat. DPR, melalui komisi II kemudian mengevaluasi respons dari Kepala Otorita untuk memastikan bahwa aspirasi masyarakat telah ditangani dengan tepat.⁴⁷

Melalui mekanisme tersebut, komisi II DPR berperan sebagai aspirator sekaligus pengganti peran DPRD sebagai penghubung antara masyarakat dan Kepala Otorita, untuk dapat memastikan bahwa aspirasi masyarakat diterima dan ditindaklanjuti. Hal tersebut menegaskan kembali pentingnya mekanisme *checks and balances* sebagai wadah penyalur aspirasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan di tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Hal tersebut berbeda dengan pengelolaan anggaran dan pertanggungjawaban keuangan daerah di Provinsi DKI Jakarta saat masih menjadi ibu kota, karena peran tersebut dilakukan oleh DPRD DKI Jakarta. Pelaksanaan penyusunan prioritas anggaran IKN yang hanya berlandaskan pada Rencana Induk IKN, tanpa melibatkan DPRD sebagai perwakilan masyarakat lokal dapat berpotensi mengabaikan kebutuhan pembangunan masyarakat setempat yang seharusnya sesuai dengan kearifan dan aspirasi budaya lokal. Oleh karena itu, penting untuk menciptakan mekanisme pengawasan khusus bagi Otorita IKN dalam penyusunan prioritas anggarannya oleh DPR, agar tetap mempertahankan keterwakilan masyarakat setempat.

⁴⁶ Mohammad Rifqi Aziz, "Peran dan Implementasi DPR sebagai Bentuk *Checks and Balances* terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN", *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*, Vol. 3 No. 2 (2023), hlm. 160, <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1308>.

⁴⁷ *Ibid.*

2. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Otorita IKN

Sesuai UUD 1945, kekuasaan mengatur keuangan negara di Indonesia, dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan, yang selanjutnya dikuasakan kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga. Lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), Sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), Menteri Keuangan mendapatkan kewenangan pengelolaan keuangan negara dari Presiden, termasuk sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan sebagai *Chief Operational Officer* (COO), Menteri/Pimpinan lembaga mendapatkan kewenangan sebagai pengguna anggaran/pengguna barang kementerian/lembaga yang dipimpinnya. Pembagian kekuasaan dan tanggung jawab tersebut mencerminkan mekanisme *checks and balances* serta mewujudkan profesionalisme dalam pelaksanaan tugas negara.⁴⁸

Tindakan untuk menilai, mengawasi, menyelidiki dan mengumpulkan informasi mengenai suatu situasi untuk mencapai perspektif yang seimbang terhadap kondisi tertentu dalam kerangka *checks and balances* ini menurut Achmad Fauzan Sirat akan memperkuat pemerintahan yang demokratis, transparan dan kokoh serta mendorong terciptanya masyarakat yang baik yang terwujud melalui perbaikan sistem hubungan kerja yang setara dan harmonis.⁴⁹

Lebih jauh sesuai Pasal 6 Undang-Undang Keuangan Negara, Presiden, sebagai Kepala Pemerintahan, memiliki kekuasaan dalam mengelola keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara yang merupakan bagian dari desentralisasi fiskal diberikan oleh Presiden kepada Gubernur/Bupati/Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam pengelolaan aset daerah yang dipisahkan.⁵⁰

Sebagai lembaga pemerintah setingkat kementerian yang melaksanakan tugas pemerintahan daerah, Otorita IKN tidak memiliki wewenang mengenai desentralisasi fiskal yang biasanya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Peran Otorita IKN adalah sebagai Pengguna Anggaran dan Pengguna Barang Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan yang dinyatakan dalam Pasal 23 UU IKN. Pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan unsur pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan Pemerintah Pusat. Rancangan dan anggaran Otorita IKN disusun melalui pembuatan APBN yang kemudian laporan keuangan tahunan Otorita IKN akan diintegrasikan ke dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). DPR memiliki tanggung jawab langsung atas pengelolaan anggaran dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan Otorita IKN.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu sistem yang mengatur hak dan kewajiban keuangan negara di antara keduanya. Sistem ini dilaksanakan dengan prinsip keadilan, transparansi, dan tanggung jawab, sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.⁵¹ Hubungan keuangan ini mencerminkan desentralisasi fiskal,

⁴⁸ Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah", *Jurist-Diction*, Vol. 3 No. 2 (2020), hlm. 754, <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18216>.

⁴⁹ Achmad Fauzan Sirat, "Telaah atas Kewenangan Kementerian Keuangan (c.q. Ditjen Anggaran) dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga", *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)*, Vol. 1 No. 2 (2017), hlm. 5, <https://doi.org/10.33827/akurasi2017.vol1.iss2.art24>.

⁵⁰ Rusmana dkk, "Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara", *Jurnal Ilmiah Kutei*, Vol. 22 No. 2 (2023), hlm. 183, <https://doi.org/10.33369/jkutei.v22i2.31292>.

⁵¹ Pasal 1 angka 1 UU 1/2022.

yang berarti memberikan wewenang kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan pendapatan dan pengeluaran. Penjelasan ini mengacu pada pandangan Bernard Dafflon yang dirujuk oleh Edward H.⁵² Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, terdapat tiga aspek utama yang perlu diperhatikan. Pertama, pentingnya pemahaman bahwa daerah memiliki peran krusial dalam menyediakan layanan publik bagi warganya. Kedua, perlu dicatat bahwa terdapat interaksi kompleks antara daerah dan dinamika masyarakat. Ketiga, distribusi sumber daya keuangan di setiap daerah harus mempertimbangkan kebutuhan lokal serta keterkaitannya dengan daerah lain. Desentralisasi fiskal dapat menyelaraskan permintaan masyarakat dengan alokasi belanja pemerintah daerah, sehingga meningkatkan efisiensi. Namun, di sisi lain, desentralisasi fiskal juga dapat menimbulkan dampak negatif, seperti kebijakan pemerintah daerah yang tidak efisien, peningkatan kasus korupsi, dan kurangnya perhatian dari pemerintah pusat terhadap kebijakan yang ada.⁵³

Sebagai wujud dari desentralisasi fiskal, Kepala Daerah memiliki kewenangan luas dalam pengelolaan keuangan daerah. Kewenangan ini mencakup berbagai aspek, seperti perencanaan anggaran, penggunaan anggaran, serta pengawasan dan akuntabilitas. Namun, di Otorita IKN, prinsip desentralisasi fiskal ini tidak diterapkan, karena pengelolaan keuangan Otorita IKN merupakan bagian dari keuangan negara yang diatur oleh Pemerintah Pusat. Dengan demikian, Otorita IKN tidak seharusnya memiliki hak untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dan tidak ada transfer dana ke daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah maupun penugasan dari pusat ke daerah, seperti dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana otonomi khusus, dana keistimewaan, dan dana desa sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU 1/2022).⁵⁴

3. Kewenangan Otorita IKN dalam Melakukan Pemungutan Pajak Khusus IKN dan Pungutan Khusus IKN

Sesuai dengan Pasal 42 ayat (1) PP 17/2022, Otorita IKN diberikan wewenang untuk memungut pajak dan pungutan khusus yang terkait dengan IKN. Pajak dan pungutan khusus ini merupakan bentuk konversi dari sebagian pajak daerah serta retribusi daerah, sebagaimana diatur dalam UU 1/2022. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan Otorita IKN dapat menetapkan jenis pungutan dan pajak setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Jenis pajak khusus yang dapat dipungut oleh Otorita IKN terdiri atas Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Alat Berat, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, Pajak Rokok, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Pajak Barang dan Jasa Tertentu atas makanan dan/atau minuman, tenaga listrik, jasa perhotelan, jasa Parkir; dan jasa kesenian dan hiburan, Pajak Reklame, Pajak Air Tanah, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan; dan Pajak Sarang Burung Walet.⁵⁵

⁵² Edward Hutagalung, "Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*, Vol. 42 No. 1 (2016), hlm. 3, <https://doi.org/10.33701/jipwp.v42i1.137>.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Yuliawan Anastasius dan Widyaningrum, "Implikasi Dualisme Status Otorita Ibu kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara", *Unes Law Review*, Vol. 6 No. 2 (2023), hlm. 4394, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1275>.

⁵⁵ Pasal 43 PP 17/2022.

Sementara itu jenis pungutan khusus yang dapat ditetapkan oleh otorita IKN di antaranya pungutan yang terkait dengan pemberian pelayanan tertentu, seperti pelayanan umum, penyediaan barang atau jasa dan yang terkait dengan pemberian izin tertentu.⁵⁶ Selain berwenang menerapkan pungutan atau pajak khusus, Otorita IKN juga berwenang memberikan insentif berupa keringanan, pengurangan, pembebasan dan penundaan pembayaran atas pungutan atau pajak khusus tersebut. Insentif tersebut dapat dikenakan baik terhadap pokok ataupun atas sanksi yang timbul terkait pengenaan pajak atau pungutan khusus.⁵⁷

Keberadaan hak untuk memungut pajak dan pungutan khusus IKN menunjukkan bahwa ada lembaga setingkat kementerian yang memiliki wewenang untuk melakukan pemotongan atau pemungutan pajak, di luar kewenangan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara. Hal ini menjadi perhatian karena dalam prinsipnya, pengelolaan fiskal seharusnya menjadi tanggung jawab Menteri Keuangan. Kementerian atau lembaga lain hanya diperbolehkan untuk melakukan pemungutan atas jasa layanan tertentu sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang telah diatur oleh undang-undang.

PP 17/2022 menetapkan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang melakukan pengelolaan fiskal bukan berbentuk PNBP. Ini berarti Otorita IKN berperan serupa Menteri Keuangan dalam kapasitas COO dan CFO karena memiliki kewenangan untuk melakukan pemungutan fiskal serta bertindak sebagai Pengguna Anggaran meskipun pada prinsipnya pengelolaan fiskal dilakukan oleh Menteri Keuangan. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Selain itu pemungutan pajak dan/atau pungutan khusus yang digunakan sebagai sumber pendanaan IKN tidak selaras dengan prinsip pengelolaan keuangan negara dalam Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 huruf (d) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan APBN. Menteri atau Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran juga diberi tugas untuk melaksanakan pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan menyetorkannya ke kas Negara. Penerimaan tersebut harus disetor seluruhnya ke Kas Negara/Daerah pada waktunya dan tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.⁵⁸ Untuk itu penting untuk menyediakan mekanisme akuntabilitas konsolidasian dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN sebagai pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dan transparansi fiskal.

Konsep pemungutan pajak pusat dan daerah juga telah diterapkan di Amerika Serikat (AS). AS mempunyai tiga tingkatan pemerintahan yaitu Negara Federasi AS (*federal government*), Negara Bagian AS (*state government*) dan Pemerintah Daerah (*local government*). Konstitusi memberi kekuasaan kepada pemerintah federal yang selanjutnya mendelegasikan suatu kekuasaan dan/atau penugasan/pelaksanaan suatu kekuasaan kepada pemerintah negara-bagian (*state government*). Tiap pemerintahan negara-bagian (*state government*) membangun/membawahi pemerintah daerah/kota/desa (*local government*) pada wilayah masing-masing dan mendelegasikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Pasal 62 PP 17/2022.

⁵⁸ Pasal 16 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

daerah.⁵⁹ Pemerintah federal dapat meminta negara bagian dan daerah untuk melaksanakan program tertentu, yang dapat didanai penuh oleh federal, sebagian oleh negara bagian dan federal, atau bahkan tanpa dana federal.⁶⁰

Sistem perpajakan AS terdiri dari tiga tingkatan pemerintahan yaitu federal, negara bagian, dan lokal. Pajak federal, pajak negara bagian, dan pajak lokal memiliki sistem pajak terpisah. Masing-masing tingkat memiliki kewenangan untuk memungut pajak atas berbagai sumber, kepada masyarakat. Setiap negara bagian mempunyai kebijakan pajak yang berbeda dengan negara bagian lainnya.⁶¹ Kerjasama fiskal dilakukan antar tingkat pemerintahan khususnya terkait pembagian basis penerimaan sumber daya alam antara daerah dan pusat. Sedangkan pembagian kewenangan kesehatan dan sosial pada tingkat negara bagian dilakukan dengan membentuk asosiasi gubernur nasional.⁶²

Pengelolaan pajak federal AS dilakukan oleh *Internal Revenue Service* (IRS). IRS adalah sebuah lembaga yang tercakup dalam Departemen Keuangan (*U.S. Department of the Treasury*) yang bertugas menafsirkan dan menerapkan hukum pajak federal.⁶³ IRS bertanggung jawab untuk mengumpulkan pajak, menginterpretasikan peraturan perpajakan, memberikan layanan pajak kepada masyarakat, dan melakukan pemeriksaan pajak.⁶⁴ Sistem perpajakan AS lebih terdesentralisasi pada pajak federal karena lebih efisien apabila pajak dikumpulkan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, namun terdapat beberapa jenis bantuan yang disalurkan kepada negara bagian oleh karena pendapatan yang diperolehnya dari pemungutan pajak mengalami pembatasan. Salah satu bantuan federal tersebut adalah *revenue sharing*. Negara bagian penerima bantuan ini mempunyai keleluasaan dan kewenangan yang lebih luas dalam menggunakan dana yang diberikan selama memenuhi asas manfaat serta tidak bertentangan dengan undang-undang hak penduduk.⁶⁵

Dalam penyusunan laporan keuangan, pemerintah federal dan negara bagian melaporkan aspek keuangan sebagai sebuah informasi terpisah/tersendiri untuk basis penilaian kinerja masing-masing. Namun baik federal maupun negara bagian melaporkan seluruh kegiatan operasional dengan dikelompokkan pada empat segmen sesuai Konstitusi AS, yaitu segmen Keadilan & Kedamaian Publik, Pertahanan Umum, Kesejahteraan Umum, dan segmen Berkah Kemerdekaan. Pada praktiknya, tiap segmen tersebut telah mencakup pelaporan pendapatan, beban, aset, liabilitas entitas laporan keuangan baik federal maupun negara bagian, sehingga sebuah segmen adalah gabungan laporan keuangan berbagai entitas tersebut, sehingga lingkup tugas dan fungsi APBD pemerintah daerah juga telah dikelompokkan dalam segmen-segmen sesuai Konstitusi AS tersebut di atas.⁶⁶

⁵⁹ Jan Hoesada, "Pelaporan Segmen dalam LK Pemerintahan", <https://www.ksap.org/sap/pelaporan-segmen-dalam-lk-pemerintahan/>, diakses 16 April 2025.

⁶⁰ USAFacts, "Berapa banyak uang federal yang diberikan kepada semua pemerintahan negara bagian dan lokal?", https://usafacts-org.translate.google/answers/how-much-money-does-the-federal-government-provide-state-and-local-governments/country/united-states/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=sge&_x_tr_hist=true, diakses 19 Mei 2025.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Kementerian Keuangan, *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*, (Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal, 2022), hlm.201.

⁶³ IRS, *The agency, its mission and statutory authority*, <https://www.irs.gov/about-irs/the-agency-its-mission-and-statutory-authority>, diakses 29 April 2025.

⁶⁴ Juang Abdi Muhammad dkk, "Analisis Sistem Perpajakan di Indonesia dan Amerika Serikat", *Jurnal Nova Idea*, Vol. 2 No. 2 (2024), hlm. 68, https://doi.org/10.14710/nova_idea.47991.

⁶⁵ Riza Multazam Luthfy dkk, *Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat dengan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Surabaya: Duta Media Publishing, 2020), hlm. 18.

⁶⁶ Jan Hoesada, *Loc. Cit.*

Pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai entitas pemungut pajak pusat seperti yang dilakukan oleh IRS di AS. Terlebih saat ini DJP telah membangun *Core Tax Administration System* (CTAS)⁶⁷ yaitu penggunaan satu sistem perpajakan terintegrasi oleh pengelola pajak pusat dan pajak daerah. Hal tersebut tentunya dapat mendukung konsolidasi pajak khusus IKN yang sifatnya adalah pajak daerah namun pemungutannya dilakukan oleh DJP selaku entitas pemungut pajak pusat secara lebih efektif dan efisien. Lebih lanjut atas pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN tersebut dapat diberikan *revenue sharing* sebagai sumber pendanaan IKN.

Berdasarkan Pasal 90 ayat (2) PP 17/2022 diatur bahwa Pendapatan Otorita Ibu Kota Nusantara dapat diperlakukan sebagai penerimaan negara bukan pajak (PNBP), sehingga pajak dan pungutan khusus IKN dalam laporan keuangan dilaporkan sebagai PNBP. Namun apabila mekanisme pemungutan pajak dan pungutan khusus IKN dilakukan oleh DJP dan diberikan *revenue sharing* sebagai sumber pendanaan IKN, maka laporan keuangan atas pajak dan pungutan khusus IKN lebih tepat dikelompokkan pada segmen Pendapatan Transfer dari APBN, terlebih PNBP didefinisikan sebagai penerimaan Pemerintah Pusat di luar penerimaan perpajakan.⁶⁸ Pajak dan pungutan Khusus IKN juga kurang tepat jika dikelompokkan dalam Pendapatan Asli Daerah karena Otorita IKN merupakan entitas Pusat. Seharusnya laporan konsolidasian pajak dan pungutan khusus IKN dilaporkan oleh Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Pelaksanaan mekanisme tersebut juga memerlukan pengaturan terkait mengenai batasan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan dan Otorita IKN yang menjalankan fungsi Bendahara Umum Negara terkait dengan pengelolaan pajak dan pungutan khusus IKN, sehingga masing-masing pihak memahami kedudukan, tugas dan fungsinya dalam pengelolaan pajak dan pungutan khusus IKN, termasuk pengaturan terkait pihak-pihak yang turut melaksanakan pengelolaan pajak khusus IKN di luar Otorita IKN.

Pedoman pengelolaan pajak khusus IKN tersebut pada akhirnya akan mendorong optimalisasi pemungutan pajak khusus IKN dan penguatan fungsi regulasi. Dalam aspek perencanaan pajak khusus IKN, menjadi kewajiban Otorita IKN untuk menyusun rencana pajak khusus dalam bentuk target dalam rangka penyusunan RAPBN dan/atau APBNP, untuk tahun anggaran yang direncanakan. Rencana pajak khusus IKN wajib disampaikan kepada Menteri Keuangan dan kemudian ditetapkan Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan masukan dari Otorita IKN. Dalam aspek pelaksanaan, pajak khusus IKN harus mengacu pada perencanaan dalam APBN atau APBNP. Penentuan pajak khusus IKN terutang dihitung oleh Otorita IKN, mitra Otorita IKN, atau wajib pajak. Terhadap penghitungan pajak khusus IKN terutang oleh wajib bayar, dilakukan verifikasi oleh Otorita IKN berdasarkan jenis, tarif dan rincian jenis pajak khusus yang berlaku. Pengaturan terkait pembayaran yang dilakukan melalui rekening tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan juga perlu ditegaskan beserta mekanisme pembayaran dan penyetoran pajak khusus ke kas negara melalui tempat pembayaran yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.

Otorita IKN dapat mengusulkan penggunaan dana pajak khusus yang dikelolanya kepada Menteri Keuangan mempertimbangkan kondisi keuangan negara, kebijakan fiskal, dan kebutuhan pendanaan Otorita IKN. Penggunaan pajak khusus tersebut harus berpedoman pada prinsip *earmarking* di mana pemerintah dalam menggunakan anggaran yang sumber

⁶⁷ Humas Sekretariat Kabinet, "Pemerintah Siapkan Core Tax System Guna Modernisasi Layanan Pajak", <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-core-tax-system-guna-modernisasi-layanan-pajak/>, diakses 29 April 2025.

⁶⁸ Penjelasan Pasal 8 ayat (1) PP 17/2022.

penerimaan maupun program pengeluarannya akan secara spesifik ditentukan peruntukannya⁶⁹ dan selaras dengan pendekatan *unified budgeting dalam* Undang-Undang Keuangan Negara. *Unified Budget* didefinisikan sebagai pendekatan terpadu dalam penyusunan anggaran yang mengintegrasikan semua sumber pendapatan dan pengeluaran pemerintah ke dalam satu dokumen anggaran. Menurut Richard A. Musgrave, *unified budget* dirancang untuk memberikan transparansi penuh terhadap operasi fiskal pemerintah, sehingga membantu pengelolaan sumber daya publik secara efektif. Paul A. Samuelson, menambahkan bahwa *unified budget* penting untuk mengukur dampak keseluruhan kebijakan fiskal terhadap ekonomi, khususnya dalam merumuskan kebijakan yang memengaruhi pengeluaran dan pendapatan, sedangkan Allen Schick menyatakan bahwa *unified budget* memberikan pandangan holistik tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah, yang berguna untuk memproyeksikan keseimbangan fiskal jangka panjang.⁷⁰ Menteri keuangan harus melakukan reviu terhadap persetujuan penggunaan pajak khusus kepada Otorita IKN. Sebagai organ pemerintah pusat, Otorita IKN harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN, termasuk melaporkan realisasi penggunaan dana pajak khusus IKN secara tertulis kepada Menteri Keuangan. Laporan realisasi penggunaan pajak khusus ini menjadi dasar penyusunan laporan realisasi anggaran pada Otorita IKN dalam rangka penyusunan laporan keuangan kementerian/ lembaga.

Dalam aspek pemeriksaan, perlu diberikan kewenangan pada DJP untuk dapat meminta instansi pemeriksa dalam melakukan pemeriksaan terhadap pajak khusus IKN seperti praktik IRS di AS, jika terdapat indikasi pelanggaran ketentuan pajak khusus IKN dan indikasi kerugian negara. Hal tersebut selain dapat menjamin pengelolaan pajak khusus IKN dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan sekaligus dapat mencegah moral *hazard* dalam pengelolaan pajak khusus IKN.

KESIMPULAN

Pengesahan Pemindahan Ibu Kota Negara dengan UU IKN memiliki implikasi penting terkait dengan fungsi, pengelolaan pemerintahan, dan hubungan antar lembaga negara/pemerintah daerah. Otorita IKN memiliki kedudukan dan kewenangan khusus dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah yang tidak sejalan dengan makna dan paradigma konseptual Pemerintahan Daerah yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Kedudukan Otorita IKN sebagai lembaga setingkat kementerian yang pengawasannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah namun mempunyai kewenangan melakukan pungutan pajak khusus IKN selaku pemerintah daerah khusus tersebut masih dapat diperdebatkan. Kewenangan pemungutan pajak khusus IKN tersebut tidak sesuai dengan prinsip desentralisasi fiskal yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Sebagai bagian dari keuangan negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, tidak ada desentralisasi fiskal pada Otorita IKN, sehingga seharusnya tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penarikan pajak daerah dan retribusi daerah, namun Pasal 42 ayat (1) PP 17/2022 memberikan kewenangan pada Otorita IKN untuk melakukan pemungutan pajak

⁶⁹ Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia", <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2013/10/28/104645787550783-kajian-kelayakan-penerapan-earmarking-tax-di-indonesia>, diakses 16 April 2025.

⁷⁰ Kiki Pranowo, "Analisis Kualitatif Dampak Kebijakan *Unified Budget* Terhadap PHLN dari Tinjauan *Good Governance*: Studi Kasus di Kementerian Pertanian", *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, Vol.1 No.1 (2024), hlm.65. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/index.php/jp3/article/view/3902>.

husus IKN dan pungutan khusus IKN. Kewenangan tersebut menunjukkan bahwa terdapat lembaga setingkat kementerian yang dapat melakukan pemungutan atau pemotongan pajak selain Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, meskipun pada prinsipnya pengelolaan fiskal dilakukan oleh Menteri Keuangan. Sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Keuangan Negara pemungutan pajak khusus IKN seharusnya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara agar mempermudah konsolidasian pertanggungjawaban penerimaan negara. Konsep pemungutan pajak ini juga telah diterapkan di Amerika Serikat dengan dilakukannya pemungutan pajak federal oleh IRS yang merupakan bagian dari Departemen Keuangan AS.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi dan M Hadin Muhjad. "Urgensi Terhadap Kedudukan Badan Otorita Dalam Ibu Kota Negara". *Jurnal Kewarganegaraan*. Vol. 8 No. 1 (2024): 1202-1215. <https://doi.org/10.31316/jk.v8i1.6562>.
- Aisyah, Siti Nur dan Ni'matul Huda. "Penunjukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022". *Prosiding Nasional Hukum Aktual*. Vol. 2 No. 1 (2024): 87-104. <https://journal.uin.ac.id/psha/article/view/33495/16536>.
- Anastasius, Yuliawan dan Widyaningrum. "Implikasi Dualisme Status Otorita Ibu kota Nusantara dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara". *Unes Law Review*. Vol. 6 No. 2 (2023): 4387-4396. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1275>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.
- Aziz, Mohammad Rifqi. "Peran dan Implementasi DPR Sebagai Bentuk Checks and Balances Terhadap Kebijakan Kepala Otorita IKN". *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi*. Vol. 3 No. 2 (2023): 148-167. <https://doi.org/10.7454/JKD.v3i2.1308>.
- Cahyono, Wahyu Hadi dan Rr. Herini Siti Aisyah. "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah". *Jurist-Diction*. Vol. 3 No. 2 (2020): 745-764. <https://doi.org/10.20473/jd.v3i2.18216>.
- CNN Indonesia. "DPR Putuskan IKN Nusantara jadi Mitra Kerja Komisi II". 2023. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20231121201553-32-1027264/dpr-putuskan-iknnusantara-jadi-mitra-kerja-komisi-ii>. Diakses 15 April 2025.
- Failaq, Muhammad RM Fayasy dan Faraz Almira Arelia. "Diskrepansi Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Negara (IKN) Nusantara". *Jurnal Studi Kebijakan Publik*. Vol. 1 No. 1 (2022): 57-69. <https://doi.org/10.21787/jskp.1.2022.57-69>.
- Fauzi, Fahrul. "Wewenang Otorita Ibu Kota Nusantara Selaku Pemegang Hak Pengelolaan Kawasan Ibu Kota Nusantara". *Tunas Agraria*. Vol. 6 No. 3 (2023): 171-186. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.246>.

- Fristikawati, Yanti dkk. "Pengaturan dan Penerapan *Sustainable Development* pada Pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara". *Jurnal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha*. Vol. 5 No. 2 (2022): 739-749. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i2.51859>.
- Hadi, Fikri dan Gandryani Farina. "Konstitusionalitas Otorita Ibu Kota Nusantara sebagai Bentuk Pemerintahan Daerah". *Majalah Hukum Nasional*. Vol. 52 No. 1 (2022): 69-87. <https://doi.org/10.33331/mhn.v52i1.164>.
- Herdiana, Dian. "Pemindahan Ibu kota Negara: Upaya Pemerataan Pembangunan ataukah Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik". *Jurnal Transformative*. Vol. 8 No. 1 (2022): 1-30. <https://doi.org/10.21776/ub.transformative.2022.008.01.1>.
- Hermana, M. Arafat dan Arie Elcaputera. "Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. 5 No. 2 (2020): 113-129. <http://dx.doi.org/10.29300/imr.v5i2.3429>.
- Hoesada, Jan. "Pelaporan Segmen dalam LK Pemerintahan". <https://www.ksap.org/sap/pelaporan-segmen-dalam-lk-pemerintahan/>. Diakses 16 April 2025
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Hudalah, Delik. *Planning Indonesia's New Capital City Behind Nusantara*. Milton Park and New York: Routledge, 2025. DOI: 10.4324/9781003529668.
- Humas Sekretariat Kabinet. "Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal: Pembedaan LPNK dan LNS". <https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>. Diakses 19 November 2024.
- . "Pemerintah Siapkan Core Tax System Guna Modernisasi Layanan Pajak". <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-core-tax-system-guna-modernisasi-layanan-pajak/>. Diakses 29 April 2025.
- Hutagalung, Edward. "Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah". *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja*. Vol. 42 No. 1 (2016): 1-10. <https://doi.org/10.33701/jipwp.v42i1.137>.
- IRS. *The Agency, Its Mission and Statutory Authority*. <https://www.irs.gov/about-irs/the-agency-its-mission-and-statutory-authority>. Diakses 29 April 2025.
- Kementerian Keuangan. *Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2022.
- Kurniawan, Rizki. "Analisis Yuridis Pemindahan Ibu Kota Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara". *Karimah Tauhid*. Vol. 3 No. 6 (2024): 6428-6444. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i6.13577>.
- Kurniawan, Denis. "Otorita IKN dalam Status Kelembagaan dan Hubungan Pembagian Kekuasaan Pusat dengan Daerah". *Jurnal Konstitusi*. Vol. 22 No. 1 (2025): 178-205. <https://doi.org/10.31078/jk2219>.

- Kustiasih, Rini. "Hindari Tarikan Kepentingan dengan Perjelas Kewenangan IKN". <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/01/23/hindari-tarikan-kepentingan-dengan-perjelas-kewenangan-ikn>. Diakses 18 November 2024.
- Luthfy, Riza Multazam dkk. *Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat Dengan Otonomi Daerah di Indonesia*. Surabaya: Duta Media Publishing, 2020.
- Marteen, Febbiola Rizka. "Menakar Pengaturan tentang Ibu Kota Nusantara melalui Pasal 18 UUD 1945". *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora, dan Politik*. Vol. 4 No. 5 (2024): 1083-1096. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5>.
- Movanita, Ambaranie Nadia Kemala dan Diamanty Meiliana. "4 Alasan Mengapa Ibu Kota Indonesia Harus Keluar dari Pulau Jawa". <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/27/09284821/4-alasan-mengapa-ibu-kota-indonesia-harus-keluar-dari-pulau-jawa?page=all>. Diakses 15 April 2025.
- Muhammad, Juang Abdi. "Analisis Sistem Perpajakan di Indonesia dan Amerika Serikat". *Jurnal Nova Idea*. Vol. 2 No. 2 (2024): 62-74. https://doi.org/10.14710/nova_idea.47991.
- Muhtar, Mohamad Hidayat. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Indonesia: PT. Sonpedia Publishing, 2023.
- Otorita Ibu Kota Nusantara. Peraturan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Nomor 1 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Prabaswara, Zufar Azka dkk. "Peran Perancangan dalam Memperjuangkan *Right To The City* Pada Kota Bogota". *Sinektika Jurnal Arsitektur*. Vol. 18 No. 2 (2021): 179-189. DOI: 10.23917/sinektika.v18i2.15331.
- Pranowo, Kiki. "Analisis Kualitatif Dampak Kebijakan Unified Budget Terhadap PHLN Dari Tinjauan Good Governance: Studi Kasus di Kementerian Pertanian". *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*. Vol. 1 No. 1 (2024): 64-74. <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/index.php/jp3/article/view/3902>.
- Prayitno, Isnu Harjo. "Konsep Otorita Ibu Kota Negara Nusantara sebagai Pemerintahan Daerah Khusus dalam Perspektif Otonomi Daerah". *Prosiding SENANTIAS: Seminar Nasional Hasil Penelitian dan PKM*. Vol. 4 No. 1 (2023): 1153-1163. <https://openjournal.unpam.ac.id/index.php/Senan/article/view/33849>.
- Prayudi. "Aspek Politik Pemerintahan dari Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara RI". *Jurnal DPR RI*. Vol. 25 No. 3 (2020): 177-196. DOI 10.22212/kajian.v25i3.3892.
- Prihatiningtyas, Wilda. "Fungsi Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah". *Airlangga Development Journal*. Vol. 1 No. 1 (2017): 43-71. <https://doi.org/10.20473/adj.v1i1.18011>.
- Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. "Kajian Kelayakan Penerapan Earmarking Tax di Indonesia". <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2013/10/28/104645787550783-kajian-kelayakan-penerapan-earmarking-tax-di-indonesia>. Diakses 16 April 2025
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

- . Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - . Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
 - . Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.
 - . Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Anggaran Dalam Rangka Persiapan, Pembangunan, dan Pemindahan Ibu Kota Negara Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.
 - . Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2022 tentang Otorita Ibu Kota Nusantara.
- Rusmana dkk. “Kedudukan Kepala Otorita Ibu Kota Nusantara Sebagai Pengelola Keuangan Negara Berdasarkan Kekuasaan Presiden Menurut Konsepsi Keuangan Negara”. *Jurnal Ilmiah Kutei*. Vol. 22 No. 2 (2023): 171-187. <https://doi.org/10.33369/jkutei.v22i2.31292>.
- Sirat, Achmad Fauzan. “Telaah atas Kewenangan Kementerian Keuangan (c.q. Ditjen Anggaran) dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga”. *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)*. Vol. 1 No. 2 (2017): 1-24. <https://doi.org/10.33827/akurasi2017.vol1.iss2.art24>.
- USAFacts. “Berapa banyak uang federal yang diberikan kepada semua pemerintahan negara bagian dan lokal?”. https://usafacts-org.translate.google/answers/how-much-money-does-the-federal-government-provide-state-and-local-governments/country/united-states/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=sge&_x_tr_hist=true. Diakses 19 Mei 2025.
- Utama, Erry Praditya. “Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara Berdasarkan UU No 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Ditinjau dengan Teori Tujuan Hukum”. *Iblam Law Review*. Vol. 4 No. 3 (2024): 221-230. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.405>.
- Waluyo dkk. “Catatan Kritis Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara Serta Implikasi Hukum yang Ditimbulkan”. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*. Vol. 1 No. 1 (2022): 44-56. <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i1.214>.

**IMPLIKASI YURIDIS PERUBAHAN KEMENTERIAN/LEMBAGA
PADA KABINET MERAH PUTIH TERHADAP PELAKSANAAN TINDAK LANJUT
REKOMENDASI HASIL PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

**LEGAL IMPLICATIONS OF REORGANIZATION OF “MERAH PUTIH” CABINET
TO THE IMPLEMENTATION OF THE FOLLOW UP TO AUDIT RECOMMENDATIONS
OF THE AUDIT BOARD**

Muh Najib^{1,2}, Desfreidna Siregar²

¹Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta, Indonesia

²Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, Indonesia

Email: ¹muhnajib.sh.mh@gmail.com, ²desfreidna@gmail.com

ARTICLE INFO

History:

Submitted:
09-04-2025
Revised:
16-05-2025
Accepted:
18-06-2025
Published:
30-06-2025

Keywords:

Merah Putih
Cabinet; Report
Audit
Recommendations;
Audit Result Follow-
up.

Kata Kunci:

Kabinet Merah Putih;
Rekomendasi Hasil
Pemeriksaan; Tindak
Lanjut Hasil
Pemeriksaan.

DOI:

<https://doi.org/10.28986/jshare.viii.2096>



Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access article
under CC BY-SA
license.

ABSTRACT

The formation of Indonesia’s Merah Putih Cabinet in 2024 has altered the composition and structure of several ministries and agencies, despite prior audits and recommendations by the Audit Board of Indonesia (BPK). This study analyzes the legal implications of such restructuring on the follow-up of BPK audit recommendations (TLRHP), employing normative juridical method, utilizing both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that, according to Article 7, letter d, of BPK Regulation No. 2 of 2017, changes to ministries or agencies that affect the organization’s existence may render follow-up recommendations infeasible, subject to BPK’s professional judgment. However, the legislation does not specify how TLRHP should be executed in entities that have undergone restructuring, nor does it define the criteria used by BPK to exercise professional judgment in such cases. From the perspective of the theory of authority, TLRHP can only be executed by officials authorized under the prevailing regulations to take the recommended actions. Furthermore, the theory of legal responsibility suggests that positional responsibility, as outlined in BPK’s recommendations, can be transferred to the succeeding official or the official currently in charge. In contrast, the individual responsibility, as specified in BPK’s recommendations, must be borne and carried out by the individual concerned.

ABSTRAK

Pembentukan Kabinet Merah Putih pada tahun 2024 telah mengubah komposisi dan struktur beberapa kementerian/lembaga, padahal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah melakukan pemeriksaan dan memberikan rekomendasi kepada entitas tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis perubahan kementerian/lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP) BPK. Penelitian ini menggunakan metode *yuridis normatif* dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sesuai Pasal 7 huruf d Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017, perubahan kementerian/lembaga yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi dapat mengakibatkan rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti berdasarkan pertimbangan profesional BPK. Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan tidak mengatur pelaksanaan TLRHP pada entitas yang mengalami perubahan dan kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan profesional BPK. Berdasarkan teori kewenangan, TLRHP BPK hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan sebagaimana rekomendasi BPK. Selain itu, berdasarkan teori tanggung jawab hukum, tanggung jawab jabatan dalam rekomendasi BPK dapat beralih kepada pejabat pengganti atau yang membidangi, sedangkan tanggung jawab individu dalam rekomendasi BPK harus ditanggung dan/atau dilaksanakan oleh individu tersebut.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka (transparan) dan bertanggung jawab (akuntabel) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Salah satu upaya untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip secara tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.² Untuk memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara dilakukan secara transparan dan akuntabel, laporan pertanggungjawaban tersebut diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu-satunya lembaga yang secara konstitusional bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK), objek pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (Pemda), Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Layanan Umum (BLU), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.³ Pemeriksaan BPK tersebut dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTKN). Sesuai ketentuan Pasal 4 UU PPTKN, terdapat 3 (tiga) jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK, yang dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 1. Jenis Pemeriksaan BPK

Jenis Pemeriksaan	Pengertian	Hasil Pemeriksaan
Pemeriksaan Keuangan	Pemeriksaan atas laporan keuangan.	Memuat opini
Pemeriksaan Kinerja	Pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas atas pengelolaan keuangan negara	Memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi
Pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PD TT)	Pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja, antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP)	Memuat kesimpulan.

Sumber: Pasal 4 dan Pasal 16 UU PPTKN

Pemeriksaan BPK di atas dilakukan berdasarkan standar pemeriksaan⁴ yang ditetapkan dengan Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN). Dalam pelaksanaan pemeriksaan, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan SPKN.⁵ Berdasarkan

¹ Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

² Abdur Rahim dkk, "Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Hukum Administrasi Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, Volume 6 Nomor 9 (September 2023), hlm. 7016, <https://doi.org/10.54371/jiip.v6i9.2847>.

³ Pasal 6 ayat (1) UU BPK.

⁴ Pasal 5 ayat (1) UU PPTKN.

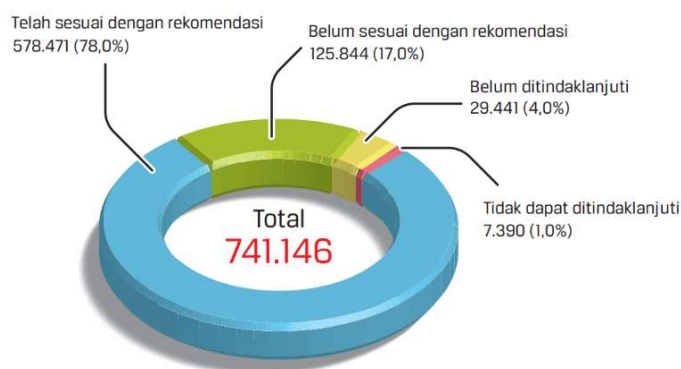
⁵ Pasal 6 ayat (5) UU BPK.

SPKN, Pemeriksa wajib memberikan rekomendasi dalam pemeriksaan kinerja, sedangkan dalam pemeriksaan selain kinerja, Pemeriksa dapat membuat rekomendasi apabila dapat mengembangkan temuan pemeriksaan secara memadai.⁶ Selain diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK juga diserahkan kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota untuk keperluan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan.⁷ Tindak lanjut tersebut menjadi salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menilai akuntabilitas pemerintah.⁸

Sesuai ketentuan Pasal 20 UU PPTKN, pejabat yang diperiksa dan/atau yang bertanggung jawab wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK. Pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dapat dikenai sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UU PPTKN dan/atau sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UU PPTKN. Guna memastikan bahwa rekomendasi BPK dilaksanakan secara efektif, BPK diberikan kewenangan untuk memantau pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan (TLRHP) dan memberitahukan hasil pemantauan tersebut kepada lembaga perwakilan dalam Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS).⁹ Dalam IHPS I Tahun 2024, BPK telah menyampaikan 741.146 rekomendasi hasil pemeriksaan selama periode 2005-Semester I 2024 kepada entitas yang diperiksa sebesar Rp338,04 triliun, dengan status tindak lanjut sebagai berikut.

- Sesuai dengan rekomendasi sebanyak 578.471 rekomendasi (78,0%) sebesar Rp172,62 triliun.
- Belum sesuai dengan rekomendasi sebanyak 125.844 rekomendasi (17,0%) sebesar Rp122,04 triliun.
- Belum ditindaklanjuti sebanyak 29.441 rekomendasi (4,0%) sebesar Rp18,09 triliun.
- Tidak dapat ditindaklanjuti sebanyak 7.390 rekomendasi (1,0%) sebesar Rp25,29 triliun.

Hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi BPK periode 2005 – Semester I 2024 menurut jumlah rekomendasi dapat dilihat pada gambar berikut:



**Gambar 1. Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi BPK
Periode 2005-Semester I 2024**

Sumber: IHPS I Tahun 2024 BPK RI

⁶ Pernyataan Standar Pemeriksaan (PSP) 300 SPKN, Paragraf 16.

⁷ Pasal 7 dan Pasal 8 UU BPK.

⁸ Siti Kurniati dan Yulianti Abbas, "Evaluasi Penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan sebagai *Key Performance Indicator*", *Owner: Riset & Jurnal Akuntansi*, Vol. 7 No. 4 (Oktober 2023), hlm. 3461, <https://doi.org/10.33395/owner.v7i4.1632>.

⁹ Pasal 20 ayat (4) dan ayat (6) UU PPTKN.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Nurul Fitria dkk, TLRHP BPK mampu memperbaiki kesalahan dan kekurangan pada instansi yang diperiksa, mencegah terjadinya kesalahan berulang, dan mampu menciptakan tata kelola keuangan yang semakin baik dalam menyajikan laporan keuangan yang andal dan berkualitas. Semakin banyak rekomendasi yang ditindaklanjuti dan sesuai dengan rekomendasi BPK, maka akan semakin baik tata kelola keuangan pada kementerian/lembaga (K/L).¹⁰ Hal ini menunjukkan betapa pentingnya tindak lanjut rekomendasi BPK dalam perbaikan akuntabilitas keuangan negara. Apabila rekomendasi BPK tidak ditindaklanjuti, maka hasil pemeriksaan menjadi tidak bermanfaat. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan tindak lanjut ini adalah komitmen dari pimpinan entitas dan/atau pejabat yang diperiksa. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nyoman Adhi Suryadnyana dkk menunjukkan bahwa komitmen dari pimpinan entitas, yang ditunjukkan secara lisan dan melalui berbagai kegiatan seperti pertemuan rutin dengan Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD), rapat manajemen bulanan, atau aktivitas lain yang mendorong seluruh staf untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK, memiliki pengaruh besar terhadap efektivitas TLRHP BPK.¹¹ Komitmen tersebut harus diterapkan secara konsisten dan berkelanjutan, terutama saat terjadi perubahan organisasi dan/atau pergantian pimpinan. Dalam praktek, seringkali pimpinan hanya fokus pada temuan yang terjadi selama masa jabatannya, sehingga rekomendasi yang ada sebelumnya kurang mendapatkan perhatian, yang akhirnya menumpuk dan menyebabkan terjadinya temuan yang berulang.¹²

Setelah dilantiknya Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2024-2029 tanggal 20 Oktober 2024, Presiden Prabowo membentuk kabinet baru yang bernama “Kabinet Merah Putih”. Kabinet baru ini ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029 (Perpres 139/2024). Apabila dibandingkan dengan komposisi K/L pada kabinet sebelumnya, yaitu Kabinet Indonesia Maju, maka Perpres 139/2024 telah mengubah jumlah K/L yang semula sebanyak 37 K/L menjadi 48 Kementerian, yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Jumlah K/L yang tidak mengalami perubahan sebanyak 22 K/L;
- b. Jumlah K/L yang mengalami perubahan nomenklatur sebanyak 4 K/L;
- c. Jumlah K/L yang mengalami pemisahan sebanyak 8 K/L;
- d. Jumlah K/L yang mengalami penggabungan sebanyak 2 K/L;
- e. Jumlah K/L yang dihapus sebanyak 1 K/L; dan
- f. Jumlah K/L yang baru dibentuk sebanyak 3 K/L.

Daftar perbandingan K/L Kabinet Indonesia Maju dengan Kabinet Merah Putih secara lengkap dapat dilihat pada **lampiran**.

Perubahan kabinet ini tentunya dapat berdampak pada pelaksanaan TLRHP BPK, khususnya bagi K/L (entitas pemeriksaan) yang mengalami perubahan dan belum menyelesaikan tindak lanjut terhadap seluruh rekomendasi BPK. Perubahan komposisi K/L

¹⁰ Nurul Fitria Kamilah dkk, “Pengaruh Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan terhadap Opini Audit Badan Pemeriksa Keuangan”, *VISA: Journal of Visions and Ideas*, Vol. 4 No. 1 (2024), hlm. 214, <https://doi.org/10.47467/visa.v4i1.6225>.

¹¹ Nyoman Adhi Suryadnyana dkk, “Pengaruh Komitmen Pimpinan Entitas dan Penggunaan Sistem Informasi terhadap Efektivitas Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah”, *Jurnal Akuntansi & Sistem Informasi (JASIN)*, Vol. 1 No. 1 (Januari 2023), hlm. 11, <https://pasca-umi.ac.id/index.php/jasin/article/view/1270>.

¹² *Ibid.*, hlm. 11-12.

ini memunculkan pertanyaan mengenai bagaimana dan siapa yang harus menyelesaikan TLRHP BPK pada K/L yang telah mengalami perubahan? Sementara nomenklatur pejabat yang direkomendasikan dalam LHP BPK kemungkinan sudah tidak ada lagi atau mengalami perubahan. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi perubahan K/L pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan TLRHP BPK. Oleh sebab itu, rumusan masalah yang dianalisis dalam penelitian ini adalah bagaimana implikasi perubahan K/L pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan TLRHP BPK? Dalam penelitian ini, pembahasan mengenai Kabinet Merah Putih hanya difokuskan pada K/L yang dibentuk berdasarkan Perpres 139/2024, sehingga tidak termasuk pada lembaga setingkat kementerian yang dibentuk di luar Perpres 139/2024. Meskipun demikian, analisis dalam penelitian ini dapat diterapkan juga pada lembaga tersebut, apabila terdapat kesamaan kondisi dimana terjadi perubahan organisasi setelah terbentuknya Kabinet Merah Putih.

Sepanjang penelusuran penulis dalam penelitian ini, belum terdapat penelitian sejenis atau publikasi yang menganalisis implikasi yuridis perubahan K/L pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan TLRHP BPK. Beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan TLRHP BPK lebih banyak berfokus pada efektifitas pelaksanaan tindak lanjut pada suatu daerah tertentu, faktor-faktor yang mempengaruhi penyelesaian tindak lanjut, dan/atau dampak TLRHP terhadap opini laporan keuangan dan peningkatan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Berbeda halnya dengan penelitian ini, yang memfokuskan pada dampak hukum perubahan K/L pada kabinet baru terhadap TLRHP BPK.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode *yuridis normatif* dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang menguraikan analisis dampak perubahan K/L pada Kabinet Merah Putih terhadap pelaksanaan TLRHP BPK berdasarkan teori kewenangan dan teori tanggung jawab hukum. Data utama yang digunakan adalah data sekunder, yaitu: bahan pustaka yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku perpustakaan, artikel atau karya ilmiah, serta dokumen resmi yang berkaitan dengan substansi penelitian. Data dikumpulkan dengan metode studi dokumen, kemudian dilakukan analisis kualitatif dengan cara meneliti pengaturan mengenai TLRHP BPK dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan mengkaitkannya dengan teori hukum. Hasil analisis data selanjutnya disimpulkan dengan cara logika deduktif.

PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan TLRHP BPK Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu manfaat dari pemeriksaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam SPKN adalah mendorong pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan negara melalui akuntabilitas, transparansi, keekonomian, efisiensi, dan efektivitas dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, dalam bentuk rekomendasi yang konstruktif dan tindak lanjut yang efektif.¹³ Rekomendasi menurut UU PPTKN adalah saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya, yang ditujukan kepada orang dan/atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan/atau perbaikan.¹⁴ Sesuai UU PPTKN, setiap

¹³ Kerangka Konseptual Pemeriksaan Paragraf 19 huruf c SPKN.

¹⁴ Pasal 1 angka 12 UU PPTKN.

pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK dan memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi tersebut. Tindak lanjut tersebut dapat berupa pelaksanaan terhadap seluruh atau sebagian dari rekomendasi.¹⁵ LHP BPK adalah sebuah produk yang bersifat final dan wajib ditindaklanjuti oleh entitas yang diperiksa. Oleh karenanya, bagi entitas atau pejabat yang tidak menindaklanjuti rekomendasi BPK pada dasarnya telah melakukan tindakan yang inskonstitusional.¹⁶ Sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (5) *juncto* Pasal 26 ayat (2) UU PPTKN, pejabat yang diketahui tidak menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK, dapat dikenai sanksi administratif di bidang kepegawaian maupun sanksi pidana.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (4) dan ayat (6) UU PPTKN *juncto* Pasal 8 ayat (5) UU BPK, BPK memantau pelaksanaan TLRHP yang dilakukan oleh pejabat dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan TLRHP BPK diatur dalam Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan TLRHP BPK (PBPBK 2/2017). Pasal 3 PBPBK 2/2017 mengatur bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK setelah menerima hasil pemeriksaan tersebut. Pelaksanaan TLRHP BPK dilakukan dengan cara menyampaikan jawaban atau penjelasan atas pelaksanaan tindak lanjut kepada BPK yang dilampiri dengan dokumen pendukung, paling lambat 60 hari setelah LHP BPK diterima. Untuk dapat diterima sebagai tindak lanjut, maka dokumen pendukung tersebut harus memenuhi syarat tertentu dan telah diverifikasi oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) pada masing-masing entitas pemeriksaan. Sesuai ketentuan Pasal 4 PBPBK 2/2017, terdapat tiga syarat dokumen pendukung, yaitu cukup, kompeten, dan relevan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Cukup, berarti bahwa dokumen pendukung tersebut bisa meyakinkan seseorang bahwa rekomendasi dalam LHP BPK telah dilaksanakan.
2. Kompeten, berarti bahwa dokumen pendukung tersebut memiliki validitas, dapat diandalkan, dan konsisten dengan fakta.
3. Relevan, berarti bahwa dokumen pendukung tersebut mempunyai hubungan yang logis dan penting bagi pelaksanaan rekomendasi.¹⁷

Setelah menerima jawaban atas TLRHP beserta dokumen pendukungnya, selanjutnya BPK melakukan penelaahan dalam jangka waktu 30 hari untuk menentukan apakah tindak lanjut tersebut telah sesuai dengan rekomendasi yang dimaksudkan dalam LHP BPK. Berdasarkan PBPBK 2/2017, hasil penelaahan atas TLRHP BPK diklasifikasikan ke dalam 4 status, yaitu:

1. Tindak lanjut telah sesuai dengan rekomendasi (status 1), yaitu apabila rekomendasi BPK telah ditindaklanjuti secara memadai oleh pejabat;
2. Tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi (status 2), yaitu apabila tindak lanjut rekomendasi BPK masih dalam proses oleh pejabat atau telah ditindaklanjuti tetapi belum sepenuhnya sesuai dengan rekomendasi;
3. Rekomendasi belum ditindaklanjuti (status 3), yaitu apabila rekomendasi BPK belum ditindaklanjuti oleh pejabat; dan

¹⁵ Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU PPTKN beserta penjelasannya.

¹⁶ Bachrul Amiq, "Pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Bebas Korupsi", *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol. 31 No. 2 (2016), hlm. 252-253, <https://doi.org/10.29303/jtsw.v31i2.48>.

¹⁷ Penjelasan Pasal 4 ayat (1) PBPBK 2/2017.

4. Rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti (status 4), yaitu rekomendasi yang tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis berdasarkan pertimbangan profesional BPK.¹⁸

Berdasarkan penjelasan Pasal 7 PBPB 2/2017, rekomendasi BPK dinyatakan telah ditindaklanjuti secara memadai apabila pejabat terkait telah melakukan tindakan sesuai dengan rekomendasi BPK dan rencana aksi TLRHP disertai dengan bukti pendukung yang cukup, kompeten, dan relevan. Selain itu, PBPB 2/2017 juga memberikan contoh bilamana suatu rekomendasi BPK dinyatakan tidak dapat ditindaklanjuti atau status 4, yaitu adanya perubahan organisasi yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi, adanya perubahan regulasi, atau terjadi keadaan kahar yang mengakibatkan rekomendasi tidak dapat dilaksanakan secara permanen.

Penentuan status TLRHP di atas memiliki akibat hukum yang berbeda. Jika TLRHP telah ditetapkan dalam status 1 atau status 4, maka tanggung jawab administratif pejabat terkait dalam menindaklanjuti rekomendasi dianggap selesai.¹⁹ Untuk menentukan status 1 dan status 4 ini, diperlukan persetujuan dari Anggota BPK atau Pelaksana BPK yang diberikan wewenang oleh Anggota BPK.²⁰ Hal ini dapat berpengaruh pada kepastian waktu penyampaian status TLRHP yang tidak dapat dilakukan sesegera mungkin kepada entitas pemeriksaan karena membutuhkan waktu yang lebih lama dalam proses reviu secara berjenjang untuk ditetapkan oleh Anggota BPK.²¹ Jika TLRHP ditetapkan dalam status 2 atau status 3, maka pejabat terkait wajib melaksanakan TLRHP dalam jangka waktu 30 hari terhitung sejak penetapan status tersebut diterima oleh entitas yang diperiksa. Apabila dalam jangka waktu tersebut, pejabat terkait tetap tidak menindaklanjuti rekomendasi BPK, maka BPK dapat melaporkan kepada instansi yang berwenang.²² Yang dimaksud “instansi yang berwenang” dalam PBPB 2/2017 adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia.²³ Dalam hal ini, sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (2) UU PPTKN, setiap orang yang tidak menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK dapat dikenai sanksi pidana. Peran kepolisian dalam penegakan hukum pidana di Indonesia sangat krusial, dimana kewenangan utama kepolisian meliputi penyelidikan, penyidikan, penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan.²⁴

Apabila TLRHP tidak dapat dilaksanakan dalam jangka waktu 60 hari, maka pejabat terkait dapat menyampaikan alasan yang sah kepada BPK. Dalam hal ini, terdapat 5 macam alasan yang sah menurut PBPB 2/2017, yaitu keadaan kahar, sakit, menjadi tersangka dan ditahan, menjadi terpidana, atau alasan sah lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵ Meskipun begitu, alasan yang sah ini tidak membebaskan kewajiban yang bersangkutan untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK. Oleh sebab itu, apabila kondisi yang menjadi alasan tersebut telah pulih atau normal kembali, maka pejabat tersebut tetap harus melaksanakan kewajibannya dalam menindaklanjuti rekomendasi BPK sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁸ Pasal 6 ayat (4) dan Pasal 7 PBPB 2/2017.

¹⁹ Pasal 8 ayat (2) PBPB 2/2017.

²⁰ Pasal 8 ayat (1) PBPB 2/2017.

²¹ Damas Ali Wijaya dkk, “Efektifitas Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan”, *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 7 No. 1 (Januari 2022), hlm. 93, <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i1.5650>.

²² Pasal 9 PBPB 2/2017.

²³ Penjelasan Pasal 5 ayat (4) PBPB 2/2017.

²⁴ Mohd. Yusuf DM, “Analisis Terhadap Pembatasan Dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian Di Indonesia”, *Milthree Law Journal*, Vol. 1 No. 2 (Juli 2024), hlm. 161-162, <https://doi.org/10.70565/mlj.v1i2.7>.

²⁵ Pasal 5 ayat (2) PBPB 2/2017.

Pelaksanaan dan pemantauan TLRHP BPK ini dilakukan melalui Sistem Informasi Pemantauan Tindak Lanjut (SIPTL). Sistem ini dapat bermanfaat bagi entitas yang diperiksa untuk menyampaikan dokumen TLRHP kepada BPK secara lebih cepat dan terdokumentasi dengan baik. Selain itu, sistem ini juga bermanfaat bagi BPK untuk mempercepat proses penetapan status rekomendasi.²⁶ Laporan hasil pemantauan TLRHP BPK selanjutnya dimuat dalam IHPS yang disampaikan kepada DPR, DPD dan DPRD serta disampaikan pula kepada presiden/gubernur/bupati/walikota.²⁷

B. Implikasi Yuridis Perubahan Kementerian/Lembaga pada Kabinet Merah Putih Terhadap Pelaksanaan TLRHP BPK

Kabinet Merah Putih ditetapkan oleh Presiden Prabowo melalui Perpres 139/2024 tanggal 21 Oktober 2024. Pembentukan kabinet baru ini telah mengubah struktur K/L yang ada sebelumnya, padahal BPK telah melakukan pemeriksaan dan memberikan rekomendasi perbaikan terhadap K/L tersebut. Perubahan struktur K/L ini dapat berdampak pada pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi BPK, terutama bagi K/L yang mengalami perubahan, baik perubahan nomenklatur, penggabungan, pemisahan, maupun penghapusan. Sedangkan bagi K/L yang baru dibentuk berdasarkan Perpres 139/2024 tidak berpengaruh pada pelaksanaan TLRHP karena BPK belum pernah memeriksa dan memberikan rekomendasi terhadap entitas tersebut. Demikian pula halnya dengan K/L yang tidak mengalami perubahan, maka pelaksanaan TLRHP tetap dapat dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Adapun K/L yang mengalami perubahan karena dampak dari berlakunya Perpres 139/2024 antara lain sebagai berikut.

Tabel 2. Daftar Kementerian/Lembaga Terdampak Perpres 139/2024

Dampak	Sebelum Perpres 139/2024	Setelah Perpres 139/2024
Perubahan Nomenklatur	1. Kementerian Komunikasi dan Informatika	1. Kementerian Komunikasi dan Digital
	2. Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal	2. Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal
	3. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	3. Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia / Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
	4. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	4. Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga / Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
Penggabungan K/L	1. Kementerian Sekretariat Negara 2. Sekretariat Kabinet	Kementerian Sekretariat Negara

²⁶ Citra Nasir, "Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan", *Al-Mahkamah: Jurnal Hukum, Politik dan Pemerintahan*, Vol. 1 No. 1 (April 2024), hlm. 15, <https://journal.syamilahpublishing.com/index.php/mahkamah/article/view/246>.

²⁷ Pasal 15 PBPK 2/2017.

Dampak	Sebelum Perpres 139/2024	Setelah Perpres 139/2024
Pemisahan K/L	1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan 2. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 3. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi 4. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 5. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 6. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi 7. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 8. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	1. Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan 2. Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasarakatan 1. Kementerian Hukum 2. Kementerian Hak Asasi Manusia 3. Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan 1. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah 2. Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains dan Teknologi 3. Kementerian Kebudayaan 1. Kementerian Pekerjaan Umum 2. Kementerian Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman 1. Kementerian Lingkungan Hidup/Kepala Badan Pengendalian Lingkungan Hidup 2. Kementerian Kehutanan 1. Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal 2. Kementerian Transmigrasi 1. Kementerian Koperasi 2. Kementerian Usaha Mikro, Kecil dan Menengah 1. Kementerian Pariwisata 2. Kementerian Ekonomi Kreatif/Badan Ekonomi Kreatif
Penghapusan K/L	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	

Sumber: Perpres Nomor 3 Tahun 2013, Perpres Nomor 67 Tahun 2019, Perpres Nomor 90 Tahun 2019, Perpres Nomor 62 Tahun 2021, Perpres Nomor 63 Tahun 2021, Perpres Nomor 64 Tahun 2021 dan Perpres Nomor 139 Tahun 2024.

Berdasarkan data pemantauan TLRHP BPK periode 2005-Semester I 2024 sebagaimana termuat dalam IHPS I 2024, progress tindak lanjut atas rekomendasi BPK pada K/L yang terdampak Perpres 139/2024 di atas belum mencapai 100%. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat rekomendasi BPK yang masih harus ditindaklanjuti oleh K/L tersebut. Data progress TLRHP BPK pada K/L yang terdampak Perpres 139/2024 dapat dirinci sebagai berikut:

Tabel 3. Progress TLRHP BPK periode 2005-Semester I 2024 pada Kementerian/Lembaga Terdampak Perpres 139/2024

No.	Nama K/L	Progress TLRHP
1.	Kementerian Komunikasi dan Informatika	86,94%
2.	Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal	45,74%
3.	Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	76,31%
4.	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	89,68%
5.	Sekretariat Kabinet	97,02%
6.	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	90,55%
7.	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	77,88%
8.	Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi	72,96%
9.	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	70,34%
10.	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	89,08%
11.	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	61,06%
12.	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	73,86%
13.	Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	65,48%
14.	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	94,54%

Sumber: IHPS I 2024 BPK RI.

Peraturan perundang-undangan tidak mengatur bagaimana pelaksanaan TLRHP BPK pada entitas yang mengalami perubahan organisasi. Dalam penjelasan Pasal 7 huruf d PBPK 2/2017 disebutkan bahwa salah satu contoh rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis yaitu adanya perubahan organisasi yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi. Hal ini berarti bahwa adanya perubahan organisasi tidak serta merta mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannya TLRHP BPK. Apabila perubahan organisasi tersebut tidak berpengaruh terhadap keberadaan organisasi, maka pelaksanaan TLRHP BPK tetap harus dilakukan dan tidak dapat ditetapkan dalam status 4.

Jika dikaitkan dengan 14 K/L yang terdampak Perpres 139/2024 di atas, maka perubahan organisasi yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi hanya terjadi pada 2 entitas, yaitu Sekretariat Kabinet dan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marves). Berdasarkan Perpres 139/2024, Sekretariat Kabinet dibubarkan dan diintegrasikan ke dalam Kementerian Sekretariat Negara²⁸, sedangkan Kemenko Marves tidak diatur dalam Perpres 139/2024. Sesuai ketentuan Pasal 7 huruf d PBPK 2/2017, tindak lanjut rekomendasi BPK pada 2 entitas tersebut dapat diusulkan status 4 atau tidak dapat ditindaklanjuti. Meskipun demikian, untuk menetapkan status 4 harus didasarkan pada pertimbangan profesional BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf d PBPK 2/2017. Dalam hal ini, peraturan perundang-undangan tidak mengatur kriteria yang digunakan sebagai dasar pertimbangan profesional BPK dalam menetapkan status 4 tersebut.

²⁸ Pasal 2 Perpres 139/2024.

Perubahan organisasi pada 12 K/L lainnya, selain Sekretariat Kabinet dan Kemenko Marves, pada dasarnya tidak berpengaruh terhadap keberadaan organisasi, sehingga TLRHP pada 12 K/L tersebut tidak dapat ditetapkan ke dalam status 4. Untuk K/L yang mengalami perubahan nomenklatur, seperti Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo), Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), pada dasarnya tidak menghapus keberadaan organisasi yang lama. Dalam hal ini, tugas dan fungsi Kementerian Kominfo tetap dilaksanakan oleh Kementerian Komunikasi dan Digital (Komdigi), tugas dan fungsi Kementerian Investasi tetap dilaksanakan oleh Kementerian Investasi dan Hilirisasi, dan seterusnya. Demikian pula halnya dengan K/L yang mengalami pemisahan, seperti Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbudristek), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, serta Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif pada dasarnya tidak menghapus keberadaan organisasi yang lama. Pemisahan K/L tersebut hanya berdampak pada pelaksanaan tugas dan fungsinya, yang sebelumnya dilaksanakan oleh satu K/L, saat ini dilaksanakan oleh beberapa K/L. Namun demikian, PBPK 2/2027 tidak mengatur lebih lanjut bagaimana teknis pelaksanaan TLRHP pada K/L yang mengalami perubahan tersebut. Sebagai contoh pada tahun 2023, BPK telah memberikan rekomendasi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai berikut:

“BPK merekomendasikan Menteri Hukum dan HAM untuk meningkatkan pengendalian dan pengawasan pekerjaan serta mempertanggungjawabkan kelebihan pembayaran dengan menyeter ke kas negara sebesar Rp1,58 miliar.”²⁹

Apabila pada saat dibentuknya Kabinet Merah Putih, rekomendasi tersebut belum ditindaklanjuti atau masih dalam proses tindak lanjut, lantas bagaimana pelaksanaan tindak lanjutnya, apakah dilanjutkan oleh Menteri Hukum, Menteri HAM, ataukah Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan. Ketidadaan pengaturan ini dapat menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan TLRHP oleh entitas maupun penelaahan TLRHP oleh BPK, sehingga menghambat proses penyelesaian TLRHP BPK.

Tindak lanjut sejatinya merupakan pelaksanaan umpan balik dari pemeriksa untuk memperbaiki dampak penyimpangan dalam suatu operasi atau proses agar sesuai dengan aturan dan tujuan yang ditetapkan.³⁰ Apabila rekomendasi BPK tidak ditindaklanjuti, maka tujuan dari pelaksanaan proses bisnis suatu entitas menjadi tidak dapat tercapai dan kemungkinan terjadinya penyimpangan akan semakin besar. Oleh karena itu, adanya perubahan organisasi sebagai dampak dari pembentukan Kabinet Merah Putih seharusnya tidak menghambat proses tindak lanjut rekomendasi BPK. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (3) PBPK 2/2017, dalam pelaksanaan pemantauan TLRHP, BPK dapat meminta klarifikasi atau melakukan pembahasan dengan pejabat terkait pada entitas yang diperiksa. Meskipun kewenangan BPK untuk meminta klarifikasi dan melakukan pembahasan ini dilakukan dalam konteks penelaahan jawaban atau penjelasan dari pejabat, namun menurut hemat penulis, proses klarifikasi dan pembahasan juga dapat dimanfaatkan sebagai media untuk memastikan

²⁹ Badan Pemeriksa Keuangan, *IHPS Semester II Tahun 2023*, hlm. 97.

³⁰ Citra Nasir, *Op. Cit.*, hlm. 14.

pejabat yang berwenang untuk melaksanakan rekomendasi BPK, setelah terjadinya perubahan organisasi pada entitas yang diperiksa. Pelaksanaan kewenangan BPK berupa meminta klarifikasi dan melakukan pembahasan dalam konteks pemantauan TLRHP tidak selalu dimaknai sebagai tindakan pasif, melainkan juga dapat dimaknai sebagai tindakan aktif. Dalam hal ini, BPK tidak harus menunggu jawaban dari pejabat terkait, melainkan dapat secara aktif meminta klarifikasi secara tertulis atau mengadakan pembahasan dengan pejabat terkait guna memastikan pejabat yang harus memberikan jawaban atau penjelasan sebagai tindak lanjut dari rekomendasi BPK. Untuk menentukan pejabat yang wajib menindaklanjuti rekomendasi BPK setelah adanya perubahan organisasi, dapat dianalisis berdasarkan teori kewenangan dan teori tanggung jawab hukum.

C. Analisis Penerapan TLRHP BPK pada Kabinet Merah Putih Berdasarkan Teori Kewenangan dan Teori Tanggung Jawab Hukum

Dalam konteks pemantauan tindak lanjut atas LHP BPK, SPKN telah mengatur bahwa LHP ditindaklanjuti oleh pejabat pengelola keuangan negara selaku pihak yang bertanggung jawab sesuai kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹ Terhadap pelaksanaan tindak lanjut tersebut, BPK melakukan pemantauan secara periodik dan menyampaikan hasil pemantauannya kepada lembaga perwakilan dan pihak yang bertanggung jawab.³² Pemantauan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelaporan hasil pemeriksaan serta membantu lembaga perwakilan dan pemerintah dalam memperbaiki tata kelola keuangan negara.³³ Dalam konteks rekomendasi hasil pemeriksaan, SPKN mengatur bahwa rekomendasi pemeriksaan harus bersifat konstruktif dan berguna untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam pemeriksaan.³⁴ Rekomendasi pemeriksaan hanya diberikan kepada pihak yang bertanggung jawab. Dalam hal ini, rekomendasi tersebut harus dapat mendorong perbaikan atas kelemahan yang ditemukan, tetapi tidak melampaui apa yang menjadi batas tanggung jawabnya.³⁵ Selain itu, sesuai ketentuan SPKN, rekomendasi pemeriksaan juga harus menyatakan secara jelas apa yang harus diperbaiki dan siapa yang berwenang untuk melaksanakan perbaikan tersebut.³⁶

Berdasarkan ketentuan SPKN tersebut, maka penerapan TLRHP BPK harus memperhatikan pihak (subyek hukum) yang berwenang melaksanakan perbaikan sesuai rekomendasi BPK dan/atau pihak yang bertanggung jawab atas kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam pemeriksaan. Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya bahwa adanya perubahan kementerian/lembaga pada Kabinet Merah Putih Tahun 2024 berdampak pada pelaksanaan TLRHP BPK. Dalam hal ini, pihak yang melaksanakan tindak lanjut rekomendasi belum tentu sama dengan pihak yang disebutkan dalam LHP BPK, mengingat nomenklatur dan/atau struktur entitas pemeriksaan telah mengalami perubahan. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa rekomendasi BPK menjadi tidak dapat dilaksanakan. Penerapan TLRHP BPK pada Kabinet Merah Putih tetap harus memperhatikan pihak yang berwenang melaksanakan perbaikan sesuai rekomendasi BPK dan/atau pihak yang bertanggung jawab atas kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam pemeriksaan, sebagaimana diatur dalam SPKN. Oleh karena itu, penerapan TLRHP BPK pada Kabinet

³¹ Paragraf 41 Kerangka Konseptual Pemeriksaan, SPKN.

³² Paragraf 41 Kerangka Konseptual Pemeriksaan *juncto* Paragraf 24 PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

³³ Paragraf 24 PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

³⁴ Paragraf 15 PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

³⁵ Paragraf A.14 PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

³⁶ Paragraf A.15 PSP 300 - Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

Merah Putih sangat tepat apabila dianalisis berdasarkan teori kewenangan dan teori tanggung jawab hukum.

1. Analisis Berdasarkan Teori Kewenangan

Setiap penyelenggaraan suatu negara dan pemerintahan harus memiliki legitimasi berupa kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, setiap tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah harus dilakukan dalam batas-batas kewenangan yang diizinkan oleh undang-undang, sesuai dengan asas legalitas.³⁷ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kata “kewenangan” diartikan sebagai hal berwenang; hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kata “kewenangan” berhubungan dengan kata “wewenang” yang dalam KBBI berarti kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Secara yuridis, wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.³⁸ Dalam *Black's Law Dictionary*, kewenangan (*authority*) diartikan sebagai “*legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*” (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).³⁹

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah “*Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*” (Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik).⁴⁰ Dalam hal ini, terdapat dua unsur dalam pengertian kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout, yaitu: (1) adanya aturan-aturan hukum, dan (2) adanya sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada suatu institusi, maka kewenangan tersebut harus diatur terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut memiliki sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dengan hubungan hukum, baik yang bersifat publik maupun privat.⁴¹

H.D Stout dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negative aspect*), aspek formal positif (*het formeel positieve aspect*), dan aspek materiil positif (*het materieel positieve aspect*).⁴² Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek formal positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan

³⁷ Reski Apriyani dkk, “Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Prinsip Legalitas dan Antikorupsi”, *Kajian Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi*, Vol. 2 No. 1 (2025), hlm. 26, <https://doi.org/10.62383/kajian.v2i1.84>.

³⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 68.

³⁹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (St Paul Minn: West Publishing, 1990), hlm. 133.

⁴⁰ H.D Stout, *De Betekenissen van de Wet, Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid van Bestuur*, (Zwolle: W.E.J Tjenk Willink, 1994), hlm 102.

⁴¹ R. Agus Abikusna, “Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *SOSFILKOM: Jurnal Sosial, Filsafat dan Komunikasi*, Vol. 13 No. 01 (2019), hlm. 3, <https://doi.org/10.32534/jsfk.v13i01.1453>.

⁴² H.D Stout dalam H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, (Depok: Rajawali Press, 2018), hlm. 91-92.

atau berdasarkan undang-undang. Aspek materiil positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan, sehingga kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.⁴³

Menurut Philipus M. Hadjon, dalam konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) berkaitan dengan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).⁴⁴ Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang juga “mandat” ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang, namun apabila dikaitkan dengan gugatan tata usaha negara, mandat tidak ditempatkan secara tersendiri karena penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat di pengadilan tata usaha negara.⁴⁵ Pendapat Philipus M. Hadjon ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Administrasi Pemerintahan). Pasal 1 angka 6 UU Administrasi Pemerintahan mendefinisikan kewenangan sebagai kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Menurut UU Administrasi Pemerintahan, terdapat 3 (tiga) cara perolehan kewenangan dalam administrasi negara, yaitu melalui atribusi, delegasi, dan mandat.⁴⁶ Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau Undang-Undang.⁴⁷ Delegasi dan mandat merupakan pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah. Bedanya, tanggung jawab dan tanggung gugat pada kewenangan delegasi beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi, sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat pada kewenangan mandat tetap berada pada pemberi mandat.⁴⁸

Berdasarkan teori kewenangan dari H.D Stout dan Philipus M. Hadjon di atas, untuk mengetahui pihak yang wajib menindaklanjuti rekomendasi BPK pada K/L yang mengalami perubahan organisasi sebagai dampak pembentukan Kabinet Merah Putih, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Entitas baru yang melaksanakan tugas dan fungsi K/L dalam LHP BPK.

Sesuai ketentuan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945, Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.⁴⁹ Setiap menteri memimpin Kementerian Negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.⁵⁰ Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.⁵¹ Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Yuridika*, Vol. 7 No. 5-6 (1997), hlm. 1, <https://doi.org/10.20473/ydk.v7i5-6.5769>.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

⁴⁶ Pasal 11 UU Administrasi Pemerintahan.

⁴⁷ Pasal 1 angka 22 UU Administrasi Pemerintahan.

⁴⁸ Pasal 1 angka 23 dan 24 UU Administrasi Pemerintahan.

⁴⁹ Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

⁵⁰ Firdaus Arifin, “Kedudukan dan Kewenangan serta Pertanggungjawaban Wakil Menteri dalam Menjalankan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara”, *Integralistik*, Vol. 35 No. 1 (Januari 2024), hlm. 11, <https://doi.org/10.15294/4vhawx39>.

⁵¹ Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 (UU Kementerian Negara), Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selain terhadap Kementerian yang nomenklatur telah disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945, Presiden berwenang untuk melakukan pengubahan Kementerian dengan pertimbangan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Kementerian Negara. Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan pertimbangan DPR.⁵²

Berdasarkan ketentuan di atas, kewenangan menjalankan pemerintahan termasuk pengelolaan keuangan negara dalam ranah eksekutif merupakan kewenangan atributif yang dimiliki oleh Presiden. Kewenangan tersebut selanjutnya didelegasikan kepada masing-masing Menteri berdasarkan pembagian urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh Presiden, kecuali urusan tertentu yang telah disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Presiden dapat menentukan dan mengubah pembagian urusan pemerintahan pada beberapa kementerian. Dalam Perpres 139/2024 telah diatur pembagian urusan dan peralihan tugas K/L yang mengalami perubahan, antara lain:

- 1) Kementerian yang mengalami perubahan nomenklatur tetap menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan Perpres yang mengatur organisasi kementerian masing-masing sampai dengan ditetapkannya Perpres yang baru;⁵³
- 2) Pelaksanaan tugas dan fungsi dari Sekretariat Kabinet diintegrasikan ke dalam Kementerian Sekretariat Negara;⁵⁴
- 3) Menteri Hukum menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM kecuali suburusan imigrasi;⁵⁵
- 4) Menteri HAM menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hak asasi manusia yang dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM;⁵⁶
- 5) Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan menyelenggarakan suburusan pemerintahan imigrasi dan pamasarakatan yang merupakan lingkup dari urusan pemerintahan di bidang hukum yang dilaksanakan oleh Kementerian Hukum dan HAM.⁵⁷

Pelaksanaan TLRHP pada entitas yang mengalami perubahan dapat dilaksanakan oleh entitas baru yang melaksanakan urusan pemerintahan pada entitas sebelumnya sesuai dengan bidangnya masing-masing yang ditentukan dalam Perpres 139/2024. Sebagai contoh TLRHP BPK pada Kementerian Kominfo dapat dilaksanakan oleh Kementerian Komdigi, TLRHP BPK pada Sekretariat Kabinet dapat dilaksanakan oleh Kementerian Sekretariat Negara, TLRHP BPK pada Kementerian Hukum dan HAM dapat dilaksanakan oleh Kementerian Hukum, Kementerian HAM, atau Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan sesuai dengan bidangnya masing-masing, dan seterusnya. Dalam hal ini, meskipun secara formil rekomendasi BPK ditujukan kepada Menteri Kominfo, namun secara substansi rekomendasi tersebut tetap dapat ditindaklanjuti oleh Menteri Komdigi. Pelaksanaan rekomendasi BPK tidak boleh melampaui kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai pendapat H.D Stout mengenai aspek negatif (*het negative aspect*) dari wewenang. Oleh karena itu, dalam hal tidak ada

⁵² Pasal 19 ayat (1) UU Kementerian Negara.

⁵³ Pasal 3 ayat (2) Perpres 139/2024.

⁵⁴ Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 4 Perpres 139/2024.

⁵⁵ Pasal 5 Perpres 139/2024.

⁵⁶ Pasal 6 Perpres 139/2024.

⁵⁷ Pasal 7 Perpres 139/2024.

ketentuan yang mengatur pelaksanaan tugas pada entitas yang mengalami perubahan seperti pada Kemenko Marves, maka rekomendasi BPK tidak dapat dilaksanakan.

- b. Pejabat yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan sesuai rekomendasi BPK.

Setelah memperhatikan entitas baru yang melaksanakan tugas dan fungsi K/L dalam LHP BPK, maka langkah berikutnya adalah menentukan pihak yang berwenang melakukan tindakan sesuai rekomendasi BPK. Sesuai pendapat H.D Stout, aspek formal positif (*het formeel positieve aspect*) dari wewenang menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kewenangan pejabat tersebut dapat ditelusuri dari peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh: pada tahun 2023, BPK merekomendasikan kepada Menteri LHK agar menginstruksikan Dirjen Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk memproses pemberian sanksi kepada penanggung jawab dan/atau kegiatan yang melebihi baku mutu emisi.⁵⁸ Dalam Kabinet Merah Putih, kewenangan Kementerian LHK dilaksanakan oleh 2 entitas, yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan. Struktur Organisasi Kementerian Lingkungan Hidup diatur dalam Perpres Nomor 182 Tahun 2024 tentang Kementerian Lingkungan Hidup (Perpres 182/2024), dimana tidak terdapat jabatan Dirjen Penegakan Hukum, namun terdapat fungsi penegakan hukum bidang lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh Menteri dan Wakil Menteri. Sedangkan Struktur Organisasi Kementerian Kehutanan diatur dalam Perpres Nomor 175 Tahun 2024 tentang Kementerian Kehutanan (Perpres 175/2024), dimana terdapat jabatan Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan yang menyelenggarakan fungsi pelaksanaan kebijakan dibidang penerapan hukum administrasi, perdata, dan pidana dalam ranah kehutanan, pengendalian kebakaran hutan, serta dukungan operasi perlindungan hutan dan penegakan hukum kehutanan. Berdasarkan kewenangan yang diatur dalam Perpres 182/2024 dan Perpres 175/2024, maka penerapan TLRHP BPK di atas tidak serta merta dilakukan oleh Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan, melainkan harus dilihat terlebih dahulu substansi permasalahan dalam LHP BPK agar sesuai dengan lingkup kewenangan pejabat yang menindaklanjuti rekomendasi. Jika permasalahannya berkaitan dengan penegakan hukum di bidang Kehutanan, maka pejabat yang berwenang memproses pemberian sanksi sesuai rekomendasi BPK adalah Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan. Namun jika permasalahannya berkaitan dengan penegakan hukum di bidang Lingkungan Hidup, maka pejabat yang berwenang memproses pemberian sanksi sesuai rekomendasi BPK adalah Menteri Lingkungan Hidup.

- c. Relevansi rekomendasi BPK dengan regulasi dan tugas dan fungsi entitas yang baru.

Langkah terakhir yang harus dilakukan adalah memastikan apakah rekomendasi BPK masih relevan untuk diterapkan pada entitas yang baru. Teori kewenangan dari H.D Stout tidak hanya melihat aspek formal positif (*het formeel positieve aspect*), melainkan juga aspek materiil positif (*het materiel positieve aspect*). Jika dikaitkan dengan rekomendasi BPK pada Kementerian LHK di atas, maka harus dipastikan apakah tindakan pemberian sanksi dalam rekomendasi BPK masih relevan untuk dilaksanakan dan sesuai dengan kewenangan dari Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan atau Menteri Lingkungan Hidup. Dalam arti yang lain, apakah tindakan pemberian sanksi itu merupakan lingkup

⁵⁸ Badan Pemeriksa Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 107.

dari fungsi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan atau Menteri Lingkungan Hidup. Apabila tindakan pemberian sanksi itu bukan merupakan lingkup dari fungsi penegakan hukum, maka rekomendasi BPK tidak dapat dilaksanakan oleh Dirjen Penegakan Hukum Kehutanan atau Menteri Lingkungan Hidup, karena apabila dilaksanakan maka dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang berakibat tidak sahnya tindakan tersebut.

2. Analisis Berdasarkan Teori Tanggung Jawab Hukum

Dalam suatu negara hukum, setiap tindakan pejabat (*ambtsdrager*) harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.⁵⁹ Hal ini sesuai dengan prinsip “*geen bevoegdheid zonder verantwoording*” (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau “*zonder bevoegdheid geen verantwoording*” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban).⁶⁰ Pertanggungjawaban berasal dari kata “tanggung jawab” yang dalam KBBI diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya) dan diartikan juga sebagai fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain.⁶¹ Dari pengertian tersebut, maka tanggung jawab tidak dapat berdiri sendiri, melainkan ia timbul sebagai akibat dari tidak terpenuhinya hak dan kewajiban seseorang (subjek hukum) sehingga dari keadaan tersebut terdapat pihak yang wajib menanggung akibatnya.⁶² Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu ketika seseorang tersebut melakukan perbuatan yang berlawanan.⁶³ Teori Hans Kelsen ini sangat relevan dengan permasalahan TLRHP BPK, dimana BPK memberikan rekomendasi ketika menemukan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara pada entitas yang diperiksa. Untuk itu, harus ada pihak yang bertanggung jawab atas terjadinya penyimpangan tersebut. Tanggung jawab tersebut dapat diwujudkan dengan menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP BPK.

Istilah “tanggung jawab” secara hukum dapat dimaknai sebagai *liability* yang menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, dan *responsibility* yang menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁶⁴ Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna *liability*⁶⁵, dimana tanggung jawab itu lahir dari ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai akibat perbuatan seseorang yang bertentangan dengan hukum. Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan

⁵⁹ Ridho Mubarak dan Wessy Trisna, “Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah”, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 8 No. 2 (Desember 2021), hlm. 178, <https://doi.org/10.31289/jiph.v8i2.5811>.

⁶⁰ HR Ridwan dalam M. Ikbar Andi Endang, “Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 1 No. 2 (Agustus 2018), hlm. 232, <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.223-244>.

⁶¹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “Kamus Besar Bahasa Indonesia”, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tanggung%20jawab>, diakses tanggal 5 April 2025.

⁶² Ni Made Rian Ayu Sumardani dan I Nyoman Bagiastra, “Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional Terkait Ketidaksiuaian Hasil Pengecekan Sertifikat Secara Elektronik”, *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 6 No. 02 (Agustus 2021), hlm. 233. <https://doi.org/10.24843/AC.2021.v06.i02.p01>.

⁶³ Edy Purwito, “Konsep Perlindungan Hukum Konsumen dan Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha terhadap Produk Gula Pasir Kadaluarsa di Kota Surabaya”, *DEKRIT: Jurnal Magister Hukum*, Vol. 13 No. 1 (2023), hlm. 114, <https://doi.org/10.56943/dekrit.v13n1.152>.

⁶⁴ H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, (Depok: Rajawali Press, 2018), hlm. 321.

⁶⁵ Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility: dari Voluntary menjadi Mandotary*, (Jakarta: Raja Grafindo Press, 2012), hlm. 54.

*“Liability is the quality or state of being legally obligated or accountable; legal responsibility to another or to society, enforceable by civil remedy or criminal punishment (liability for injuries caused by negligence) - also termed legal liability”.*⁶⁶ Mengenai bentuk tanggung jawab dari pejabat pemerintah, Kranenburg dan Vegting mengemukakan 2 teori yaitu:

- a. Teori *Fautes Personalle*, yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian (tanggung jawab pribadi); dan
- b. Teori *Fautes de Services*, yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan (tanggung jawab jabatan).⁶⁷

Sejalan dengan teori tanggung jawab hukum dari Kranenburg dan Vegting di atas, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi. Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi, sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau perilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dalam bentuk maladministrasi.⁶⁸ Teori ini dapat diterapkan dalam menganalisis isu hukum atas pelaksanaan TLRHP BPK sebagai konsekuensi yuridis apabila ditemukan penyimpangan pengelolaan keuangan negara, yaitu apakah klasifikasi penyimpangan keuangan negara tersebut merupakan kesalahan pribadi atau jabatan.⁶⁹ Dalam hal ini, perlu dipastikan bahwa tanggung jawab dalam TLRHP merupakan tanggung jawab pribadi atau tanggung jawab jabatan. Aspek pertanggungjawaban merupakan objek yang penting dalam negara hukum, bahkan menjadi salah satu pilar yang harus ada untuk mengetahui pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah.⁷⁰

Pemeriksaan keuangan negara melibatkan tiga pihak yaitu pemeriksa, pihak yang bertanggung jawab, dan pengguna LHP.⁷¹ Sebagaimana telah diatur dalam SPKN bahwa pemeriksa harus mengembangkan temuan pemeriksaan apabila menemukan ketidaksesuaian antara kondisi dan kriteria.⁷² Temuan pemeriksaan tersebut dibuat untuk memenuhi tujuan pemeriksaan dalam rangka menarik kesimpulan dan/atau rekomendasi.⁷³ Temuan, kesimpulan dan/atau rekomendasi pemeriksa selanjutnya dimuat dalam LHP. Sesuai Paragraf A14 PSP 300 SPKN, rekomendasi hanya diberikan kepada pihak yang bertanggung jawab. Dalam hal ini, LHP digunakan oleh pihak yang bertanggung jawab untuk melakukan perbaikan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁷⁴ Yang dimaksud pihak yang bertanggung jawab menurut SPKN adalah pihak yang diperiksa, yang bertanggung jawab atas informasi hal pokok dan/atau bertanggung jawab mengelola hal pokok, dan/atau bertanggung jawab menindaklanjuti hasil pemeriksaan antara lain Presiden, Menteri, dan Kepala Daerah.⁷⁵ Berdasarkan ketentuan SPKN di atas, maka pejabat yang wajib menindaklanjuti rekomendasi BPK adalah pejabat yang bertanggung jawab atas penyimpangan (ketidaksesuaian antara kondisi dengan kriteria) yang ditemukan pemeriksa dalam LHP BPK.

⁶⁶ Henry Campbell Black, *Op. Cit.*, hlm. 225.

⁶⁷ HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 345-346.

⁶⁸ Ridho Mubarak dan Wessy Trisna, *Loc. Cit.*

⁶⁹ Citra Nasir, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Paragraf 22 Kerangka Konseptual Pemeriksaan, SPKN

⁷² Paragraf 33 PSP 200 –Standar Pelaksanaan Pemeriksaan, SPKN.

⁷³ Paragraf 35 PSP 200 –Standar Pelaksanaan Pemeriksaan, SPKN.

⁷⁴ Paragraf 39 Kerangka Konseptual Pemeriksaan *juncto* Paragraf A5 PSP 300 – Standar Pelaporan Pemeriksaan, SPKN.

⁷⁵ Paragraf 25 Kerangka Konseptual Pemeriksaan, SPKN.

Perubahan nomenklatur dan struktur organisasi kementerian dalam Kabinet Merah Putih menimbulkan pertanyaan yuridis mengenai keberlanjutan tanggung jawab atas TLRHP BPK. Dalam konteks ini, teori *Fautes de Service* dan teori *Fautes Personnelle* menjadi kerangka penting untuk menentukan subjek yang bertanggung jawab. Dengan demikian, perubahan kelembagaan seperti dalam Kabinet Merah Putih tidak menjadi alasan untuk menghapus kewajiban tindak lanjut rekomendasi BPK, melainkan harus dianalisis berdasarkan sifat tanggung jawab dalam rekomendasi tersebut, apakah melekat pada jabatan atau melekat pada individu.

a. Sifat tanggung jawab dalam rekomendasi BPK yang melekat pada jabatan

Perubahan struktur organisasi dalam suatu instansi pemerintah dapat mengakibatkan perubahan nomenklatur jabatan maupun pembagian kewenangan. Namun demikian, perubahan tersebut tidak serta merta menghapus tanggung jawab atas pelaksanaan TLRHP BPK. Lebih lanjut, dalam perspektif hukum pertanggungjawaban administratif, teori *fautes de services* menyatakan bahwa kesalahan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas oleh aparatur negara dianggap sebagai kesalahan jabatan, sehingga pertanggungjawaban dibebankan pada negara atau instansi melalui pejabat yang saat ini menjabat. Oleh karena itu, ketika rekomendasi BPK ditujukan kepada jabatan tertentu yang memiliki kewenangan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, maka pejabat baru yang mengisi jabatan atau yang mengampu tugas pemerintahan tersebut secara otomatis bertanggung jawab untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK. Hal ini sejalan dengan pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi.

Sebagai contoh, pada tahun 2023 BPK merekomendasikan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi agar menyelesaikan penyusunan rancangan peraturan menteri terkait pelaksanaan pemajuan kebudayaan dan pelestarian cagar budaya dan menetapkan dalam peraturan menteri serta menyusun kajian keselarasan aturan-aturan terkait dalam menyelenggarakan pemajuan kebudayaan dan pelestarian cagar budaya, serta berkoordinasi dengan K/L terkait untuk menindaklanjuti hasil kajian tersebut.⁷⁶ Dalam rekomendasi ini, tanggung jawab untuk menyusun dan menetapkan peraturan menteri, serta menyusun kajian terkait pelaksanaan pemajuan kebudayaan dan pelestarian cagar budaya merupakan tanggung jawab jabatan yang pelaksanaannya dapat beralih kepada pejabat pengganti atau yang membidangi. Sesuai Perpres 139/2024, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dipisah menjadi 3 kementerian, yaitu Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains dan Teknologi, serta Kementerian Kebudayaan. Berdasarkan teori *fautes de services*, tanggung jawab dalam rekomendasi BPK tersebut dibebankan pada jabatan (dhi. Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi). Meskipun dalam Kabinet Merah Putih tidak ada lagi jabatan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, namun bukan berarti rekomendasi BPK tersebut menjadi tidak dapat ditindaklanjuti. Secara substansi, tanggung jawab dalam perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pelestarian cagar budaya saat ini menjadi tanggung jawab Menteri Kebudayaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf b Perpres Nomor 190 Tahun 2024 tentang Kementerian Kebudayaan. Oleh karena itu, apabila pada saat terbentuknya

⁷⁶ Badan Pemeriksa Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 287.

Kabinet Merah Putih rekomendasi BPK tersebut belum diselesaikan, maka Menteri Kebudayaan dapat menindaklanjutinya dengan menyusun dan menetapkan Peraturan Menteri Kebudayaan mengenai pemajuan kebudayaan dan pelestarian cagar budaya.

b. Sifat tanggung jawab dalam rekomendasi BPK yang melekat pada pribadi (individu)

Dalam kerangka pemeriksaan keuangan negara, BPK tidak hanya mengungkapkan temuan atas ketidaksesuaian dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, tetapi juga memberikan rekomendasi sebagai bentuk upaya korektif yang harus ditindaklanjuti oleh pihak yang bertanggung jawab. Rekomendasi tersebut dapat bersifat normatif-struktural yang ditujukan kepada jabatan seperti telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, namun juga dapat bersifat personal yang menuntut pertanggungjawaban individu atas suatu tindakan atau kelalaian yang menyebabkan kerugian negara.

Salah satu pendekatan teoritis yang relevan dalam menjelaskan bentuk tanggung jawab pribadi (individu) adalah teori *fautes personnelles* yang menegaskan bahwa apabila suatu kerugian timbul akibat kesalahan, kelalaian, atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik sebagai individu, maka pertanggungjawaban dibebankan secara pribadi kepada yang bersangkutan, bukan kepada negara atau institusinya. Penerapan teori ini menjadi semakin penting dalam konteks perubahan kelembagaan sebagaimana yang terjadi dalam Kabinet Merah Putih. Dalam konteks rekomendasi BPK, apabila substansi rekomendasi mencakup pengembalian kerugian negara ke kas negara, maka tanggung jawab mengembalikan kerugian negara tersebut melekat pada pribadi (individu). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU 1/2004) yang menyatakan sebagai berikut:

- “(1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 59 UU 1/2004 di atas, dapat diketahui bahwa tanggung jawab untuk mengganti kerugian negara melekat pada seseorang (individu) yang melakukan pelanggaran atau kelalaian sehingga merugikan keuangan negara, sedangkan tanggung jawab untuk melakukan tuntutan ganti rugi melekat pada jabatan (pimpinan instansi atau kepala satuan kerja). Oleh karena itu, dalam hal terdapat perubahan kelembagaan, maka pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi BPK untuk melakukan tuntutan ganti rugi dapat beralih kepada pejabat terkait yang menggantikan atau membidangi, sedangkan pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi BPK untuk mengembalikan kerugian negara hanya dapat dilakukan oleh pejabat atau individu yang melakukan pelanggaran atau kelalaian. Dengan demikian, kewajiban pejabat atau individu untuk menindaklanjuti rekomendasi BPK berupa pengembalian kerugian negara tidak gugur meskipun instansi yang bersangkutan telah dibubarkan atau mengalami perubahan,

termasuk apabila individu tersebut telah berpindah tempat tugas, berubah jabatan maupun telah pensiun (purna tugas).

Sebagai contoh, rekomendasi BPK kepada Menteri Hukum dan HAM untuk meningkatkan pengendalian dan pengawasan pekerjaan serta mempertanggungjawabkan kelebihan pembayaran dengan menyetor ke kas negara sebesar Rp1,58 miliar.⁷⁷ Dalam rekomendasi ini, tanggung jawab untuk meningkatkan pengendalian dan pengawasan serta mempertanggungjawabkan (dapat dimaknai melakukan tuntutan ganti rugi) merupakan tanggung jawab jabatan yang pelaksanaannya dapat beralih kepada pejabat pengganti atau yang membidangi. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa sesuai Perpres 139/2024, Kementerian Hukum dan HAM dipisah menjadi 3 kementerian, yaitu Kementerian Hukum, Kementerian HAM, serta Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan. Oleh karena itu, tindak lanjut rekomendasi BPK berupa pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban dapat dilaksanakan oleh Menteri Hukum, Menteri HAM, atau Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan, sesuai dengan tugas pemerintahan dimana kerugian negara terjadi. Apabila kelebihan pembayaran tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan HAM, maka yang menindaklanjuti adalah Menteri HAM, apabila berkaitan dengan tugas bidang hukum, maka ditindaklanjuti oleh Menteri Hukum, dan sebagainya. Adapun tanggung jawab untuk menyetorkan kelebihan pembayaran ke kas negara dalam rekomendasi BPK merupakan tanggung jawab individu dari pejabat yang menyebabkan dan/atau menerima kelebihan pembayaran tersebut. Sesuai dengan teori *fautes personnelle*, kerugian terhadap pihak ketiga (dhi. negara) dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Apabila pejabat yang bersangkutan telah berpindah tugas ke entitas lain, tanggung jawab untuk menyetorkan kelebihan pembayaran ke kas negara tetap melekat padanya. Dalam hal ini, Menteri terkait tetap memiliki dasar kewenangan untuk menuntut pemenuhan rekomendasi tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Demikian pula halnya dengan rekomendasi BPK berupa pengembalian kerugian negara pada entitas yang dibubarkan, seperti Kemenko Marves, tetap harus dilaksanakan meskipun entitas tersebut dibubarkan. Apabila tidak ada entitas tertentu yang mengambil alih tugas dan fungsi Kemenko Marves, maka pejabat yang berwenang melakukan tuntutan ganti rugi pada Kemenko Marves adalah Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN). Hal ini sesuai penjelasan Pasal 60 ayat (3) UU 1/2004 yang menyatakan bahwa “Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah menteri/pimpinan lembaga, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara”.

KESIMPULAN

Pembentukan Kabinet Merah Putih telah mengubah komposisi dan struktur K/L yang ada sebelumnya. Perubahan K/L dalam Kabinet Merah Putih berdampak pada pelaksanaan TLRHP BPK yang belum diselesaikan oleh K/L pada kabinet sebelumnya, terutama bagi K/L yang mengalami perubahan nomenklatur, penggabungan, pemisahan, dan penghapusan. Sesuai ketentuan Pasal 7 huruf d PBPB 2/2017, perubahan organisasi yang berpengaruh terhadap keberadaan organisasi dapat mengakibatkan rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis berdasarkan pertimbangan profesional

⁷⁷ Badan Pemeriksa Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 97.

BPK. Namun demikian, peraturan perundang-undangan tidak mengatur pelaksanaan TLRHP BPK pada entitas yang mengalami perubahan organisasi namun tidak berpengaruh terhadap keberadaan organisasi maupun kriteria pertimbangan profesional BPK dalam menentukan klasifikasi rekomendasi tidak dapat ditundaklanjuti. Merujuk pada ketentuan Pasal 6 ayat (3) PBPK 2/2017, BPK dapat secara aktif meminta klarifikasi atau melakukan pembahasan dengan pejabat terkait pada entitas yang diperiksa, untuk memastikan pejabat yang berwenang menindaklanjuti rekomendasi setelah terjadinya perubahan organisasi. Kriteria untuk menentukan pejabat yang wajib menindaklanjuti rekomendasi BPK dapat didasarkan pada teori kewenangan dan tanggung jawab hukum. Sesuai teori kewenangan, rekomendasi BPK hanya dapat dilaksanakan oleh pejabat yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan sebagaimana rekomendasi BPK. Selain itu, sesuai teori tanggung jawab hukum, sifat tanggung jawab dalam rekomendasi BPK yang melekat pada jabatan dapat beralih kepada pejabat pengganti atau yang membidangi, sedangkan sifat tanggung jawab dalam rekomendasi BPK yang melekat pada individu harus ditanggung dan/atau dilaksanakan oleh individu tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abikusna, R. Agus. "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah". *SOSFILKOM: Jurnal Sosial, Filsafat dan Komunikasi*. Vol. 13 No. 01 (2019): 1-15. <https://doi.org/10.32534/jsfk.v13i01.1453>.
- Amiq, Bachrul. "Pengawasan BPK dalam Mewujudkan Pengelolaan Keuangan Daerah yang Bebas Korupsi". *Jurnal Hukum Jatiswara*. Vol. 31 No. 2 (2016): 249-263. <https://doi.org/10.29303/jtsw.v31i2.48>.
- Apriyani, Reski dkk. "Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Prinsip Legalitas dan Antikorupsi". *Kajian Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi*. Vol. 2 No. 1 (2025): 24-28. <https://doi.org/10.62383/kajian.v2i1.84>.
- Arifin, Firdaus. "Kedudukan dan Kewenangan serta Pertanggungjawaban Wakil Menteri dalam Menjalankan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara". *Integralistik*. Vol. 35 No. 1 (Januari 2024): 10-20. <https://doi.org/10.15294/4vhawx39>.
- Azheri, Busyra. *Corporate Social Responsibility: Dari Voluntary Menjadi Mandotary*. Jakarta: Raja Grafindo Press, 2012.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. <https://kbbi.kemdikbud.go.id>.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Doctionary*. St Paul Minn: West Publishing, 1990.
- Badan Pemeriksa Keuangan. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2023.
- . Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2024.
- . Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

- . Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- DM, Mohd. Yusuf. “Analisis Terhadap Pembatasan dan Pengawasan Kewenangan Kepolisian di Indonesia”. *Milthree Law Journal*. Vol. 1 No. 2 (Juli 2024):149-180. <https://doi.org/10.70565/mlj.v1i2.7>.
- Endang, M. Ikbar Andi. “Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”. *Jurnal Hukum Peratun*. Vol. 1 No. 2 (Agustus 2018): 223–244. <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.223-244>.
- Hadjon, Philipus M. “Tentang Wewenang”. *Yuridika*. Vol. 7 No. 5-6 (1997): 1-8. <https://doi.org/10.20473/ydk.v7i5-6.5769>.
- Indroharto. *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Kamilah, Nurul Fitria dkk. “Pengaruh Sistem Pengendalian Internal, Kepatuhan Peraturan Perundang-Undangan, dan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Terhadap Opini Audit Badan Pemeriksa Keuangan”. *VISA: Journal of Visions and Ideas*. Vol. 4 No. 1 (2024): 202-217. <https://doi.org/10.47467/visa.v4i1.6225>.
- Kurniati, Siti dan Yulianti Abbas. “Evaluasi Penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Audit BPK Sebagai Key Performance Indicator”. *Owner: Riset & Jurnal Akuntansi*. Vol. 7 No. 4 (Oktober 2023): 3461-3471. <https://doi.org/10.33395/owner.v7i4.1632>.
- Mubarak, Ridho dan Wessy Trisna. “Penentuan Kerugian Keuangan Negara Akibat Penyalahgunaan Kewenangan Pejabat Pemerintah”. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*. Vol. 8 No. 2 (Desember 2021): 174–182. <https://doi.org/10.31289/jiph.v8i2.5811>.
- Nasir, Citra. “Tindak Lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan”. *Al-Mahkamah: Jurnal Hukum, Politik dan Pemerintahan*. Vol. 1 No. 1 (April 2024): 1-25. <https://journal.syamilahpublishing.com/index.php/mahkamah/article/view/246>.
- Purwito, Edy. “Konsep Perlindungan Hukum Konsumen dan Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Terhadap Produk Gula Pasir Kadaluarsa di Kota Surabaya”. *DEKRIT: Jurnal Magister Hukum*. Vol. 13 No. 1 (2023): 109-129. <https://doi.org/10.56943/dekrit.v13n1.152>.
- Rahim, Abdur dkk. “Pengelolaan Keuangan Negara Berdasarkan Hukum Administrasi Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003”. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*. Vol. 6 No. 9 (September 2023): 7012-7018. <https://doi.org/10.54371/jiip.v6i9.2847>.
- Republik Indonesia, Keputusan Presiden 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 145 Tahun 2015.
- . Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2019 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024.
- . Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.

- . Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.
 - . Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2021 tentang Kementerian Investasi.
 - . Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal.
 - . Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.
 - . Peraturan Presiden Nomor 175 Tahun 2024 tentang Kementerian Kehutanan.
 - . Peraturan Presiden Nomor 182 Tahun 2024 tentang Kementerian Lingkungan Hidup.
 - . Peraturan Presiden Nomor 190 Tahun 2024 tentang Kementerian Kebudayaan.
 - . Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - . Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
 - . Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.
 - . Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Ridwan, H.R. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*. Depok: Rajawali Press, 2018.
- Stout, H.D. *De Betekenissen van de Wet, Theoretisch-Kritische Beschouwingen over het Principe van Wetmatigheid van Bestuur*. Zwolle: W.E.J Tjenk Willink, 1994.
- Sumardani, Ni Made Rian Ayu dan I Nyoman Bagiastra. “Tanggung Jawab Hukum Badan Pertanahan Nasional terkait Ketidaksesuaian Hasil Pengecekan Sertifikat secara Elektronik”. *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*. Vol. 6 No. 02 (Agustus 2021): 223 – 237. <https://doi.org/10.24843/AC.2021.v06.i02.p01>.
- Suryadnyana, Nyoman Adhi, dkk. “Pengaruh Komitmen Pimpinan Entitas dan Penggunaan Sistem Informasi terhadap Efektivitas Pemantauan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah”. *Jurnal Akuntansi & Sistem Informasi (JASIN)*. Vol. 1 No. 1 (Januari 2023): 1-14. <https://pasca-umi.ac.id/index.php/jasin/article/view/1270>.
- Wijaya, Damas Ali, dkk. “Efektifitas Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan”. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*. Vol. 7 No. 1 (Januari 2022): 87-105. <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v7i1.5650>.

**Daftar Perbandingan Kementerian/Lembaga
Kabinet Indonesia Maju dengan Kabinet Merah Putih**

Kabinet Indonesia Maju*)		Kabinet Merah Putih Perpres Nomor 139 Tahun 2024		Keterangan
1.	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan	1.	Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan	Pemisahan
		2.	Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan	
2.	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	3.	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	Tetap
3.	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	4.	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	Tetap
4.	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi			Dihapus
		5.	Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan	Baru
		6.	Kementerian Koordinator Bidang Pemberdayaan Masyarakat;	Baru
		7.	Kementerian Koordinator Bidang Pangan	Baru
5.	Kementerian Sekretariat Negara	8.	Kementerian Sekretariat Negara	Penggabungan
6.	Sekretariat Kabinet			
7.	Kementerian Dalam Negeri	9.	Kementerian Dalam Negeri	Tetap
8.	Kementerian Luar Negeri	10.	Kementerian Luar Negeri	Tetap
9.	Kementerian Pertahanan	11.	Kementerian Pertahanan	Tetap
10.	Kementerian Agama	12.	Kementerian Agama	Tetap
11.	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	13.	Kementerian Hukum	Pemisahan
		14.	Kementerian Hak Asasi Manusia	
		15.	Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan	
12.	Kementerian Keuangan	16.	Kementerian Keuangan	Tetap
13.		17.	Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah	Pemisahan

Kabinet Indonesia Maju*)		Kabinet Merah Putih Perpres Nomor 139 Tahun 2024		Keterangan
	Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi	18.	Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi	
		19.	Kementerian Kebudayaan	
14.	Kementerian Kesehatan	20.	Kementerian Kesehatan	Tetap
15.	Kementerian Sosial	21.	Kementerian Sosial	Tetap
16.	Kementerian Ketenagakerjaan	22.	Kementerian Ketenagakerjaan	Tetap
17.	Kementerian Perindustrian	23.	Kementerian Perindustrian	Tetap
18.	Kementerian Perdagangan	24.	Kementerian Perdagangan	Tetap
19.	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	25.	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Tetap
20.	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	26.	Kementerian Pekerjaan Umum	Pemisahan
		27.	Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman	
21.	Kementerian Perhubungan	28.	Kementerian Perhubungan	Tetap
22.	Kementerian Komunikasi dan Informatika	29.	Kementerian Komunikasi dan Digital	Perubahan Nomenklatur
23.	Kementerian Pertanian	30.	Kementerian Pertanian	Tetap
24.	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	31.	Kementerian Kehutanan	Pemisahan
		32.	Kementerian Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup	
25.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	33.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Tetap
26.	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi	34.	Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal	Pemisahan
		35.	Kementerian Transmigrasi	
27.	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	36.	Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	Tetap
28.	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	37.	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Tetap
29.	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	38.	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Tetap

Kabinet Indonesia Maju*)		Kabinet Merah Putih Perpres Nomor 139 Tahun 2024		Keterangan
30.	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	39.	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	Tetap
31.	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	40.	Kementerian Koperasi	Pemisahan
		41.	Kementerian Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	
32.	Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	42.	Kementerian Pariwisata	Pemisahan
		43.	Kementerian Ekonomi Kreatif/Badan Ekonomi Kreatif	
33.	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	44.	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Tetap
34.	Kementerian Pemuda dan Olahraga	45.	Kementerian Pemuda dan Olahraga	Tetap
35.	Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal	46.	Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal	Perubahan Nomenklatur
36.	Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	47.	Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/ Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	Perubahan Nomenklatur
37.	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	48.	Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga/Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	Perubahan Nomenklatur

*) Dasar Hukum:

1. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2019 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024;
2. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia;
3. Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi;
4. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2021 tentang Kementerian Investasi;
5. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal; dan
6. Keputusan Presiden 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Perpres Nomor 145 Tahun 2015.

**PERSINGGUNGAN KEWENANGAN PENGHITUNGAN KERUGIAN
KEUANGAN NEGARA DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI BERDASARKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN TEORI BEBAN PEMBUKTIAN**

***THE INTERSECTION OF AUTHORITY TO CALCULATE STATE FINANCIAL LOSSES IN
CRIMINAL ACTS OF CORRUPTION BASED ON STATUTORY REGULATIONS AND
THE THEORY OF BURDEN OF PROOF***

Murpraptono Adhi Sulantoro

Badan Pemeriksa Keuangan, Perwakilan Provinsi Kalimantan Barat, Pontianak, Indonesia
Email: adhi.sulantoro@gmail.com

ARTICLE INFO

History:

Submitted:
20-02-2025
Revised:
10-06-2025
Accepted:
23-06-2025
Published:
30-06-2025

Keywords:

State Financial
Losses; Calculation
Authority;
Corruption Crimes.

Kata Kunci:

Kerugian Keuangan
Negara; Kewenangan
Penghitungan;
Tindak Pidana
Korupsi.

DOI:

<https://doi.org/10.28986/jshare.viii.1981>



Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access article
under CC BY-SA
license.

ABSTRACT

In cases of corruption, the occurrence of state financial losses is one of the elements that must be proven, as stipulated in Article 603 and Article 604 of Law Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code (KUHP). According to the Explanation of Article 603 of the KUHP, the element of “causing a loss to state finances” is established based on the results of an audit conducted by a state financial auditing institution. This paper aims to analyze the intersection between the authority to calculate state financial losses regulated in the Criminal Code and the theory of burden of proof in criminal procedural law. This paper employs a normative legal method, utilizing both statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the regulation of the authority to calculate state financial losses in the Criminal Code is inconsistent with the theory of burden of proof in criminal procedural law. This discrepancy leads to variations in how the party responsible for calculating state financial losses is identified in cases of corruption. According to the theory of burden of proof, it is the investigators and public prosecutors who bear the responsibility to prove the existence of state financial losses in corruption cases, not the state financial audit institution referenced in the Explanation of Article 603 KUHP.

ABSTRAK

Dalam tindak pidana korupsi, terjadinya kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur yang harus dibuktikan sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Berdasarkan Penjelasan Pasal 603 KUHP, unsur “merugikan keuangan negara” didasarkan pada hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara yang diatur dalam KUHP dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan pengaturan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam KUHP tidak sesuai dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana. Hal tersebut memunculkan perbedaan penerapan dalam menentukan pihak yang menghitung kerugian keuangan negara pada tindak pidana korupsi. Sesuai dengan teori beban pembuktian, pihak yang harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi adalah penyidik dan jaksa penuntut umum, bukan lembaga negara audit keuangan yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP.

PENDAHULUAN

Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan warga negaranya. Keuangan negara merupakan faktor yang sangat penting dalam menunjang berjalannya pemerintahan dan pemberian pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan negara dimaksud, keuangan negara perlu dikelola secara profesional, akuntabel, dan bertanggung jawab. Negara harus mengelola keuangan negara mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban dengan baik untuk mencegah dan menghindari terjadinya kebocoran dan penyimpangan terhadap keuangan negara salah satunya disebabkan oleh tindak pidana korupsi.

Dalam hal terjadi tindak pidana korupsi, Aparat Penegak Hukum (APH) harus menemukan bukti telah terjadi suatu kerugian keuangan negara yang merupakan akibat dan sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi sebelum hakim menjatuhkan vonis terhadap terdakwa korupsi. Hakim mempertimbangkan besarnya kerugian keuangan negara yang dapat dibuktikan sebagai dasar penjatuhan sanksi pidana termasuk berat atau ringannya vonis yang dijatuhkan kepada terpidana.

Laporan *Indonesian Corruption Watch* (ICW) menjelaskan terdapat 791 kasus korupsi dan 1.695 orang telah ditetapkan menjadi tersangka selama tahun 2023. Penanganan perkara korupsi tersebut dilakukan oleh instansi penegak hukum sebagai berikut.

Tabel 1. Kasus Tindak Pidana Korupsi oleh Instansi Penegak Hukum Tahun 2023

Instansi Penegak Hukum	Kasus	Tersangka
Kejaksaan	551	1163
Kepolisian	192	385
KPK	48	147

Sumber: Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023, ICW

Jumlah kasus tersebut telah mengakibatkan adanya kerugian keuangan negara hingga Rp42,7 triliun.¹

Sinergitas antara penegak hukum menjadi hal yang sangat penting untuk ditingkatkan selain peningkatan kualitas dan integritas. Terdapat tiga instansi yang memiliki kewenangan melakukan penegakan hukum yaitu:

1. Kejaksaan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan;
2. Kepolisian Republik Indonesia yang memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan penyidikan; dan
3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

Negara harus mendukung pemberantasan korupsi dengan regulasi yang kredibel. Pengaturan terkait tindak pidana korupsi terus mengalami perubahan untuk penyempurnaan, termasuk pengaturan mengenai unsur kerugian keuangan negara. Pasca reformasi, diundangkan Undang-Undang (UU) Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor awalnya mengatur bahwa salah satu unsur tindak pidana korupsi

¹ Indonesian Corruption Watch, *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*, hlm. 9 dan 36.

yaitu dapat merugikan keuangan negara. Kemudian, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (Putusan MK No. 25 Tahun 2016)² mentransformasi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor terkait penerapan unsur merugikan keuangan negara dengan menitikberatkan adanya akibat. Unsur merugikan keuangan negara harus dibuktikan telah nyata terjadi (*actual loss*).³ Dengan demikian, tindak pidana korupsi telah bertransformasi semula merupakan delik atau pidana formil menjadi delik atau pidana materiil yaitu harus membuktikan adanya akibat yang ditimbulkan berupa kerugian keuangan negara yang harus ditentukan dengan nyata/pasti.

Unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam UU Tipikor salah satunya adalah telah terjadi kerugian keuangan negara. Secara yuridis, kerugian keuangan negara diartikan sebagai kondisi dimana berkurangnya aset negara baik itu uang negara, surat berharga milik negara, dan/atau barang milik negara yang nyata dan jumlahnya pasti akibat perbuatan melawan hukum baik karena kesengajaan atau kelalaian.⁴ Dari perspektif UU Tipikor, Pasal 2 ayat (1) mengatur “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)” dan Pasal 3 menjelaskan “Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)”. Kerugian keuangan negara terjadi karena akibat perbuatan melawan hukum atau tindakan menyalahgunakan kewenangan, kerugian keuangan negara juga terjadi karena adanya kesempatan atau sarana karena jabatannya atau kedudukannya bertujuan untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi.⁵

APH harus membuktikan adanya kerugian keuangan negara dalam suatu kasus korupsi yang ditangani untuk memberikan keyakinan kepada majelis hakim. Kerugian keuangan negara tidak hanya dibuktikan keterjadiannya, namun juga jumlah kerugian negara yang terjadi juga harus tepat. UU Tipikor tidak mengatur secara pasti siapa yang berwenang untuk menghitung kerugian keuangan negara, namun dalam Penjelasan Pasal 32 UU Tipikor menjelaskan kerugian keuangan negara secara nyata telah terjadi yaitu kerugian yang dapat dihitung jumlahnya dan merupakan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.⁶

Untuk membuktikan unsur merugikan keuangan negara, instansi penegak hukum berkoordinasi dengan instansi terkait yang memiliki keahlian terkait kerugian keuangan negara. Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016 (SEMA No. 4 Tahun 2016) tertanggal 9 Desember 2016 menjelaskan instansi yang berwenang

² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016, hlm. 116.

³ Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.

⁴ Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara.

⁵ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 383.

⁶ Penjelasan Pasal 32 UU Tipikor.

menyatakan ada atau tidak kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Instansi lain seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah memiliki kewenangan untuk memeriksa dan melakukan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan ada atau tidak adanya kerugian negara.⁷

Pada tahun 2023, Presiden Republik Indonesia mengesahkan UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku tiga tahun sejak tanggal diundangkan atau pada tanggal 2 Januari 2026. KUHP telah mengatur mengenai tindak pidana korupsi, unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur sebelumnya dalam UU Tipikor juga diatur dalam KUHP termasuk unsur merugikan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 603 dan Pasal 604.⁸ Dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP disebutkan kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan.⁹ Regulasi tersebut berbeda dengan ketentuan terkait kerugian keuangan negara dalam UU Tipikor yaitu menyatakan kerugian keuangan negara harus dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau KAP yang ditunjuk.¹⁰

Pembaharuan regulasi pemberantasan tindak pidana korupsi ini menimbulkan berbagai penafsiran salah satunya perihal kewenangan penentuan kerugian keuangan negara dan siapa lembaga negara audit keuangan yang dimaksud dalam KUHP yang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Dalam hal ini, timbul pertanyaan apakah diundangkannya KUHP akan menghambat pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi atau membuat pemberantasan tindak pidana korupsi lebih optimal. Penelitian ini membahas permasalahan mengenai siapakah yang berwenang untuk menentukan ada atau tidak adanya kerugian keuangan negara dan menghitung kerugian keuangan negara setelah diundangkannya KUHP tahun 2023 dan bagaimana kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum pembuktian? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis persinggungan kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara yang diatur dalam KUHP dengan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana.

Yusril Ihza Mahendra berpendapat BPK yang berwenang untuk menghitung kerugian negara dalam kasus tindak pidana korupsi. Sedangkan Andi Hamzah berpendapat selain BPK, BPKP dan lembaga akuntan dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara.¹¹ Penelusuran literatur yang telah dilakukan terhadap penelitian dalam berbentuk jurnal terkait kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi diantaranya yaitu: *Pertama*, “Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugian Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi” oleh Agung Tri Wahyudianto. Kewenangan Kejaksaan untuk menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara tidak diatur secara jelas dalam Undang-Undang Kejaksaan RI. Agung Tri Wahyudianto berpendapat dalam hal penghitungan kerugian keuangan negara mudah dilaksanakan, Kejaksaan dapat menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara sesuai dengan tugas dan kewenangan Kejaksaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor

⁷ SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

⁸ Pasal 603 dan Pasal 604 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.

⁹ Penjelasan Pasal 603 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.

¹⁰ Penjelasan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

¹¹ Dhani Irawan, “Ahli Sebut Penghitungan Kerugian Negara Tidak Selalu Harus oleh BPK”, <https://news.detik.com/berita/d-2980017/ahli-sebut-penghitungan-kerugian-negara-tidak-selalu-harus-oleh-bpk>, diakses tanggal 1 Juni 2025.

16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Selain itu, Penyidik dan Penuntut Umum juga dapat meminta BPK atau BPKP untuk membantu menghitung kerugian keuangan negara.¹²

Kedua, “Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi” oleh Intan Timur. Penelitian tersebut tidak secara khusus membahas terkait kewenangan melakukan penghitungan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi. Intan Timur menjelaskan meskipun BPKP dan BPK memiliki kewenangan untuk menilai ada atau tidaknya kerugian keuangan negara berdasarkan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 namun pada akhirnya hakim yang memiliki kewenangan menilai adanya kerugian negara berdasarkan fakta persidangan dan berapa besar kerugian keuangan negara yang timbul.¹³

Ketiga, “Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi” yang ditulis oleh Edy Suranta Tarigan, Madiasa Ablisar dan kawan-kawan. Penelitian tersebut menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dikaitkan dengan isu atau kasus terkait kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Penulis menyimpulkan bahwa BPK adalah lembaga yang utama memiliki wewenang menghitung kerugian keuangan negara dan dapat berkoordinasi dengan BPKP dan APIP sesuai SEMA Nomor 4 Tahun 2016. Selain itu, dengan kewenangan penyidikan yang dimiliki, Jaksa juga dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 2004.¹⁴

Penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya, dimana dalam penelitian ini, kewenangan penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi yang diatur dalam KUHP tahun 2023 dianalisis berdasarkan teori beban pembuktian dalam hukum acara pidana.

METODE PENELITIAN

Penelitian dalam penulisan ini berbentuk penelitian hukum normatif. Terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini menggunakan tipologi penelitian preskriptif karena akan memberikan gambaran penghitungan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Metode pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah studi kepustakaan yaitu dengan cara mengumpulkan data sekunder. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis dengan metode kualitatif. Dengan pendekatan ini, akan dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif tentang kejelasan konsep kerugian keuangan negara sebagai unsur tindak pidana korupsi, lembaga negara audit keuangan, beban pembuktian tindak pidana korupsi serta pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara.

¹² Agung Tri Wahyudianto, “Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugian Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi”, *Badamai Law Journal*, Volume 3 Issue 2 (2018), hlm. 258-259, <http://dx.doi.org/10.32801/damai.v3i2.6052>.

¹³ Intan Timur, “Perhitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi”, *Jurnal Riset Bisnis*, Volume 4 Nomor 2 (2021), hlm. 202-203, <https://doi.org/10.35814/jrb.v4i2.2006>.

¹⁴ Edy Suranta Tarigan dkk, “Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi”, *Locus Journal of Academic Literature Review*, Volume 2 Issue 2 (2023), hlm. 191.

PEMBAHASAN

A. Kerugian Keuangan Negara Sebagai Unsur Delik

Seseorang dapat dijatuhi pidana apabila orang tersebut telah memenuhi unsur-unsur tindak pidana yang telah dirumuskan di dalam suatu peraturan perundang-undangan baik itu di dalam KUHP maupun di luar KUHP. Adami Chazawi membedakan unsur tindak pidana menjadi dua sudut pandang, pertama sudut pandang teoretis yaitu unsur tindak pidana berdasarkan pendapat ahli hukum, kedua sudut pandang undang-undang yang artinya bagaimana suatu tindak pidana dirumuskan menjadi tindak pidana tertentu dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang ada.¹⁵ Berdasarkan sudut pandang undang-undang, kerugian keuangan negara merupakan salah satu unsur tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam KUHP Tahun 2023.

Berkaitan dengan adanya kesalahan pengelolaan keuangan negara kita mengenal “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara”. Kesalahan mengelola keuangan negara diantaranya berupa penggunaan keuangan negara tidak sesuai sasaran dan mengakibatkan kerugian keuangan negara. Kerugian negara meliputi tiga sistem hukum yang saling berkaitan, yaitu hukum administrasi negara, sistem hukum pidana, dan sistem hukum perdata.¹⁶

UU Tipikor maupun KUHP tidak mendefinisikan dengan jelas kerugian keuangan negara sehingga menimbulkan banyak perbedaan pendapat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi kerugian dari kata dasar “rugi”. Kata “rugi” didefinisikan “(1) kurang dari harga beli atau modalnya, (2) kurang dari modal, (3) tidak mendapat faedah (manfaat), tidak beroleh sesuatu yang berguna”. Kata “kerugian” artinya adalah “menanggung atau menderita rugi”. Dan kata “merugikan” adalah “mendatangkan rugi kepada ...”, “sengaja menjual lebih rendah dari harga pokok”.¹⁷

UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) mengartikan kerugian negara yaitu kondisi berkurangnya secara nyata dan pasti uang, surat berharga, dan/atau barang. Kerugian negara tersebut terjadi akibat adanya perbuatan tidak sesuai hukum yang dilakukan dengan kesengajaan maupun kelalaian. Unsur kerugian negara yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara menurut Dian Puji Simatupang terdiri dari empat unsur yaitu adanya kondisi berkurangnya uang, barang, dan/atau surat berharga milik negara; kerugian keuangan negara harus “pasti” artinya nilai berkurangnya uang, barang, dan surat berharga harus pasti atau dapat dihitung; kerugian keuangan negara harus “nyata” telah nyata menjadi hak dan/atau kewajiban negara atau dapat diartikan kerugian keuangan negara tersebut sudah terjadi bukan merupakan potensi; kerugian keuangan negara terjadi sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum pidana, hukum perdata dan/atau hukum administrasi negara.¹⁸

Dalam praktik (*in concreto*) penanganan korupsi, instansi yang berwenang menggunakan terminologi kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor diartikan sama dengan dengan terminologi kerugian negara yang didefinisikan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara walaupun kedua undang-undang tersebut masuk dalam ranah hukum yang berbeda. Kerugian keuangan negara pada Pasal 2

¹⁵ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm 79.

¹⁶ Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Penerbit FH UI, 2011), hlm. 328.

¹⁷ Pusat Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat 2008*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 1186.

¹⁸ Dian Puji Simatupang, *Op. Cit.*, hlm. 331.

ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor termasuk ranah hukum pidana, sedangkan kerugian negara yang didefinisikan Pasal 1 angka 22 UU Perbendaharaan Negara termasuk ranah hukum administrasi.¹⁹ Secara faktual implementatif, analogi yang digunakan instansi terkait maupun instansi yang berwenang dalam membuktikan secara formil maupun materil Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor masih sama antara “kerugian negara” dan “kerugian keuangan negara.”

Tindak pidana korupsi beririsan dengan pelanggaran hukum administrasi, menurut W.F. Prins sebagaimana dikutip Abdul Latif, titik taut “hukum administrasi” berada diantara ketentuan hukum pemerintahan dan ketentuan hukum pidana atau sering disebut “hukum antara”. Bagi kehidupan masyarakat, norma hukum pidana memiliki peran penting, maka penegakan norma tersebut dapat ditegakkan sanksi pidana. Hampir setiap norma hukum pemerintahan berdasarkan hukum administrasi diakhiri “*in cauda venenum*” dengan ketentuan pidana (“*in cauda venenum* secara harfiah berarti: ada racun di ekor/buntut” setiap kebijakan)²⁰

Dian Puji Simatupang mengutip pendapat dari Van Der Pot menyatakan kerugian keuangan negara dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, khususnya dalam lingkup hukum pidana, apabila kerugian negara terjadi akibat kekurangan yuridis, yaitu:²¹

- a) Paksaan (*dwang*) atau penyuapan (*omkoperij*), yaitu kerugian negara yang terjadi akibat perbuatan paksaan dari pihak manapun, baik dilakukan langsung maupun tidak langsung atau tekanan politik. Kerugian keuangan negara dalam lingkup pidana terjadi didahului dengan adanya paksaan yang diikuti dengan suap atau pemberian sesuatu yang merupakan janji atau usaha secara melawan hukum sehingga mempengaruhi tindakan atau pengambilan keputusan termasuk adanya tekanan politik yang mengakibatkan berkurangnya uang, surat berharga, dan barang.
- b) Tipuan yang bersifat muslihat (*kuntsgrepen*), yaitu kerugian negara yang terjadi akibat penggunaan uang, surat berharga, dan barang dengan terjadi dengan adanya rekayasa atau seolah-olah telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku, atau fakta, namun kejadian yang sebenarnya penggunaan uang, surat berharga, dan barang tersebut bertentangan dengan ketentuan. Perbuatan tipuan ini merupakan upaya pelaku untuk menutupi perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya seperti memalsukan dokumen atau memanipulasi data. Perbuatan ini sesuai dengan aksioma *fraud* yaitu segala bentuk kecurangan termasuk korupsi dilakukan secara tersembunyi.

Dengan demikian untuk membedakan apakah kerugian negara termasuk dalam sistem hukum administrasi atau sistem hukum pidana dapat dilihat dalam tabel berikut.²²

¹⁹ Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 19.

²⁰ Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm.1.

²¹ Dian Puji Simatupang, *Op. Cit.*, hlm. 331-332.

²² Dian Puji Simatupang, “*Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo*”, (Jakarta: disampaikan pada Webinar Nasional yang diselenggarakan Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 10 Juli 2020), hlm. 8.

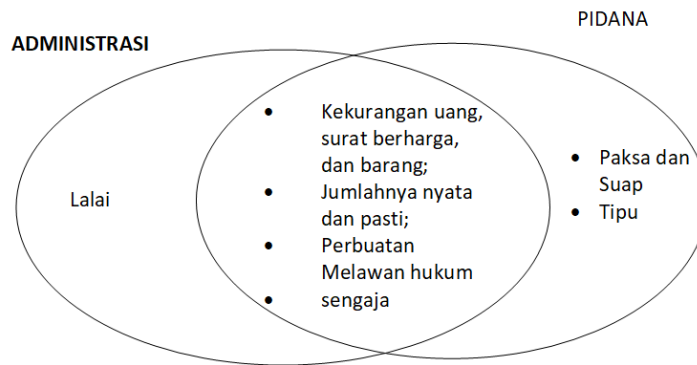
Tabel 2. Perbedaan Kerugian Negara dalam Hukum Administratif dan Hukum Pidana

Perihal	Kesalahan Administrasi	Perbuatan Melawan Hukum Pidana Korupsi
Perbuatan Melawan Hukum Kerugian Negara	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi menyebabkan kerugian negara sebagai akibat salah wewenang, salah syarat dan prosedur, dan salah pelaksanaan	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi menyebabkan kerugian negara sebagai akibat adanya tipu muslihat dan suap
Penyalahgunaan Wewenang Kerugian Negara	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi dilakukan karena pelampauan wewenang, pencapuran wewenang, dan bertindak sewenang-wenang	Jika tindakan dan/atau keputusan administrasi dilakukan karena wewenang dan jabatan menjadi daya memaksa (<i>dwang</i>) untuk meminta uang/materi secara melawan hukum

Sumber: Dian Puji Simatupang dalam Webinar Nasional Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo

Perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dalam lingkup administrasi terjadi karena adanya tindakan dan/atau keputusan pejabat atau penyelenggara negara yang tidak sesuai dengan wewenangnya, kesalahan prosedur dan pelaksanaan. Namun demikian, apabila perbuatan-perbuatan tersebut dilatarbelakangi adanya suap atau pemberian lainnya secara melawan hukum serta adanya perbuatan pelaku untuk menutupi kesalahannya tersebut maka kerugian keuangan negara tersebut masuk dalam ranah pidana.

Kerugian keuangan negara yang terjadi karena pejabat atau penyelenggara negara melakukan tindakan dan/atau keputusan melampaui wewenang dan bertindak sewenang-wenang maka kerugian keuangan yang terjadi masuk dalam wilayah administrasi. Namun demikian, jika penyalahgunaan wewenang yang dilakukan penyelenggara tersebut karena adanya paksaan dengan meminta sesuatu yang bukan merupakan haknya secara melawan hukum maka kerugian keuangan yang terjadi termasuk dalam ranah hukum pidana. Perbedaan kerugian keuangan negara masuk dalam ranah hukum administrasi atau ranah hukum pidana adalah sebagai berikut.



Gambar 1. Diagram Kerugian Keuangan Negara dalam Hukum Administrasi dan Pidana

Sumber: Dian Puji Simatupang, Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah

Berdasarkan gambar diagram tersebut, terdapat persinggungan atau kesamaan unsur-unsur kerugian negara sebagaimana definisi kerugian keuangan negara yang dalam praktiknya didefinisikan sebagai kondisi kekurangan uang, surat berharga, dan/atau barang, yang jumlahnya nyata dan pasti yang diakibatkan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai sebagaimana diatur dalam UU Perbendaharaan. Apabila unsur-unsur dimaksud terjadi karena adanya unsur suap dan paksa serta unsur tipu maka kerugian keuangan negara dimaksud masuk dalam wilayah hukum pidana.

Pengungkapan kerugian keuangan negara dalam tindak pidana korupsi membantu hakim dalam mengadili dan memutus suatu perkara tindak pidana korupsi yang ditanganinya tidak hanya terkait pemenuhan bukti unsur tindak pidana korupsi dalam menjatuhkan sanksi atau penghukuman pidana (*punishment*) namun juga harus berorientasi penjatuhan sanksi tindakan (*maatregel, treatment*) yaitu penentuan kerugian keuangan negara sebagai dasar pertimbangan pemulihan kerugian keuangan negara dalam rangka penyelamatan kerugian keuangan negara.

Pelaksanaan penghitungan kerugian keuangan negara memiliki peran penting dalam upaya penyelesaian kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi. Dengan terbuktinya kerugian keuangan negara, maka salah satu unsur korupsi telah terpenuhi dan dimungkinkan adanya bukti penyimpangan perdata telah terpenuhi. Penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan bertujuan antara lain untuk menentukan jumlah uang pengganti/tuntutan ganti kerugian yang harus diselesaikan oleh pihak yang terbukti bersalah bila kepada terpidana dikenakan pidana tambahan; sebagai salah satu patokan/acuan bagi jaksa untuk melakukan penuntutan mengenai berat/ringannya sanksi yang perlu dijatuhkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan bagi hakim sebagai bahan pertimbangan dalam penetapan keputusannya; menjadi bahan gugatan/penuntutan ganti kerugian negara sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila kasus yang terjadi ternyata merupakan kasus perdata atau lainnya (kekurangan perbendaharaan atau kelalaian PNS); dan untuk memperoleh bukti-bukti dalam penghitungan kerugian negara.²³

²³ Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 390-391.

B. Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi Menurut Teori Beban Pembuktian

Penjelasan Pasal 603 KUHP mengatur kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan. Hal ini dapat menimbulkan penafsiran dan perdebatan dalam penindakan tindak pidana korupsi. Hukum tata negara dan hukum administrasi negara menempatkan persoalan “kewenangan atau wewenang” dalam posisi yang penting. Sebagaimana dijelaskan oleh Abdul Latif, begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M Stroik dan J.G. Steenbeek menyatakan: “*Het begrip bevoegheid is dan ook een klemgrip in het staats-en administratief recht.*” Artinya “wewenang” adalah inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²⁴

Kewenangan atau wewenang (*authority*) dalam Black’s Law Dictionary berarti “*Legal power; right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*”²⁵ Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dan lingkup melaksanakan kewajiban publik. “*Bevoegdheid*” menurut istilah hukum Belanda, Philipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” atau “kewenangan” dan “*bevoegdheid*”. Dalam hukum Indonesia, wewenang atau kewenangan seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik sedangkan *bevoegdheid* digunakan baik dalam hukum privat dan hukum publik.²⁶

Terkait dengan kewenangan instansi dilihat dari legalitas atau keabsahan tindakan pemerintah, Philipus M. Hadjon menambahkan wewenang dapat dilihat dari “*Rechmatig Bestur*”, yaitu asas pemerintahan yang bertumpu atas asas negara hukum atau asas legalitas. Berdasarkan asas legalitas maka setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada wewenang yang sah, dilaksanakan dengan prosedur dan substansi yang tepat.²⁷

Dalam aspek kewenangan, prosedur, dan substansi, disebutkan bahwa ruang lingkup legalitas tindakan pemerintahan meliputi: wewenang, prosedur, dan substansi. Untuk wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal yang kemudian lahir asas *praesumptio iustae causa* (*vermoeden van rechmatigheid*/asas praduga tak bersalah). Dengan tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas mengakibatkan cacat yuridis suatu tindak pemerintahan. Setiap tindak pemerintahan harus berdasarkan atas kewenangan yang sah yang diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁸

Lembaga negara dalam ketatanegaraan atau alat-alat perlengkapan negara menurut Bagir Manan sebagaimana dijelaskan Eki Furqon dalam tulisannya yang berjudul “Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” merupakan organ-organ negara yang menjadi bagian dari unsur organisasi negara, lembaga atau organ negara tersebut bertindak untuk dan atas nama negara.²⁹ Lukman Hakim dalam tulisannya yang berjudul “Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)”

²⁴ *Ibid.*, hlm. 6.

²⁵ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, (West Publishing, 1990), hlm. 133.

²⁶ Philipus M. Hadjon dkk, “*Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*”, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012), hlm. 10.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, (Surabaya: Yuridika, Universitas Airlangga, 1997), hlm.1-7.

²⁹ Eki Furqon, “Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 (Juni 2020), hlm. 79.

berpendapat bahwa untuk mengetahui apakah suatu lembaga bertindak untuk dan atas nama negara atau sebaliknya, ditentukan oleh tugas dan wewenang yang terdapat dalam peraturan substantif lembaga dimaksud.³⁰ Apabila secara faktual suatu lembaga melaksanakan fungsi kenegaraan, tetapi secara prinsip tugas dan wewenang lembaga tersebut pelimpahan dari pemegang kewenangan asli (*original power*), maka hubungan kelembagaan lebih bersifat derivatif.³¹

Lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara sebagaimana dimaksud dalam doktrin trias politika pada negara hukum modern saat ini menurut Jimly Asshiddiqie sudah tidak relevan dan doktrin tersebut sudah ditinggalkan, organ negara dan lembaga negara tidak hanya sebatas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif saja. Organ atau lembaga negara dapat dilihat dalam berbagai pengertian. Pertama, organ negara atau lembaga negara dalam arti paling luas meliputi seluruh individu yang memiliki fungsi *law-creating* dan *law-applying*, misalnya masyarakat yang mengajukan gugatan uji materi peraturan perundang-undangan atau *class action* merupakan salah satu bagian dari *law-applying*. Kedua, organ negara atau lembaga negara dalam arti luas namun memiliki lingkup yang lebih kecil yaitu individu yang memiliki fungsi *law-creating* atau *law-applying* karena individu yang bersangkutan memiliki kedudukan dalam pemerintahan, misalnya pejabat pada institusi pemerintah yang berwenang membentuk peraturan dan menjalankan peraturan tersebut termasuk peraturan perundang-undangan lainnya.

Organ negara atau lembaga negara dalam arti yang ketiga yaitu organ negara atau lembaga negara dengan cakupan yang lebih sempit yaitu organ negara atau lembaga negara dengan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam struktur dan system ketatanegaraan atau pemerintahan. Organ negara atau lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun dibentuk berdasarkan suatu keputusan-keputusan yang secara kedudukan lebih rendah dari peraturan perundang-undangan.

Definisi keempat terkait organ negara atau lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanat UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Organ negara atau lembaga negara dalam definisi ini berkedudukan di pusat maupun di daerah. Kelima, organ negara atau lembaga negara didefinisikan secara khusus yaitu organ negara atau lembaga negara yang kewenangannya diatur secara konstitusional dalam UUD sehingga dapat disebut sebagai lembaga negara tinggi, atau dapat disebut sebagai alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*). Organ negara atau lembaga negara yang masuk dalam lingkup ini yaitu MPR, DPR, MA, MK, dan BPK.³²

Di samping pendekatan tersebut, kelembagaan negara menurut Jimly Asshiddiqie dapat dilihat dengan teori tentang norma sumber legitimasi, yaitu bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu berkait dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan.³³ Berdasarkan teori dimaksud, lembaga negara diklasifikasikan menjadi lembaga negara di tingkat pusat dan lembaga daerah.³⁴ Lembaga negara di tingkat pusat

³⁰ Lukman Hakim, "Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Edisi 12 Nomor 5 (Desember 2019), hlm. 124.

³¹ *Ibid.*, hlm. 123.

³² Muhtadi, "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 Nomor 3 (Sept-Des 2013), hlm 263-264.

³³ *Ibid.*, hlm. 264.

³⁴ *Ibid.*

dikategorikan menjadi empat kelompok, yaitu: (i) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD dan diatur lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; (ii) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan Keputusan Presiden (Keppres); (iii) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan PP atau Perpres yang ditentukan lebih lanjut dengan Keppres; dan (iv) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri (Permen) yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri (Kepmen) atau keputusan pejabat di bawah Menteri.³⁵

Arie Wuisang dan Roby Satya Nugraha dalam tulisannya berpendapat bahwa dengan pertimbangan aspek sejarah Indonesia, lembaga negara di Indonesia terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY serta ditambah satu organ yaitu KPU. Pendapat tersebut sesuai dengan pemikiran Sri Soemantri dan Maria Farida Indrati yang menyatakan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan yaitu sebagai berikut: BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY. Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa kedelapan lembaga itulah yang memiliki status sebagai lembaga negara. Pandangan Sri Soemantri ini menurut hasil penelitian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) merupakan penafsiran terkait lembaga negara secara moderat, yaitu hanya membatasi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara.³⁶ Lebih lanjut Sri Soemantri menjelaskan bahwa lembaga-lembaga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 tersebut sebagai lembaga negara yang utama (*main state organs, principal organs*). Lembaga negara tersebut mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan yang utama sehingga lembaga-lembaga negara tersebut yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama yang hubungan satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*.³⁷

Dalam Putusan MK pada Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Tahun 1945 (Perkara No. 005/PUU-I/2003), MK menjelaskan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres.³⁸ Berdasarkan pendapat para ahli, penulis berpendapat dalam ketatanegaraan modern, lembaga negara tidak hanya terbatas pada lembaga negara yang didirikan berdasarkan amanat UUD 1945 namun juga lembaga-lembaga negara lainnya selama dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang melakukan tindakan untuk dan atas nama negara untuk mencapai tujuan negara.

Pembahasan lebih lanjut yaitu lembaga negara yang memiliki tugas melakukan audit keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP yang menentukan adanya kerugian keuangan negara? Berkaitan dengan pembahasan sebelumnya terkait lembaga negara, maka setiap lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan audit keuangan negara dapat menentukan kerugian keuangan negara akibat dari tindak pidana korupsi.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ari Wuisang dan Roby Satya Nugraha "Status Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945", *Pakuan Law Review*, Volume 09, Nomor 04 (Oktober-Desember 2023), hlm. 93-99.

³⁷ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 178-179.

³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-I/2003, hlm. 79.

Dalam ketatanegaraan di Indonesia terdapat beberapa lembaga yang bertugas melakukan audit atau bisa juga disebut pemeriksaan atas keuangan negara. BPK memegang kekuasaan eksaminatif yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara menurut Pasal 23E, Pasal 23F dan 23G Amandemen UUD 45. Untuk menunjang pelaksanaan tugasnya, BPK diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan serta didukung dengan paket UU terkait keuangan negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Selain BPK, lembaga yang melakukan audit keuangan adalah BPKP, dalam melaksanakan tugasnya BPKP melaksanakan audit terhadap keuangan negara daerah antara lain pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap pertanggungjawaban akuntabilitas penerimaan negara/daerah dan akuntabilitas pengeluaran keuangan negara/daerah serta pembangunan nasional dan/atau kegiatan lain yang seluruh atau sebagian keuangannya dibiayai oleh anggaran negara/daerah dan/atau subsidi termasuk badan usaha dan badan lainnya yang di dalamnya terdapat kepentingan keuangan atau kepentingan lain dari Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah serta akuntabilitas pembiayaan keuangan negara/daerah.³⁹

Perbedaan mendasar antara BPK dan BPKP yaitu dalam struktur ketatanegaraan, BPK merupakan lembaga audit atau pemeriksaan eksternal pemerintah⁴⁰ sedangkan BPKP merupakan lembaga pengawasan intern pemerintah. Selain BPKP, PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mengatur mengenai lembaga-lembaga yang melakukan audit pengelolaan keuangan dalam menjalankan sistem pengendalian pemerintah atau dikenal dengan Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) seperti Inspektorat Jenderal pada kementerian lembaga, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota.⁴¹

Selain itu, kewenangan yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara yaitu menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara tidak selalu diakibatkan oleh tindak pidana, namun adakalanya juga merupakan akibat dari adanya perbuatan melawan hukum yang bersifat kesalahan administrasi. Kewenangan untuk melakukan pengenaan ganti kerugian negara melalui mekanisme hukum administrasi diatur dalam UU Perbendaharaan Negara. Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1), penyelesaian kerugian negara melalui mekanisme administrasi dilaksanakan dengan penetapan pengenaan ganti kerugian negara.⁴² Secara administratif, pengenaan ganti kerugian negara dibedakan menjadi dua, yaitu pengenaan ganti kerugian terhadap bendahara dan terhadap pegawai negeri bukan bendahara. BPK memiliki kewenangan untuk menetapkan pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara, sedangkan penetapan pengenaan ganti kerugian negara untuk PNS bukan bendahara merupakan kewenangan menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Ketentuan lebih lanjut terkait penyelesaian kerugian keuangan negara melalui mekanisme administratif terhadap bendahara diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara (PBPK TP). Kewenangan untuk tuntutan ganti kerugian negara terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK

³⁹ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

⁴⁰ Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴¹ Pasal 49 ayat (1) PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

⁴² Pasal 62 ayat (1) dan Pasal 63 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara.

dengan membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan.⁴³ BPK menetapkan adanya kerugian negara setelah dilakukan proses pemeriksaan dan penghitungan yang dilakukan oleh Tim Penyelesaian Kerugian Negara (TPKN) yang diangkat oleh pimpinan instansi.⁴⁴ Hasil penghitungan kerugian negara yang dilakukan oleh TPKN dilaporkan kepada pimpinan instansi yang bersangkutan kemudian disampaikan ke BPK untuk ditetapkan pembebanannya.⁴⁵

Penyelesaian ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain sebagaimana diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (PP TGR). Pengenaan ganti kerugian terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain ditetapkan oleh Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah (PPKN/D) menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dan dapat dibantu dengan ketentuan sebagai berikut yang merupakan atasan.⁴⁶

Tabel 3. Pejabat Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah

Pihak yang Merugikan	PPKN/D	Pelaksanaan
PNS Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga	Menteri/Pimpinan Lembaga	Kepala Satuan Kerja
Menteri/Pimpinan Lembaga	Menteri Keuangan selaku BUN	Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah
PNS Bukan Bendahara atau Pejabat Lain di lingkungan Pemerintahan Daerah	Gubernur, Bupati, atau Walikota	
Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara/Pimpinan Lembaga Negara/Gubernur, Bupati atau Walikota	Presiden	
Kepala Satuan Kerja	Atasan Kepala Satuan Kerja	
Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah	Gubernur, Bupati atau Walikota	

Sumber: PP Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain (PP TGR)

PPKN/D merupakan pimpinan instansi atau atasan dari pelaku kerugian negara atau daerah. Sebelum ditetapkan adanya kerugian negara, PPKN/D membentuk TPKN/D untuk menghitung secara pasti jumlah kerugian negara yang terjadi. PPKN/D membentuk Majelis Pertimbangan Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah untuk menyampaikan pertimbangan serta pendapat dalam rangka penyelesaian kerugian negara/daerah.

⁴³ Pasal 41 PBPK TP.

⁴⁴ Pasal 1 angka 2 PBPK TP.

⁴⁵ Pasal 6 ayat (1) PBPK TP.

⁴⁶ Pasal 8 PP TGR.

APIP juga memiliki kewenangan untuk menetapkan kerugian negara yang ditemukan ketika melakukan pengawasan. Apabila APIP menemukan adanya kerugian negara yang terjadi karena adanya kesalahan administratif maka dalam waktu sepuluh hari kerja sejak diputuskan dan diterbitkan hasil pengawasan kerugian negara tersebut harus dikembalikan.⁴⁷ Kerugian negara yang dikembalikan atas hasil temuan APIP tersebut dibebankan kepada Badan Pemerintahan jika kesalahan administrasi yang terjadi tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang. Namun, jika kesalahan administratif tersebut terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian negara menjadi beban pejabat yang melakukan kesalahan tersebut.⁴⁸

Pembuktian dan penghitungan kerugian keuangan negara sebagai akibat dari tindak pidana korupsi merupakan bagian dari penegakan hukum tindak pidana korupsi. Penegakan hukum pada umumnya diartikan sebagai cara atau upaya untuk menegakkan ketentuan yang berlaku. Proses penegakan hukum juga harus dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku dalam hal ini hukum acara atau hukum formil yang berlaku. Pembuktian merupakan salah satu bagian dari proses penegakan hukum termasuk pembuktian dalam perkara tindak pidana korupsi. Dalam pelaksanaan penegakan hukum, pemerintah menggunakan alat-alat perlengkapannya agar proses penegakan hukum berjalan sebagaimana mestinya sehingga menghasilkan putusan yang seadil-adilnya dan memberikan kepastian serta memberikan manfaat hukum.⁴⁹

Pembuktian merupakan hal yang utama dan sangat penting dalam penegakan kasus tindak pidana korupsi, karena seseorang tidak dapat dipidana tanpa adanya alat pembuktian yang sah menurut undang-undang. Pembuktian merupakan usaha dari pihak yang berwenang untuk mengemukakan kepada hakim sebanyak mungkin yang berkaitan dengan suatu perkara. Tujuan dari kegiatan tersebut bertujuan agar dapat digunakan hakim sebagai pertimbangan untuk memberikan keputusan pada perkara tersebut.⁵⁰ Menurut Darwin Prints, pembuktian adalah suatu tindakan membuktikan bahwa suatu peristiwa tindak pidana benar terjadi dan membuktikan terdakwa yang bersalah telah melakukan tindak pidana tersebut sehingga terdakwa harus mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut.⁵¹

Menurut R. Subekti, pembuktian merupakan proses atau tindakan untuk memberikan keyakinan kepada hakim perihal kebenaran dalil atau dalil-dalil yang diperkarakan dalam suatu perkara atau sengketa. Dalam konteks hukum pidana, pembuktian adalah pokok persidangan perkara pidana, karena hakim mencari kebenaran materiil. Proses pembuktian telah dimulai pada tahap penyelidikan untuk menemukan bukti-bukti dapat dilanjutkan atau tidaknya penyidikan dalam rangka membuat terang suatu tindak pidana dan menemukan tersangkanya.⁵²

KUHAP secara formil masih berlaku untuk penindakan kasus tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU Tipikor yang menyatakan bahwa penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi, dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku (dalam hal ini KUHAP), kecuali diatur secara

⁴⁷ Pasal 20 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁸ Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁹ Rahman Amin, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana dan Perdata*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), hlm. 1.

⁵⁰ J.C.T Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 135.

⁵¹ Darwin Prints, *Hukum Acara Pidana (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: Djambatan kerja sama dengan Yayasan LBH, 1989), hlm. 106.

⁵² Eddy O.S. Hiarij, *Teori dan Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012), hlm. 2-3.

khusus dalam UU Tipikor.⁵³ Dengan demikian, pelaksanaan pembuktian untuk mengungkap tindak pidana korupsi yang merupakan pidana formil untuk kasus korupsi masih mengacu pada KUHAP dan prinsip-prinsip hukum pembuktian tindak pidana.

Berdasarkan teori hukum pembuktian, Munir Fuady berpendapat hukum pembuktian harus tegas menentukan kepada siapa beban pembuktian (*burden of proof, burden of producing evidence*) harus diberikan. Pihak mana yang memegang beban pembuktian berdasarkan hukum, akan menentukan secara langsung akhir dari suatu proses hukum di pengadilan.⁵⁴ Beban pembuktian merupakan penentuan berdasarkan hukum tentang siapa yang harus membuktikan suatu fakta yang dipermasalahkan di pengadilan, untuk memberikan bukti dan keyakinan pihak mana pun bahwa fakta tersebut terjadi seperti sebagaimana yang diungkap, konsekuensi hukum jika tidak dapat dibuktikan oleh pihak yang dibebani pembuktian, fakta tersebut dianggap tidak pernah terjadi seperti yang diungkapkan oleh pihak yang mengajukan fakta tersebut di pengadilan.⁵⁵

Berhubungan dengan pembuktian dalam hukum pidana termasuk tindak pidana korupsi, pihak yang wajib membuktikan adanya unsur tindak pidana yang didakwakan menurut KUHAP berada di pundak penuntut umum. Oleh karena itu, membuktikan tentang kesalahan terdakwa bagi penuntut umum sifatnya imperatif.⁵⁶ Kewenangan untuk melakukan pembuktian berlaku asas beban pembuktian (*bewijslast*) atau *burden of proof* yang secara universal berlaku di dunia adalah kewajiban penuntut umum untuk membuktikan fakta-fakta yang didakwakannya. Penuntut Umum kemudian menyerahkan fungsi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pengadilan kepada lembaga-lembaga yang berwenang yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan, karena konsekuensi atas asas diferensiasi fungsional dalam *criminal proses*.⁵⁷ Proses ini sesuai dengan asas *actori incumbit onus probandi* yang artinya pihak yang menuntut yang memiliki beban untuk membuktikan fakta-fakta yang mendasari tuntutananya.⁵⁸ Prinsip yang sama juga berlaku dalam hukum acara perdata, pihak yang menggugat dibebani untuk membuktikan atau dikenal dengan asas *actori incumbit probatio*.⁵⁹

Abdul Fatah, dkk dalam tulisannya yang berjudul “Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi” menyatakan bahwa UU Tipikor tidak menyebutkan secara jelas dan tegas instansi atau pihak yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara. Namun, dalam praktiknya institusi atau pihak yang menghitung kerugian keuangan negara adalah BPK dan BPKP. Selain itu, akuntan publik juga dapat melakukan penghitungan kerugian keuangan negara bahkan untuk kasus tertentu, pihak kejaksaan dan pengadilan menghitung sendiri kerugian keuangan negara yang terjadi. Pendapat ini telah menggambarkan kondisi atau praktik penghitungan kerugian keuangan negara namun belum menjelaskan secara pasti instansi yang berwenang melakukan penghitungan kerugian keuangan negara.⁶⁰

⁵³ Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi Edisi Revisi*, (Malang: Media Nusa Creative, 2018), hlm. 4.

⁵⁴ Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakty, 2006), hlm. 45.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 46

⁵⁶ Adami Chazawi, *Op. Cit.*, hlm. 6-7.

⁵⁷ Eddy O.S. Hiarij, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 43.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 42.

⁶⁰ Abdul Fatah dkk, “Kajian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi”, *Dipenogoro Law Journal*, Vol. 6 No. 1 (2017), hlm. 7, <https://doi.org/10.14710/dlj.2017.13880>.

Suhendar berpendapat, ada kalanya untuk membuktikan ada tidaknya kerugian keuangan negara, Kejaksaan dan Kepolisian bergantung kepada hasil audit institusi di luar penegak hukum yaitu BPK dan BPKP. Namun, di sisi lain, Polisi Penyidik maupun Jaksa Penyidik terkadang memiliki penghitungan sendiri dan tidak berdasarkan hasil audit BPK atau BPKP dalam menghitung jumlah kerugian keuangan negara yang disangkakan atau yang dituduhkannya itu.⁶¹

Penuntut Umum atau Penyidik memiliki beban untuk membuktikan seluruh unsur-unsur tindak pidana korupsi terpenuhi termasuk kerugian keuangan negara. Dalam praktik penindakan kasus tindak pidana korupsi untuk mengungkap adanya kerugian keuangan negara, Penyidik dapat berkoordinasi dengan lembaga negara untuk menunjuk pegawai lembaga negara yang memiliki keahlian dalam menghitung kerugian keuangan negara seperti BPK, BPKP maupun Inspektorat. Wakil Ketua KPK, Alex Marwata mengatakan untuk menghitung kerugian keuangan negara tidak harus dilakukan oleh lembaga negara seperti BPK atau BPKP, Penyidik dapat menghitung kerugian keuangan negara mandiri terutama untuk kasus yang penghitungan kerugian keuangan negaranya sederhana. Hakim yang menangani kasus tindak pidana korupsi menerima hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dihitung oleh Penyidik.⁶²

Dalam praktiknya, hasil penghitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh lembaga negara audit keuangan menjadi salah satu alat bukti yang dapat digunakan oleh Penyidik yang disebut alat bukti keterangan ahli. Pendapat dari ahli penghitungan kerugian keuangan negara dapat dilakukan mulai tahap penyidikan. Kewenangan penyidik untuk mendatangkan ahli untuk membuat terang suatu perkara diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf h, Pasal 120 ayat (1), dan Pasal 180 ayat (1) KUHAP. Sebelum menyimpulkan kerugian keuangan negara yang nyata dan pasti, auditor atau ahli melakukan tindakan penghitungan kerugian negara melalui proses audit atau pemeriksaan. Tujuan pemeriksaan tersebut adalah untuk menyatakan dan menghitung besarnya kerugian negara akibat dari perbuatan melawan hukum.⁶³

Ahli kerugian keuangan negara yang ditunjuk dari lembaga negara audit keuangan harus memenuhi kualifikasi sebagai ahli kerugian keuangan negara. Keahlian tersebut dapat diperoleh baik melalui pengetahuan, keterampilan, pengalaman, pelatihan, maupun pendidikan yang ahli miliki. Keahlian seseorang melekat pada individu dan bukan pada lembaga atau institusi tempat ia bekerja.⁶⁴ Pasal 1 angka 28 KUHAP mendefinisikan “keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan.” Kata “seorang” dari definisi keterangan ahli sebagaimana dimuat dalam KUHAP bermakna bahwa keterangan ahli melekat kepada individu, adapun lembaga atau institusi tempat ahli bekerja merupakan hal yang mendukung kualifikasi ahli, karena dari lembaga terkait ahli dapat memperoleh pengetahuan, keterampilan, pengalaman, pelatihan, maupun pendidikan. Penyidik juga dapat meminta individu-individu di luar lembaga audit keuangan untuk menjadi ahli kerugian keuangan negara yang memenuhi kualifikasi untuk

⁶¹ Suhendar, “Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dan Kerugian Keuangan Negara dalam Optik Hukum Pidana”, *Pamulang Law Review*, Vol. 1 No. 1 (2018), hlm. 85-100, <https://doi.org/10.32493/palrev.viii.2849>.

⁶² Aulia Umayna Andani, “Alex KPK Sebut Penghitung Kerugian Negara Tak Harus BPKP dan BPK”, https://tirto.id/alex-kpk-sebut-penghitung-kerugian-negara-tak-harus-bpkp-bpk-g5Yt#google_vignette, diakses tanggal 29 Desember 2024.

⁶³ Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 391.

⁶⁴ Eddy O.S. Hiarij, “Alat Bukti Keterangan Ahli”, <https://antikorupsi.org/id/news/alat-bukti-keterangan-ahli>, diakses 23 November 2024.

menghitung kerugian keuangan negara ataupun membuktikan terjadinya kerugian keuangan negara dengan melakukan penghitungan oleh internal penyidik selama memiliki kemampuan.

C. Pelaksanaan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara

Dari sudut sifat proses pemberian keterangan ahli, maka ahli dapat dibedakan:⁶⁵

1. Ahli yang menerangkan tentang hasil dari pemeriksaan sesuatu yang telah dilakukan berdasarkan keahlian khusus untuk itu.
2. Ahli yang menerangkan berdasarkan semata-mata dari keahlian khusus mengenai sesuatu hal yang berhubungan erat dengan perkara pidana yang sedang diperiksa tanpa melakukan pemeriksaan terlebih dahulu.

Kekuatan pembuktian keterangan ahli sepenuhnya diberikan kepada hakim di persidangan untuk menilai apakah keterangan yang telah disampaikan oleh ahli tersebut mempunyai persesuaian dengan fakta-fakta dalam pembuktian di persidangan sehingga dapat memberikan keyakinan kepada hakim tentang perkara pidana yang sedang diperiksa dan diadili oleh hakim tersebut.⁶⁶

Setiap ahli harus memegang prinsip obyektivitas, netral, dan tidak memihak dalam memberikan kesaksian atau pendapat dalam rangka mengungkap suatu kebenaran. Obyektivitas hanya didasarkan pada kebenaran ilmiah dan etika akademik. Walaupun seorang ahli dihadirkan oleh pihak tersangka atau terdakwa, bukan berarti ahli harus membela pihak tersangka atau terdakwa. Demikian pula sebaliknya, ketika penyidik atau penuntut umum menghadirkan seorang ahli, maka ahli tidak serta-merta harus memberatkan tersangka atau terdakwa.⁶⁷

Dalam menungkap kerugian keuangan negara, langkah awal penyidik maupun ahli kerugian keuangan negara harus dapat menjelaskan apakah kasus yang diperiksa merupakan lingkup keuangan negara sehingga dapat menyimpulkan kerugian yang terjadi merupakan kerugian keuangan negara. Langkah selanjutnya menurut Theodurus M. Tuanakotta, terdapat tiga tahapan yang harus dilalui dalam proses penentuan kerugian negara, yaitu:⁶⁸

1. menentukan ada atau tidaknya kerugian negara;
2. menghitung besarnya kerugian keuangan negara jika ada; dan
3. menetapkan kerugian negara.

Pergeseran korupsi dari delik formil menjadi delik materiil berdasarkan Putusan MK Nomor 25 Tahun 2016 mengharuskan unsur akibat yaitu kerugian keuangan negara harus terbukti. Konsekuensi perubahan ini yaitu instansi yang berwenang maupun ahli kerugian keuangan negara harus membuktikan adanya hubungan kausal antara akibat dengan perbuatan melawan hukum. Hubungan kausalitas kerap kali menjadi perdebatan antara penuntut umum dan kuasa hukum dalam perkara tindak pidana korupsi.

Dalam hal penghitungan kerugian keuangan negara dilakukan oleh ahli kerugian keuangan negara, termasuk dari lembaga negara audit keuangan, keberadaan alat-alat bukti lain sangat penting untuk menentukan kekuatan keterangan ahli. Dengan kata lain, ahli harus menyampaikan keterangan dengan didukung dan bersesuaian atas fakta-fakta yang didapat

⁶⁵ Adami Chazawi, *Op. Cit.*, hlm. 61.

⁶⁶ Rahman Amin, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana dan Perdata*, (Yogyakarta: Deepublish, 2020), hlm. 107.

⁶⁷ Eddy O.S. Hiariej, *Loc. Cit.*

⁶⁸ Theodorus M. Tuanakotta, *Menghitung Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2009), hlm. 175-180.

dari alat bukti lain.⁶⁹ Ahli menggunakan bukti-bukti yang diperoleh melalui penyidik untuk menghitung kerugian keuangan negara sesuai dengan metode penghitungan yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Terdapat beberapa pendekatan atau metode dalam menghitung besarnya kerugian keuangan negara yang dapat digunakan penyidik atau ahli jika menemukan adanya kerugian keuangan negara.⁷⁰ Metode-metode penghitungan kerugian negara yang berbeda tidak dapat dibakukan atau distandarisasi dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga sering menjadi perdebatan saat persidangan. Namun demikian, dengan adanya pembakuan metode penghitungan kerugian negara akan menghilangkan fleksibilitas ahli dan membatasi kreatifitas seorang ahli yang mungkin diperlukan untuk kasus-kasus yang membutuhkan penghitungan kerugian negara yang kompleks dan bentuk-bentuk kerugian negara yang bervariasi.⁷¹

Metode atau cara untuk menghitung kerugian negara sulit untuk diseragamkan, karena modus-modus penyimpangan atau modus operandi dalam tindak pidana korupsi sangat beragam mulai dari yang sederhana hingga rumit untuk dibuktikan. Oleh karena itu, auditor atau ahli yang menghitung kerugian negara harus mampu mengembangkan metode penghitungan menyesuaikan dengan jenis-jenis modus tindak pidana korupsi yang ditangani.⁷²

Ahli yang memberikan keterangan ahli hendaknya tidak menilai suatu perkara secara konkret yang sedang berlangsung. Selain itu, ahli seharusnya tidak menilai terdakwa salah atau tidak bersalah berdasarkan fakta di persidangan.⁷³ Ahli kerugian keuangan negara bertugas untuk membantu penyidik semata-mata untuk mengetahui besarnya jumlah kerugian negara terkait korupsi yang sedang ditangani. Ahli seharusnya tidak memberikan opini hukum atas kasus yang diperiksa. Oleh sebab itu, “melawan hukum” sebagai salah satu unsur kerugian negara dalam kasus yang ditangani harus sudah ditentukan oleh penyidik.⁷⁴

Keterangan ahli terdiri dari dua kategori. Pertama, keterangan ahli berdasarkan suatu pengetahuan atau pengalaman ahli mengenai suatu permasalahan yang menjadi topik perkara di persidangan. Keterangan ahli ini tidak memerlukan suatu pemeriksaan sebelumnya. Kedua, ahli memberikan keterangan didahului dengan tindakan seperti pemeriksaan, penelitian, atau observasi. Kegiatan tersebut harus dilakukan sebelum persidangan,⁷⁵ seperti ahli penghitungan kerugian keuangan negara yang harus didahului tindakan terlebih dahulu yaitu harus dilakukan audit atau penghitungan terlebih dahulu di luar pengadilan.⁷⁶

D. Fungsi Lembaga Negara Audit Keuangan dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi

Lembaga negara audit keuangan seperti BPK, BPKP, dan APIP memiliki peran penting dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi. APH dapat berkoordinasi dengan lembaga negara audit keuangan dalam rangka pembuktian kerugian keuangan negara. Pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki lembaga negara audit keuangan dalam menghitung kerugian

⁶⁹ Adami Chazawi, *Op. Cit.*, hlm. 58.

⁷⁰ Theodorus M. Tuanakotta, *Op. Cit.*, hlm. 203-206.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 192.

⁷² Ahmad Fauzi, *Super Auditor Menumpas Korupsi dan Mengungkap Korupsi Tidak Biasa*, (Batam: Publisher, 2020) hlm. 117.

⁷³ Eddy O.S. Hiariej, *Op. Cit.*, hlm. 107.

⁷⁴ Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 346.

⁷⁵ Eddy O.S Hiariej, *Loc. Cit.*

⁷⁶ Hernold Ferry Makawimbang, *Op. Cit.*, hlm.72.

keuangan negara dapat membantu APH menghitung kerugian keuangan negara terutama untuk kasus sulit pembuktian penghitungan kerugian keuangan negara.

Selain itu, BPK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan investigatif yang bertujuan untuk mengungkap terjadinya kerugian negara dan/atau unsur pidana.⁷⁷ BPK melaksanakan pemeriksaan investigatif secara bebas dan mandiri. BPK melaksanakan pemeriksaan investigatif atas dasar permintaan lembaga perwakilan dan/atau instansi yang berwenang, pengembangan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan sebelumnya, atau hasil analisis dan/atau evaluasi atas informasi yang diterima BPK terkait adanya dugaan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.⁷⁸ Apabila BPK menemukan adanya unsur pidana maka BPK menyampaikan temuan tersebut kepada instansi yang berwenang. BPKP juga memiliki kewenangan untuk melakukan audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara/daerah.⁷⁹

KESIMPULAN

Pengaturan penghitungan kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur pidana dalam Penjelasan Pasal 603 KUHP 2023 yang menyatakan bahwa kerugian keuangan negara adalah hasil penghitungan yang dilakukan oleh lembaga negara audit keuangan tidak sejalan dengan prinsip-prinsip hukum acara pidana, khususnya terkait beban pembuktian. Penuntut umum, yang dalam distribusi kewenangan termasuk juga penyelidik dan penyidik, merupakan instansi yang memiliki beban untuk membuktikan terjadinya kerugian keuangan negara sesuai dengan teori beban pembuktian. Dalam pelaksanaan pembuktian, penyidik dapat meminta lembaga negara audit keuangan seperti BPK, BPKP, maupun Inspektorat Kementerian/Provinsi/Kota/Kabupaten untuk memperkuat pembuktian dengan memberikan keterangan ahli terkait penghitungan kerugian keuangan negara. Berdasarkan teori beban pembuktian, Penjelasan Pasal 603 KUHP 2023 yang semula mengatur bahwa kerugian keuangan negara yang menjadi unsur tindak pidana korupsi merupakan hasil pemeriksaan lembaga negara audit keuangan dapat dirumuskan kembali menjadi kewenangan penuntut umum atau penyidik. Hal ini sejalan dengan prinsip hukum pembuktian yaitu penuntut umum yang memiliki beban untuk membuktikan terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana, termasuk kerugian keuangan negara sebagai salah satu unsur tindak pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Rahman. *Hukum Pembuktian dalam Perkara Pidana dan Perdata*. Yogyakarta: Deepublish, 2020.
- Andani, Aulia Umayna. "Alex KPK Sebut Penghitung Kerugian Negara Tak Harus BPKP dan BPK". *Tirto.id* (20 November 2024). https://tirto.id/alex-kpk-sebut-penghitung-kerugian-negara-tak-harus-bpkp-bpk-g5Yt#google_vignette. Diakses 29 Desember 2024.
- Black, Henry Campbell. *Black'S Law Dictionary*, St Paul Minn: West Publishing, 1990.

⁷⁷ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

⁷⁸ Pasal 4 Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli.

⁷⁹ Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

- Badan Pemeriksa Keuangan. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.
- _____. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemeriksaan Investigatif, Penghitungan Kerugian Negara/Daerah, dan Pemberian Keterangan Ahli.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- _____. *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi Edisi Revisi*. Malang: Media Nusa Creative, 2018.
- Departemen Pendidikan Nasional, Pusat Bahasa Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Fatah, Abdul dkk. "Kajian Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi". *Diponegoro Law Journal*. Vol. 6 No. 1 (2017): 1-15. <https://doi.org/10.14710/dlj.2017.13880>.
- Fauzi, Ahmad. *Super Auditor Menumpas Korupsi dan Mengungkap Korupsi Tidak Biasa*. Batam: Batam Publisher, 2020.
- Fuady, Munir. *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Furqon, Eki. "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 (Juni 2020):78-85. <http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523>.
- Hadjon, Philipus M. *Tentang Wewenang*. Surabaya: Yuridika, Universitas Airlangga, 1997.
- _____, dkk. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012.
- Hakim, Lukman. "Kajian Filosofis Terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*. Edisi 12 Nomor 5 (Desember 2019):107-126.
- Hiariej, Eddy O.S. "Alat Bukti Keterangan Ahli", Indonesia Corruption Watch. (25 April 2016). <https://antikorupsi.org/id/news/alat-bukti-keterangan-ahli>. Diakses tanggal 23 November 2024.
- _____. *Teori dan Hukum Pembuktian*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012.
- HS, H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Indonesia Corruption Watch. *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*. Jakarta: Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan Indonesian Corruption Watch, 2024.
- Irawan, Dhani. "Ahli Sebut Penghitungan Kerugian Negara Tidak Selalu Harus oleh BPK", Detik.com. (31 Juli 2015). <https://news.detik.com/berita/d-2980017/ahli-sebut-penghitungan-kerugian-negara-tidak-selalu-harus-oleh-bpk>. Diakses tanggal 1 Juni 2025.
- Latif, Abdul. *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.

- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Surat Edaran Nomor 04/Bua.6/Hs/SP/XII/2016.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-I/2003.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XIV/2016.
- Makawimbang, Hernold Ferry. *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia, 2017.
- Muhtadi. "Lembaga Negara: Makna, Kedudukan, dan Relasi". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 7 Nomor 3 (2013): 262-268.
<https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no3.384>.
- Prints, Darwin. *Hukum Acara Pidana (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Djembatan Kerja Sama dengan Yayasan LBH, 1989.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
- _____. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Tuntutan Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara atau Pejabat Lain.
- _____. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- _____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- _____. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- _____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- _____. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.
- _____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- _____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Simatupang, Dian Puji. *Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Masa Darurat Bencana Non-Alam Akibat Pandemi Covid-19 dan Tantangan Kepemimpinan Presiden Joko Widodo*. Disampaikan pada Webinar Nasional yang diselenggarakan Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 10 Juli 2020.
- _____. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

- Simorangkir, J.C.T dkk. *Kamus Hukum*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Suhendar. "Penyidikan Tindak Pidana Korupsi dan Kerugian Keuangan Negara dalam Optik Hukum Pidana". *Pamulang Law Review*. Volume 1 Issue 1 (August 2018): 85-100. <https://doi.org/10.32493/palrev.v1i1.2849>.
- Tarigan, Edy Suranta dkk. "Eksistensi Kewenangan Jaksa dalam Menentukan Unsur Kerugian Keuangan Negara Sebagai Pembuktian pada Perkara Tindak Pidana Korupsi". *Locus Journal of Academic Literature Review*. Volume 2 Issue 2 (Februari 2023): 183-192. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v2i2.136>.
- Timur, Intan. "Perhitungan Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Kasus Korupsi". *Jurnal Riset Bisnis*. Vol. 4 No. 2 (April 2021): 201-208. <https://doi.org/10.35814/jrb.v4i2.2006>.
- Tuanakotta, Theodorus M. *Menghitung Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Salemba Empat, 2009.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Wahyudianto, Agung Tri. "Kewenangan Kejaksaan dalam Penetapan Kerugia Negara dan Penghitungan Keuangan Negara dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi". *Badamai Law Journal*. Vol. 3 No. 2 (2018): 245-263. <http://dx.doi.org/10.32801/damai.v3i2.6052>.
- Wuisang, Ari dan Roby Satya Nugraha. "Status Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD Tahun 1945". *Pakuan Law Review*. Volume 09 Nomor 04 (Oktober-Desember 2023):84-103. <https://doi.org/10.33751/palar.v9i4>.

**REKONSTRUKSI PENGATURAN PEMBERIAN HONORARIUM
TIM PELAKSANA KEGIATAN DALAM STANDAR HARGA SATUAN REGIONAL
UNTUK KEPASTIAN HUKUM**

***RECONSTRUCTING HONORARIUM ARRANGEMENTS FOR THE ACTIVITY
IMPLEMENTATION TEAM WITHIN THE REGIONAL UNIT PRICE STANDARD TO
ENSURE LEGAL CERTAINTY***

Iqbal Yudaperwira

Badan Pemeriksa Keuangan, Perwakilan Provinsi Jawa Barat, Bandung, Indonesia
Email: iqbal.yudaperwira@bpk.go.id

ARTICLE INFO

History:

Submitted:
20-02-2025
Revised:
02-06-2025
Accepted:
23-06-2025
Published:
30-06-2025

Keywords:

Honorarium; Legal
Certainty;
Reconstruction;
Activities
Implementation
Team.

Kata Kunci:

Honorarium;
Kepastian Hukum;
Rekonstruksi; Tim
Pelaksana Kegiatan.

DOI:

<https://doi.org/10.28986/jshare.viii.1978>



Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access article
under CC BY-SA
license.

ABSTRACT

The government issued the Regional Unit Price Standard (SHSR) through Presidential Regulation No. 33 of 2020, providing guidance for regional governments in planning and budgeting. However, in practice, discrepancies exist in applying the SHSR, particularly concerning honorariums for the Activity Implementation Team. This study analyzes the specific provisions within the SHSR that govern honorariums for the Activity Implementation Team. A normative juridical method was employed, utilizing both statutory and conceptual approaches to examine honorarium payments. Findings indicate that the SHSR contains unclear provisions regarding how honorarium payments for implementing officials are classified. This ambiguity creates legal uncertainty in applying these provisions. According to principles of legislative drafting, clarity in regulatory formulation is fundamental for effective legislation. In accordance with the Single Principle of legislative interpretation, the provision of honorarium for the Activity Implementation Team shall not be determined by the number of team members, but rather by the number of teams eligible for such honorariums. To ensure legal certainty, the regulations governing these honorariums must be revised to establish a clearer and more appropriate normative language. Such reconstruction should clarify criteria for selecting eligible Activity Implementation Teams, and set standards for honorariums payable to regional heads and deputy regional heads.

ABSTRAK

Pemerintah telah menetapkan Standar Harga Satuan Regional (SHSR) melalui Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan dalam penerapan SHSR terkait honorarium Tim Pelaksana Kegiatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis substansi ketentuan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam SHSR. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual mengenai pembayaran honorarium. Hasil penelitian menunjukkan terdapat ketidakjelasan rumusan norma mengenai klasifikasi pembayaran honorarium kepada pejabat pelaksana dalam SHSR. Ketidakjelasan rumusan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapan pembayaran honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan pada pemerintah daerah. Berdasarkan asas pembentukan perundang-undangan, kejelasan rumusan dalam peraturan merupakan syarat dalam penyusunan perundang-undangan. Merujuk pada penafsiran peraturan perundang-undangan dengan prinsip tunggal, pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan tidak diberikan berdasarkan jumlah keanggotaan tim, melainkan jumlah tim yang dapat diberikan honorariumnya. Dalam pengaturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan diperlukan rekonstruksi rumusan norma yang lebih tepat untuk memberikan kepastian hukum. Rekonstruksi tersebut dilakukan dengan memperjelas rumusan mengenai jumlah Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium dan standar honorarium bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah.

PENDAHULUAN

Dalam rangka penerapan belanja daerah untuk mendanai urusan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (selanjutnya disebut PP No. 12/2019) mengamanatkan bahwa “belanja daerah berpedoman pada standar teknis dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Berdasarkan amanat tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional (selanjutnya disebut Perpres No. 33/2020). Standar Harga Satuan Regional (SHSR) merupakan pedoman yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Perpres No. 33/2020 mengatur SHSR yang meliputi satuan biaya honorarium, satuan biaya perjalanan dinas dalam negeri, satuan biaya rapat/pertemuan di dalam dan di luar kantor, satuan biaya pengadaan kendaraan dinas; dan satuan biaya pemeliharaan.¹ SHSR menetapkan besaran biaya kegiatan yang masuk dalam ruang lingkup Perpres No. 33/2020 sebagaimana disebutkan di atas dan mengatur syarat serta klasifikasi pemberian biaya atas masing-masing komponen kegiatan. Standar harga yang ditentukan merupakan harga satuan barang dan jasa yang ditetapkan dengan mempertimbangkan tingkat kemahalan regional.

Adapun latar belakang penerbitan Perpres No. 33/2020 adalah:²

1. Standar harga yang ada di daerah ditetapkan dengan metode yang berbeda-beda atau beraneka ragam;
2. Pemerintah daerah memiliki kewenangan mengatur standar harga sesuai kemampuan keuangan daerah sehingga besaran komponen dalam ketentuan standar harga menjadi bervariasi;
3. Standar satuan harga yang ditetapkan pemerintah daerah terkait honorarium, perjalanan dinas, dan biaya rapat, relatif lebih tinggi 20%-60% dari standar harga yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Data Kementerian Keuangan, 2019).

Merujuk keterangan Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah pada Kementerian Dalam Negeri, terdapat salah satu permasalahan sebelum Perpres No. 33/2020 terbit, yaitu biaya honorarium yang beraneka ragam dan belum adanya standarisasi. Besaran honorarium maksimal sebesar Rp25.000.000,00 dan minimal Rp375.000,00. Selain itu, berdasarkan *Comparative Analysis* dengan *benchmarking analysis* (Standar Biaya Masukan dan Standar Biaya Khusus Pemerintah Pusat), jumlah anggota tim cenderung banyak dan honorarium relatif tinggi sebesar 16 s.d 30%.³

¹ Pasal 1 ayat (2) Perpres No. 33/2020.

² Bahri, “Penerapan Perpres 33 Tahun 2020 terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah”, bahan paparan dalam *Focus Group Discussion* tanggal 26 April 2022 yang diadakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan tema “Kebijakan dan Implementasi Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pemeriksaan Keuangan Negara”, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah - Kementerian Dalam Negeri, 2022), hlm. 14.

³ Radies Kusprihanto dan M. Iwan Setiawan, “Kebijakan Perpres 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional”, bahan paparan dalam *Focus Group Discussion* tanggal 26 April 2022 yang diadakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan tema “Kebijakan dan Implementasi Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pemeriksaan Keuangan Negara”, (Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan, 2022), hlm. 5.

Berdasarkan Lampiran I Perpres No. 33/2020, tujuan penetapan peraturan tersebut adalah “sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun standar harga satuan pada masing-masing daerah yang selanjutnya digunakan untuk penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA SKPD)”.⁴ Di samping itu, kehadiran Perpres No. 33/2020 juga untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Pasal 2 ayat (2) huruf a Perpres No. 33/2020 mengatur bahwa “standar harga satuan regional berfungsi sebagai batas tertinggi yang besarnya tidak dapat dilampaui dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Pasal 2 ayat (3) huruf a Perpres tersebut mengatur bahwa “dalam pelaksanaan anggaran, standar harga satuan regional berfungsi sebagai batas tertinggi yang besarnya tidak dapat dilampaui dalam pelaksanaan anggaran kegiatan”.

Lampiran I Perpres No. 33/2020 telah mengatur 13 (tiga belas) jenis satuan biaya honorarium yang dapat diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan. Standar besaran satuan biaya honorarium untuk jenis honorarium telah diatur secara tegas berdasarkan batasan dalam Tabel 1.1 Lampiran I Perpres No. 33/2020. Standar Harga Satuan tersebut lebih lanjut diatur dan ditetapkan oleh pemerintah daerah (pemda) melalui peraturan kepala daerah. Hal tersebut sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 51 ayat (5) PP No. 12/2019.

Dari tahun pertama sejak pemberlakuan Perpres No. 33/2020 sampai dengan tahun 2024 masih terdapat permasalahan dalam penerapan standar biaya pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan di beberapa wilayah di Indonesia. Beberapa permasalahan tersebut sebagai berikut.

1. Pada Kabupaten Musi Rawas tahun 2023 terdapat realisasi honorarium melebihi batas maksimal jumlah tim yang dapat diberikan honorarium.⁵
2. Berdasarkan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Semester (IHPS) II Tahun 2023, terdapat ketidakhematan belanja honorarium daerah pejabat pembuat komitmen satuan pengelola barang milik daerah, dan tim/sekretariat pelaksana kegiatan sebesar Rp7,28 miliar karena penyusunan Peraturan Kepala Daerah tentang Standar Harga Satuan Pemkab Minahasa Tenggara belum memedomani Perpres tentang Standar Harga Satuan Regional.⁶ Sementara itu, berdasarkan IHPS II Tahun 2022, pada Pemkab Rokan Hilir terdapat pembayaran honorarium atas kegiatan swakelola rehabilitasi jalan tidak sesuai dengan Perpres No. 33/2020, karena merupakan bagian dari tugas pokok dan fungsi yang bersifat rutin, tidak temporer, dan hanya melibatkan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) sebagai pelaksananya.⁷
3. Berdasarkan penelitian yang dikemukakan oleh Faishal Nizarsyah dan Priyanto bahwa pembayaran honorarium di Kota Pasuruan, yaitu honorarium terkait kegiatan kesenian/delegasi kesenian diberikan setiap kali tampil dalam acara yang diselenggarakan oleh perangkat daerah atau mewakili pemerintah daerah. Honorarium tersebut tidak

⁴ Lampiran I Perpres No. 33/2020.

⁵ Silampari Terkini, “Pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan Tidak Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020”, <https://www.silampariterkini.com/2024/07/pembayaran-honorarium-tim-pelaksana.html?m=1>, diakses 12 September 2024.

⁶ Badan Pemeriksa Keuangan, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2023, (Jakarta: 28 Maret 2024), hlm. 162.

⁷ Badan Pemeriksa Keuangan, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2022, (Jakarta: 2023), hlm. 99.

tertuang dalam Perpres No. 33/2020.⁸

4. Pembayaran honorarium yang melebihi tarif yang ditentukan. Permasalahan pada daerah Provinsi Aceh, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) dan Pengguna Anggaran Satuan Kerja Perangkat Kabupaten (SKPK) beralasan bahwa selama ini belum mengetahui ketentuan terkait susunan Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium sesuai Peraturan Bupati tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2023. Namun, setiap *draft* Surat Keputusan (SK) Tim Pelaksana Kegiatan disampaikan ke Bagian Hukum untuk diverifikasi.⁹ Selain itu, terdapat pembayaran honorarium yang tidak sesuai ketentuan yaitu tanpa melibatkan instansi luar Pemerintah Provinsi Aceh, dan tidak melibatkan Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) lain sehingga menyebabkan kelebihan pembayaran sebesar Rp586.798.300,00.¹⁰

Permasalahan di atas menunjukkan masih adanya ketidaktertiban dalam pelaksanaan pembayaran honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan ketidakpahaman pemda atas substansi pengaturan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan berdasarkan Perpres No. 33/2020. Dalam proses evaluasi atas implementasi Perpres No. 33/2020 sudah banyak dilakukan konsultasi dengan *stakeholders* pemda kepada Dirjen Perimbangan berkaitan dengan Perpres No. 33/2020 ini. Salah satu poin konsultasi tersebut adalah masih banyak yang belum memahami secara komprehensif implementasi Perpres No. 33/2020.¹¹ Oleh karena itu, perlu dikaji secara komprehensif untuk menghindari penafsiran yang berbeda atas satu ketentuan dalam perpres tersebut. Pemahaman sebagaimana dimaksud terkait ketentuan yang diatur dalam Lampiran I Perpres No. 33/2020 pada poin 1.5 tentang Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yaitu tentang kriteria pembayaran honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan. Kejelasan rumusan dalam peraturan perundang-undangan dapat menentukan efektifitas pelaksanaan peraturan sebagaimana dimaksud. Dalam konteks perundang-undangan, terdapat teori perundang-undangan (*Gesetzgebung theorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif.¹² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, salah satunya adalah asas kejelasan rumusan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dipandang perlu meneliti dan memahami pengaturan serta batasan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam Perpres tentang SHSR. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis substansi pengaturan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam SHSR dan menemukan konsep ketentuan honorarium dimaksud untuk memberikan kepastian hukum dalam penerapannya.

⁸ Faishal Nizarsyah dan Priyanto, "Implementasi Kebijakan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 dalam Pelaksanaan APBD di Kota Pasuruan", *Soetomo Magister Ilmu Administrasi*, Edisi Khusus (Tema Kebijakan Publik) (2023), hlm. 249, <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/smia/article/view/7423/3484>.

⁹ A. Putra, "Modus Bayar Gaji Tim Pelaksana Kegiatan, APBK Bener Meriah Boncos Rp839,3 Juta". *Beritakini.co.* (28 Mei 2024), <https://beritakini.co/news/modus-bayar-gaji-tim-pelaksana-kegiatan-apbk-bener-meriah-boncos-rp-839-3-juta/index.html>, diakses 4 Agustus 2024.

¹⁰ A. Putra, "Audit Rp2,92 T Belanja Operasi Pemerintah Aceh 2024, BPK Ungkap Dugaan Penyimpangan", *Beritakini.co.* (23 Januari 2025), <https://beritakini.co/news/audit-rp-2-92-t-belanja-operasi-pemerintah-aceh-2024-bpk-ungkap-dugaan-penyimpangan/index.html>, diakses tanggal 25 Maret 2025.

¹¹ Radies Kusprihanto dan M. Iwan Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 19.

¹² Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2023), hlm. 6.

Terdapat penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Faishal Nizarsyah dan Priyanto terkait honorarium yang berhubungan dengan pelaksanaan Perpres No. 33/2020 di wilayah Kota Pasuruan. Penelitian tersebut menjelaskan tentang implementasi di lapangan atas Perpres No. 33/2020 terkait satuan biaya honorarium, satuan biaya perjalanan dinas, dan satuan biaya pemeliharaan. Hal yang dibahas berkenaan dengan adanya masalah pembayaran honorarium kepada pegawai yang menduduki jabatan tertentu dan petugas yang melaksanakan kegiatan tugas rutin, serta tim yang melaksanakan kegiatan yang diselenggarakan oleh perangkat daerah. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang berfokus pada implementasi di lapangan, penelitian ini berfokus pada rekonstruksi pengaturan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam Perpres No. 33/2020 dengan pendekatan peraturan perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam artikel ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud terkait substansi pengaturan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan tim sekretariatnya berdasarkan Perpres No. 33/2020. Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (selanjutnya disebut UU No. 12/2011) dan Perpres No. 33/2020. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel dalam jurnal ilmiah, dan media massa. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur dengan meneliti berbagai dokumen yang bermanfaat untuk menganalisis pengaturan dan permasalahan implementasi pembayaran honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan. Metode analisis yang digunakan secara kualitatif yaitu menganalisis substansi dan rumusan norma dalam Perpres No. 33/2020 dan mengaitkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan penafsiran perundang-undangan.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan dalam Standar Harga Satuan Regional

Pasal 1 ayat (2) Perpres No. 33/2020 mengatur SHSR yang meliputi satuan biaya honorarium, perjalanan dinas dalam negeri, rapat/pertemuan di dalam dan di luar kantor, pengadaan kendaraan dinas, dan satuan biaya pemeliharaan. Standar harga satuan tersebut tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Perpres. Standar biaya honorarium terdapat dalam Lampiran I Perpres No. 33/2020. Lampiran I Perpres No. 33/2020 telah mengatur 13 jenis satuan biaya honorarium yang dapat diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan, meliputi:

1. Honorarium Penanggung Jawab Pengelola Keuangan.
2. Honorarium Pengadaan Barang/Jasa.
3. Honorarium Perangkat Unit Kerja Pengadaan Barang dan Jasa (UKPBJ).
4. Honorarium Narasumber atau Pembahas, Moderator, Pembawa Acara, dan Panitia.
5. Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan.
6. Honorarium Pemberi Keterangan Ahli, Saksi Ahli, dan Beracara.

7. Honorarium Penyuluhan atau Pendampingan.
8. Honorarium Rohaniwan.
9. Honorarium Tim Penyusunan Jurnal, Buletin, Majalah, Pengelola Teknologi Informasi, dan Pengelola *Website*.
10. Honorarium Penyelenggara Ujian.
11. Honorarium Penulisan Butir Soal Tingkat Provinsi, Kabupaten, atau Kota.
12. Honorarium Penyelenggaraan Kegiatan Pendidikan dan Pelatihan.
13. Honorarium Tim Anggaran Pemerintah Daerah.

Salah satu honorarium yang diatur dalam Perpres No. 33/2020 adalah Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan. Honorarium memiliki pengertian yang berbeda dengan gaji. Gaji adalah upah kerja yang dibayar dalam waktu tetap.¹³ Adapun honorarium adalah upah atau imbalan atas jasa yang diberikan kepada pengarang, penerjemah, pengacara, konsultan, upah di luar gaji.¹⁴ Honorarium bersifat tidak tetap dan tidak berkala sebagai upah yang diberikan di luar gaji pokok. Berdasarkan Perpres No. 33/2020, Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan adalah honorarium yang diberikan kepada seseorang yang diangkat dalam suatu tim pelaksana kegiatan untuk melaksanakan suatu tugas tertentu berdasarkan surat keputusan kepala daerah atau sekretaris daerah.

Lampiran I Poin 1.5 Perpres No. 33/2020 mengatur tentang kriteria honorarium yang dapat diberikan kepada Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan. Berdasarkan Perpres No. 33/2020, tim yang keanggotaannya berasal dari lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), pengaturan batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium bagi masing-masing pejabat struktural, pelaksana, dan pejabat fungsional pada tim dimaksud, ditentukan sebagai berikut.

Tabel 1. Batasan Jumlah Tim yang Dapat Diberikan Honorarium dalam Satu Tahun yang Diatur Dalam Perpres No. 33/2020

No	Jabatan	Klasifikasi		
		I	II	III
1	Pejabat Eselon I dan Eselon II	2	3	4
2	Pejabat Eselon III	3	4	5
3	Pejabat Eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional	5	6	7

Sumber: Lampiran I Perpres No. 33 Tahun 2020

Pengaturan jumlah honorarium yang diterima sebagaimana dimaksud Lampiran I Perpres No. 33/2020 Poin 1.5 adalah:

“Klasifikasi I dengan kriteria pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota yang telah memberikan tambahan penghasilan pada kelas jabatan tertinggi lebih besar atau sama dengan Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) per bulan, klasifikasi II dengan kriteria pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota yang telah memberikan tambahan penghasilan pada kelas jabatan tertinggi lebih besar atau sama dengan Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) per bulan dan kurang dari Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) per bulan, dan klasifikasi III dengan kriteria pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota yang telah memberikan tambahan penghasilan pada kelas jabatan tertinggi kurang dari Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) per bulan atau belum menerima tambahan

¹³ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/gaji>, diakses 14 Juni 2025.

¹⁴ M. Marwah dan Jimmy P, *Kamus Hukum: Dictionary of Law Complete Edition*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 255.

penghasilan.”

Pada Lampiran I Perpres No. 33/2020 poin 1.5.1 diatur bahwa:

“Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan diberikan kepada seseorang yang diangkat dalam suatu tim pelaksana kegiatan untuk melaksanakan suatu tugas tertentu berdasarkan Surat Keputusan Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah. Ketentuan pembentukan tim yang dapat diberikan honorarium adalah mempunyai keluaran (*output*) jelas dan terukur, bersifat koordinatif untuk tim pemerintah daerah dengan mengikutsertakan instansi pemerintah di luar pemerintah daerah yang bersangkutan untuk tim yang ditandatangani oleh kepala daerah, atau antar satuan kerja perangkat daerah untuk tim yang ditandatangani oleh sekretaris daerah, bersifat temporer dan pelaksanaan kegiatannya perlu diprioritaskan, merupakan tugas tambahan atau perangkapan fungsi bagi yang bersangkutan di luar tugas dan fungsi sehari-hari, dan dilakukan secara selektif, efektif, dan efisien.”

Dalam pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan SHSR diatur adanya sekretariat sebagai bagian dari Tim Pelaksana Kegiatan. Honorarium Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan diatur dalam Poin 1.5.2 Lampiran I Perpres No. 33/2020 mengatur bahwa:

“Honorarium yang diberikan kepada seseorang yang diberi tugas melaksanakan kegiatan administratif untuk menunjang kegiatan tim pelaksana kegiatan. Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan merupakan bagian tidak terpisahkan dari Tim Pelaksana Kegiatan, Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan hanya dapat dibentuk untuk menunjang Tim Pelaksana Kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah, Jumlah Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan diatur paling banyak 10 (sepuluh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh kepala daerah atau paling banyak 7 (tujuh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah, dan dalam hal Tim Pelaksana Kegiatan telah terbentuk selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota melakukan evaluasi terhadap urgensi dan efektifitas keberadaan tim dimaksud untuk dipertimbangkan menjadi tugas dan fungsi suatu satuan kerja perangkat daerah.”

Pada prinsipnya pembentukan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan ditujukan untuk melaksanakan kegiatan administratif untuk menunjang kegiatan Tim Pelaksana Kegiatan dan telah dibatasi paling banyak paling banyak 10 (sepuluh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh kepala daerah dan maksimal 7 (tujuh) orang untuk tim yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Pembagian jumlah anggota sekretariat tim tersebut dilakukan secara proporsional sesuai dengan urgensinya sehubungan dengan tugas yang bersifat administratif dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajiban. Ketentuan pembentukan tim yang dapat diberikan honorarium bersifat limitatif dan kumulatif dalam arti batasan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Tim Sekretariatnya harus memenuhi semua persyaratan pembentukan tim yang telah ditetapkan.

B. Analisis Pengaturan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) dibagi menjadi 2 bagian besar, yaitu Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif, dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan

peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.¹⁵ Materi mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan yang patut sangat erat hubungannya dan berkaitan dengan ilmu perundang-undangan yang bersifat normatif, yakni yang berhubungan dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan nilai-nilai yang dijadikan acuan dalam merumuskan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan, dengan penggunaan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan.¹⁷ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus menjadi pedoman dalam rancangan atau peraturan perundang-undangan. Asas sebagaimana dimaksud adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Bab 2 UU No. 12/2011.¹⁸

Pasal 5 UU No. 12/2011, menentukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan. Di antara asas-asas tersebut, terdapat satu asas yang cukup penting mempengaruhi implementasi suatu norma atau ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Asas tersebut adalah asas kejelasan rumusan. Penjelasan Pasal 5 tersebut dijelaskan bahwa:

“Yang dimaksud dengan asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”.

Pasal 6 ayat (1) huruf i menentukan bahwa “materi muatan peraturan perundang-undangan salah satunya harus mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum”. Dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Sehubungan dengan pembentukan norma sebagai bagian dari ilmu perundang-undangan, I.C Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan material. Asas-asas yang formal meliputi asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*), asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste orgaan*), asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*), asas dapatnya dilaksanakan (*het beginssel van uitvoerbaarheid*), dan asas konsensus (*het beginssel van consensus*).¹⁹ Asas-asas material meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginssel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*), asas tentang dapat dikenali (*het beginssel van de kenbaarheid*), asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtelijke beginssel*), asas

¹⁵ Nelvita Purba, dkk, *Teori Peraturan Perundang-Undangan*, (Banten: CV. AA Rizky, Cetakan Pertama, 2022), hlm. 1.

¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, Cetakan Ke- 1 1998), hlm. 196.

¹⁷ Fakhri Amin, dkk, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Banten: PT. Sada Kurnia Pustaka, 2023), hlm. 74.

¹⁸ Nur Hadiyati dan Hayllen Stathany, “Analisis Undang-Undang Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 2 (2021), hlm. 149, <https://doi.org/10.32503/mizan.v10i2.1657>.

¹⁹ I.C Van Der Vlies, “*Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke Regelgeving*” dalam Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2023), hlm. 95.

kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*), dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).²⁰

Asas kejelasan rumusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk ke dalam asas yang bersifat materil. Van Der Vlies juga memberi pertimbangan pentingnya asas terminologi dan sistematika yang jelas bahwa agar supaya peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur dan susunannya. Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas ini dapat digolongkan ke dalam asas teknik perundang-undangan.²¹ Teknik perundang-undangan (*gezetsgebungs technic*) mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan teks suatu perundang-undangan meliputi bentuk luar, bentuk dalam, dan ragam bahasa dari peraturan perundang-undangan.²² Bentuk luar peraturan perundang-undangan meliputi apa yang disebut penamaan, pembukaan, batang tubuh, dan penutup. Bentuk dalam peraturan perundang-undangan meliputi hal-hal seperti penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan-ketentuan, adanya definisi atau uraian pengertian untuk menghindarkan salah tafsir, mengandung arti ganda, pilihan untuk memasukan hal-hal yang erat berkaitan dalam satu pasal atau satu paragraf atau satu bagian, dan lain sebagainya.²³ Peraturan perundang-undangan yang jelas, dapat dicapai dengan pelbagai cara diantaranya ialah orang dapat menginginkan kejelasan maksimal dari setiap peraturan dan orang dapat pula langsung menghubungkan kejelasan yang diinginkan itu dengan materi dan keahlian pihak-pihak yang menjadi sasaran peraturan yang bersangkutan.²⁴

Berkaitan dengan asas ketertiban dan kepastian hukum pada dasarnya menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati, khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat.²⁵ Salah satu fungsi peraturan perundang-undangan adalah memberi kepastian hukum. Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diwujudkan dengan bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Agar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat formal dan syarat-syarat lain, yaitu jelas dalam perumusannya (*unambiguous*), konsisten dalam perumusannya baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern bermakna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern, yaitu terdapat keterkaitan yang harmonis antara berbagai peraturan perundang-undangan. Kemudian penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus menggunakan bahasa yang dipergunakan masyarakat secara umum. Bahasa hukum baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dan upaya menjamin kepastian hukum.²⁶

²⁰ *Ibid.*, hlm. 96.

²¹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pres, Cetakan ke-3, 2011), hlm. 148.

²² Gazali, *Pengantar Ilmu Perundang-Undang*, (Mataram: Sanabil, Cetakan 1, 2022), hlm. 23.

²³ Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwan Hsb, *Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undang*, (Medan: CV. Enam Media, 2023), hlm. 32.

²⁴ Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 148.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 150.

²⁶ Gazali, *Op. Cit.*, hlm. 122.

Menurut Budi Astuti dan M. Rusdi Daud dalam penelitiannya menyatakan makna kepastian hukum dari pendapat ahli yaitu Gustav Radbruch antara lain bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Kemudian bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan.²⁷ Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan idealnya memiliki kepastian hukum. Tujuan Pokok yang hendak dicapai dengan pengaturan materi undang-undang itu adalah membuat produk undang-undang itu menjadi sejelas dan seberguna mungkin (*as clear and useful as possible*).²⁸

Dalam kaitannya dengan ketentuan peraturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam SHSR, dan merujuk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya asas kejelasan rumusan dan asas kepastian hukum sebagaimana dijelaskan diatas, dapat dilihat masih adanya ketidakjelasan rumusan norma dalam ketentuan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan. Hal tersebut dilihat dari rumusan pada Lampiran I Perpres No. 33/2020 Poin 1.5, yang menyatakan: “Tim yang keanggotaannya berasal dari lintas satuan kerja perangkat daerah, pengaturan batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium bagi pejabat eselon I, pejabat eselon II, pejabat eselon III, pejabat eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional pada tim dimaksud, jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honor sesuai dengan ketentuan ...”.

Berdasarkan struktur penjelasan beserta tabel pembatasan pemberian honorarium, dapat dilihat bahwa batasan dalam tabel dibagi menjadi tiga, yaitu “jabatan”, “klasifikasi”, dan “jumlah” (yang ditulis dalam bentuk angka). Penjelasan kriteria sebelum tabel 1 menggunakan kata-kata “jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honor”, selanjutnya disertai dengan batasan jumlah atau angka yang ditentukan berdasar klasifikasi tambahan penghasilan. Ketentuan tersebut dapat menimbulkan multitafsir. Rumusan ketentuan honorarium Tim Pelaksana kegiatan tersebut tidak dapat dipisahkan dari penjelasan tabel di bawahnya.

Hal tersebut dapat ditafsirkan, yaitu pertama, pembayaran honorarium berdasarkan “jumlah jabatan” keanggotaan yang ditentukan dalam suatu tim. Hal tersebut dapat ditafsirkan bahwa pembayaran honorarium pejabat eselon 1 dan 2 dalam satu tim berjumlah maksimal 2 orang untuk klasifikasi I. Kedua, pembayaran honorarium berdasarkan personel “jumlah maksimal anggota” masing-masing klasifikasi yang terdapat dalam tim. Misalnya, jumlah maksimal anggota tim berdasarkan klasifikasi III berjumlah 16 orang (pejabat eselon I dan II sebanyak 4 orang, pejabat eselon III sebanyak 5 orang, dan Pejabat Eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional sebanyak 7 orang). Ketiga, jumlah honorarium yang dapat dibayarkan bagi anggota dalam tim yang ditentukan sesuai dengan jabatan dan klasifikasi tambahan penghasilan.

Pasal 5 UU No. 12/2011 telah mengatur bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas kejelasan rumusan yang berarti bahwa dalam norma tersebut menggunakan kata dan bahasa yang jelas tidak mengakibatkan perbedaan penafsiran dalam implementasinya. Dalam rumusan ketentuan honorarium Tim Pelaksana pada Poin 1.5 masih terdapat ketidakjelasan dan menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Kata-kata dalam rumusan yang menimbulkan berbagai penafsiran adalah “jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honor”. Menurut I.C Van Der Vlies, dalam

²⁷ Budi Astuti dan M. Rusdi Daud, “Kepastian Hukum Pengaturan Transportasi Online”, *Al- Qist Law Review*, Vol. 6 No. 2 (2023), hlm. 219, <https://doi.org.10.2483/al-qisth.6.2.205-44>.

²⁸ Dickerson, Reed, “*Legislative Drafting*” dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 235.

pembentukan peraturan negara yang baik harus memenuhi syarat, yaitu asas material khususnya asas tentang terminologi dan sistematika yang benar dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Asas terminologi dan sistematika yang benar menekankan peraturan perundang-undangan harus dapat dimengerti oleh masyarakat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur dan susunannya.

Asas ketertiban dan kepastian hukum menekankan bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat. Untuk menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan harus jelas dalam perumusannya (*unambiguous*) dan menggunakan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Struktur bahasa, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus jelas dan pasti karena merupakan bagian dan upaya menjamin kepastian hukum bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban di masyarakat. Hal tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf I UU No. 12/2011 beserta penjelasannya. Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan dalam penelitiannya menyatakan kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.²⁹

Atas kondisi rumusan ketentuan tersebut memungkinkan setiap pemda memiliki penafsiran yang berbeda-beda terhadap batasan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan sehingga berdampak pada penerapan Perpres No. 33/2020 yang berbeda. Hal tersebut sesuai dengan fakta dan permasalahan sebagaimana telah dijelaskan dalam pendahuluan bahwa masih terjadi pada beberapa pemda bahwa pembayaran honorarium kepada pejabat yang tidak sesuai dengan jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honorarium sesuai Perpres No. 33/2020 dan pembayaran honorarium yang melebihi besaran yang ditentukan. Berdasarkan IHPS Semester II BPK Tahun 2023, masih terdapat ketidakhematan belanja honorarium tim/sekretariat pelaksana karena Peraturan Kepala Daerah tentang Standar Harga belum memedomani Perpres tentang Standar Harga Satuan Regional.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Sofwan, dkk, dinyatakan bahwa suatu undang-undang bisa mengandung kelemahan yang dapat mempengaruhi implementasinya. Kemungkinan yang dapat terjadi dari suatu rumusan norma peraturan perundang-undangan adalah norma kabur, yaitu ada ketidakjelasan dalam norma yang dirumuskan, sehingga untuk mengatasinya dilakukan penafsiran. Kemudian norma kosong, yaitu tidak ada norma yang dirumuskan sehingga untuk menyelesaikan masalah hukum konkrit dilakukan konstruksi hukum/penemuan hukum.³⁰

C. Analisis Pengaturan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan Berdasarkan Penafsiran Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Maria Farida Indrati S, terdapat 2 hal yang perlu diperhitungkan dalam memberlakukan peraturan perundang-undangan, yaitu penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penegakannya melalui penafsirannya. Penyusunan dan penafsiran

²⁹ R. Tony Prayogo, "Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang" dalam Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum", *Jurnal Crepido*, Volume 01 Nomor 01 (2019), hlm. 15, <https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>.

³⁰ Sofwan, dkk, "Kejelasan Perumusan Norma dalam Pembentukan Undang-Undang (Kajian terhadap Penggunaan Frasa Hukum dalam Perumusan Norma Undang-Undang)", *Jurnal Risalah Kenotariatan*, Volume 2 Nomor 2 (2023), hlm. 32-33, <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.30>.

peraturan perundang-undangan bergantung pada apresiasi serta bahasa tulisan yang dipahami di dalamnya. Penafsiran medium bahasa menentukan apakah suatu peraturan perundang-undangan akan mencapai maksud dan tujuannya atau tidak.³¹ Pada saat suatu ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku bisa saja dalam implementasinya atau penegakannya terdapat kalimat, kata atau ungkapan yang kurang dimengerti. Taufik Effendy menerangkan bahwa perumusan suatu peraturan perundang-undangan mempunyai hubungan yang sangat erat dengan penafsiran peraturan perundang-undangan, oleh karena itu diperlukan adanya apresiasi dan pemahaman bahasa tulisan di dalamnya dengan baik.³²

Beberapa pendekatan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan yaitu pertama, cara pandang tujuan yang menekankan apa yang menjadi tujuan pembentuk peraturan. Kedua, secara harfiah yaitu dari kata-kata yang tercantum dalam peraturan. Ketiga, cara pandang aturan emas menekankan pada arti kata-kata di dalamnya kepada maknanya yang biasa, kecuali apabila dengan demikian akan terjadi ketiadaan konsistensi, kejanggalan, atau ketidaknyamanan penafsiran sehingga pengadilan dapat menentukan bahwa maksud pembentuk peraturan tidak mungkin diartikan demikian dan dengan begitu pengadilan dibenarkan untuk mengartikan sesuai yang dimaksudnya. Keempat, cara pandang Prinsip Tunggal bahwa kata-kata yang terdapat dalam peraturan dibaca dalam konteks dan makna bahasanya yang perlu dihubungkan dengan maksud dari pembentuknya serta kehendak dan tujuan peraturan sebagaimana dimaksud.³³

Selain itu, bentuk-bentuk penafsiran atau argumentasi hukum dapat diterapkan terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Argumentasi hukum yang dikemukakan oleh Von Savigny, pertama argumen semantik yaitu argumen yang meninjau bahasa yang digunakan dalam suatu istilah. Kedua, argumen genetik yaitu argumen yang meninjau maksud dari pembuat undang-undang. Ketiga, argumen historis yaitu menggunakan permasalahan-permasalahan hukum yang diperbincangkan dalam fakta sejarah. Keempat, argumen komparatif yaitu meninjau perbandingan dari berbagai sistem hukum. Kelima, argumen sistematik yaitu mengkaji teks atau tulisan keseluruhan dalam suatu norma, dan keenam, argumen teleologis yaitu argumen yang melihat pertimbangan sasaran dan tujuan norma hukum.³⁴

Untuk memahami makna pembatasan dan kriteria pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan secara menyeluruh dapat digunakan penafsiran hukum. Hal ini penting karena dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah yang mengimplementasikan pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan. Penafsiran hukum bertujuan untuk menegaskan atau menjelaskan suatu pengertian dari rumusan peraturan yang dianggap belum jelas atau belum lengkap yang tercantum dalam undang-undang.³⁵ Salah satu pendekatan dalam penafsiran hukum yaitu mendasarkan pada asas *Noscitur a sociis* yang mengandung makna *a thing is known by its associates*. Hal ini mengandung makna arti sebuah kata ditentukan oleh

³¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2 (Proses dan Teknik Penyusunan)*, (Yogyakarta: PT. Kanisius, Edisi Revisi, 2020), hlm. 259.

³² Taufik Effendy, "Bahasa Peraturan Perundang-undangan", *Al'Adl*, Volume V Nomor 10 (2013), hlm. 25, <http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v5i10.192>.

³³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2 ...*, *Op. Cit.*, hlm. 260.

³⁴ R. Alexy, "A Theory of Legal Argumentation, The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification" dalam Diah Imaningrum Susanti, *Penafsiran Hukum, Teori dan Metode*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 15.

³⁵ Cecep Cahya Supena, "Manfaat Penafsiran Hukum dalam Rangka Penemuan Hukum", *Jurnal Moderat*, Volume 8 Nomor 2 (2022), hlm. 429, <https://doi.org/10.25157/moderat.v8i2.2714>.

konteksnya.³⁶ Sesuai yang diutarakan oleh Maria Farida Indrati S bahwa dalam menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pendekatan Prinsip Tunggal dengan memperhatikan kata-kata dalam peraturan dan melihat konteks serta makna bahasanya yang dihubungkan dengan tujuan peraturan dan maksud pembentuknya. Sebagaimana diketahui bahwa semangat pemerintah menerbitkan Perpres No. 33/2020 yaitu dalam rangka standarisasi biaya honorarium yang sebelumnya beraneka ragam dan pembatasan serta pengendalian pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan. Hal tersebut penting untuk dimengerti oleh pemda mengingat dimungkinkan masih ada pemda yang beranggapan bahwa batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium dalam satu tahun yang diatur dalam Perpres No. 33/2020 menitikberatkan pada jumlah keanggotaan dalam tim.

Di samping menggunakan pendekatan Prinsip Tunggal, berdasarkan argumentasi hukum menurut Von Savigny di atas, makna yang ditunjukkan dalam Tabel 1 beserta penjelasannya dapat merujuk pada argumen hukum.

1. Penggunaan bahasa

Pada poin 1.5 tentang Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan dalam Lampiran I Perpres No. 33/2020 terdapat penjelasan penggunaan bahasa "... jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honor..". Makna "jumlah keanggotaan tim" dari ketentuan penggolongan jabatan dan klasifikasi pemberian honorarium tim merupakan batasan jumlah maksimal SK Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium kepada pejabat struktural yaitu eselon I, II, III, dan IV, serta pelaksana dan pejabat fungsional dengan memperhatikan klasifikasi sesuai tambahan penghasilan pegawai yang diberikan oleh provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan. Dengan kata lain, bukan batasan jumlah personil/keanggotaan dalam SK Tim. Contohnya, untuk satu kabupaten/kota terdapat sekretaris daerah yang telah menerima tunjangan tambahan penghasilan lebih dari Rp20.000.000,00 per bulan, maka apabila mengacu pada Tabel 1.5 yaitu klasifikasi mengenai pengaturan jumlah honorarium yang diterima, hal tersebut termasuk dalam Klasifikasi I. Dengan demikian, sekretaris daerah hanya dapat menerima pembayaran honorarium tim pelaksana kegiatan sebanyak maksimal 2 (dua) tim per bulan meskipun yang bersangkutan terlibat dalam lebih dari 2 (dua) tim, dan seterusnya untuk anggota tim pelaksana atau sekretariat yang lain.

2. Histori masalah besaran honorarium sebelum terbitnya Perpres No. 33/2020 dan maksud pembuat Perpres No. 33/2020

Inisiator pembentukan dan penetapan Perpres 33/2020 adalah Kementerian Keuangan dan Kementerian Dalam Negeri. Sebelum terbitnya Perpres No. 33/2020 banyak pemda membentuk tim dengan besaran honorarium yang sangat besar dan sudah masuk dalam tugas dan fungsi tetap diberikan honor. Hal tersebut menimbulkan perbedaan antar jenjang dengan perbedaan jumlah tim yang melibatkan setiap pejabat/pelaksana. Berdasarkan *Comparative Analysis* dengan *benchmarking analysis* (Standar Biaya Masukan/SBM dan Standar Biaya Keluaran Pusat), jumlah tim cenderung banyak dan honorarium relatif tinggi sebesar 16-30%. Nilai rupiah yang diatur dalam honorarium berbeda-beda bahkan ada mencapai Rp8.000.000,00 per bulan.

³⁶ A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)" dalam Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, (Jakarta: Rajawali Pres, Cetakan ke-3 2011), hlm. 248.

Sebelum adanya Perpres No. 33/2020, perbandingan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang ditetapkan kepala daerah (setara Eselon I) antara pusat dan daerah, yaitu besaran honorarium yang diatur di SBM Pusat sebesar Rp1.500.000,00 sementara terdapat di daerah provinsi tertentu dengan kapasitas fiskal sedang sebesar Rp10.000.000,00.³⁷ Hal ini menunjukkan belum adanya standarisasi sehingga terjadi inefisiensi belanja daerah. Maksud pembentukan Perpres No. 33/2020 adalah untuk efisiensi dan efektifitas dalam pemberian honorarium terutama kegiatan tim. Pemerintah membatasi banyaknya tim yang dapat diambil honoranya oleh pejabat/pelaksana.

Di samping menggunakan penafsiran penggunaan bahasa dan histori peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan perbandingan antara Perpres No. 33/2020 dengan standar biaya masukan dalam peraturan menteri keuangan. Perpres No. 33/2020 mengatur secara tegas kriteria pembentukan tim yang dapat diberikan honorarium. Kelima syarat yang telah ditentukan bersifat kumulatif yang harus dipenuhi seluruh kriterianya untuk pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan baik yang ditandatangani oleh kepala daerah maupun oleh sekretaris daerah serta Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Perbedaan ketentuan penandatanganan tersebut terkait dengan adanya perbedaan luas dan lingkup antara kegiatan yang mengikutsertakan instansi pemerintah di luar pemda dan antar satuan kerja perangkat daerah yang konsekuensinya berpengaruh terhadap perbedaan ketentuan besaran tarif honorarium antara SK Tim yang ditandatangani oleh kepala daerah dan sekretaris daerah.

Dengan menggunakan penafsiran komparatif dapat ditinjau kejelasan makna dari substansi peraturan perundang-undangan. Penafsiran komparatif adalah penafsiran yang dilakukan dengan membandingkan beberapa peraturan.³⁸ Ketentuan terkait batasan dan kriteria pemberian honorarium tersebut selaras dengan ketentuan yang berlaku pada pemerintah pusat sebagaimana diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan. Contohnya, dalam Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 60/PMK.02/2021 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022 (Permenkeu No. 60/PMK.02/2021) juga mengatur kriteria yang sama dengan poin 1.5.1 Lampiran I Perpres No. 33/2020 terkait pembentukan tim yang dapat diberikan honorarium dan prinsip pembatasan serta pengendalian pemberian honorarium tim.

Batasan jumlah Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorariumnya dalam 1 (satu) tahun adalah sebagai berikut:³⁹

Tabel 2. Batasan Jumlah Tim yang Dapat Diberikan Honorarium dalam Satu Tahun yang Diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan

Jabatan	Klasifikasi		
	I	II	III
Pejabat Negara, Pejabat Eselon I, Pejabat Eselon II, Pejabat Eselon III, Pejabat Eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional	1	2	4

Sumber: Lampiran Peraturan Menteri Keuangan No. 60/PMK.02/2021

Penjelasan tabel di atas, dapat dicontohkan misalnya Klasifikasi I, kementerian negara/lembaga yang telah menerima tunjangan kinerja sesuai dengan peraturan perundang-

³⁷ Radies Kusprihanto dan M. Iwan Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 6.

³⁸ H.A Lawali Hasibuan, "Metode Penafsiran Hukum sebagai Alat Mencari Keadilan Hakiki", *Jurnal Legisla*, Volume 15 Nomor 2 (2023), hlm. 142, <https://doi.org/10.58350/leg.v15i2.351>.

³⁹ Lampiran I angka 17 Permenkeu No. 60/PMK.02/2021.

undangan mengenai tunjangan kinerja dengan tunjangan kinerja pada kelas jabatan tertinggi lebih besar atau sama dengan Rp40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah). Untuk besaran tarif honorarium bagi anggota tim yang dibentuk oleh menteri/pejabat setingkat menteri perbulan paling tinggi ditentukan sebesar Rp1.500.000,00 dan paling rendah anggota tim sebesar Rp750.000,00. Dalam Perpres No. 33/2020 batasan besaran honorarium yang berasal dari SK Kepala Daerah maksimal Rp1.500.000 dan SK Sekretaris Daerah maksimal Rp750.000.

Dalam Permenkeu No. 60/PMK.02/2021 diatur batasan jumlah keanggotaan dalam tim, yaitu yang keanggotaannya berasal dari lintas eselon I dalam satu kementerian negara/lembaga dan maksimal 25 orang, sedangkan untuk tim yang keanggotaannya berasal dari lintas kementerian negara/lembaga dapat lebih dari 25 orang dengan tetap mempertimbangkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yaitu akuntabilitas, efektif, efisien dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Sedikit berbeda dengan Permenkeu No. 60/PMK.02/2021, dalam Perpres No. 33/2020 tidak diatur secara tegas jumlah keanggotaan tim baik itu tim yang hanya melibatkan instansi pemerintah di luar pemerintah daerah atau antar satuan kerja perangkat daerah. Walaupun demikian, pemerintah daerah dalam membentuk tim seharusnya tetap memperhatikan prinsip akuntabilitas, efektif, efisien dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan sehingga tim yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan kegiatan dengan *output* yang jelas dan terukur. Salah satu hal yang perlu menjadi perhatian bagi pemda adalah bahwa kegiatan tim tersebut sifatnya tambahan tugas dan bukan tugas pokok dan fungsi rutin sehari-hari.

Untuk Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan, Perpres No. 33/2020 mengatur hal yang sama dengan Permenkeu No. 60/PMK.02/2021, yaitu honorarium yang diberikan kepada seseorang yang bertugas melakukan kegiatan administratif untuk menunjang kegiatan tim pelaksana kegiatan. Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Tim Pelaksana Kegiatan. Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan hanya dapat dibentuk untuk menunjang Tim Pelaksana Kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Jumlah Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan diatur paling banyak 10 (sepuluh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh kepala daerah, atau paling banyak 7 (tujuh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Dalam hal Tim Pelaksana Kegiatan telah terbentuk selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, pemerintah daerah mengevaluasi urgensi dan efektifitas keberadaan tim dimaksud untuk dipertimbangkan menjadi tugas dan fungsi suatu satuan kerja perangkat daerah.

Pada prinsipnya pembentukan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan ditujukan untuk melaksanakan kegiatan administratif untuk menunjang kegiatan Tim Pelaksana Kegiatan dan telah dibatasi paling banyak paling banyak 10 (sepuluh) orang untuk tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh kepala daerah dan maksimal 7 (tujuh) orang untuk tim yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Pembagian jumlah anggota sekretariat tim tersebut dilakukan secara proporsional sesuai dengan urgensinya sehubungan dengan tugas yang bersifat administratif dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajaran.

Dengan membandingkan Perpres No. 33/2020 dan standar biaya masukan dalam peraturan menteri keuangan, terlihat keselarasan pengaturan batasan pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menunjukkan kehendak dan tujuan peraturan tersebut serta maksud pembentuknya. Hal tersebut adalah semangat dalam rangka mewujudkan efektifitas

pelaksanaan kegiatan dan efisiensi anggaran, serta pengendalian pemberian honorarium secara selektif.

Penelaahan atas substansi pengaturan pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yang diatur dalam Lampiran I Poin I.5 Perpres No. 33/2020 secara gramatikal dan sistematis dengan melihat suatu norma dalam teks hukum secara keseluruhan memberikan pemahaman tentang hal-hal apa yang dalam penerapannya tidak boleh dilakukan/dilanggar. Menurut Tommy Hendra Purwaka, secara gramatikal dengan melihat kata demi kata yang terkandung di dalam pembukaan, batang tubuh dan penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan diartikan, diberi makna dan dikaitkan satu sama lain sehingga memberi pemahaman yang utuh tentang hukum yang berlaku bagi suatu perbuatan hukum, hubungan hukum, dan peristiwa hukum tertentu.⁴⁰

Ketentuan Lampiran I Poin I.5 Perpres No. 33/2020 bersifat limitatif dan kumulatif yang harus dipenuhi seluruh persyaratannya. Bentuk-bentuk ketidaksesuaian penerapannya dengan Perpres No. 33/2020, yaitu:

- a. Pembayaran honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan yang SK-nya ditandatangani oleh sekretaris daerah namun hanya beranggotakan internal satu satuan kerja dan tidak melibatkan unsur perangkat daerah lain. Misalnya, Tim Pelaksana Kegiatan Fasilitasi Penyusunan Produk Hukum Daerah tidak melibatkan atau tidak bersifat koordinatif antar perangkat daerah.
- b. Pembayaran honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan yang ditandatangani oleh kepala daerah hanya melibatkan antar SKPD. Hal tersebut mengakibatkan penetapan tarif honorarium yang melebihi ketentuan.
- c. Pembayaran honorarium kepada tim untuk kegiatan yang merupakan tugas pokok dan fungsi internal perangkat daerah dan menjadi bagian dalam struktur organisasi. Misalnya, pembayaran honorarium kepada Tim Tenaga Operator Komputer dalam internal SKPD.
- d. Pembayaran honorarium kepada Tim Sekretariat Pelaksana Kegiatan melebihi dari batas jumlah keanggotaan. Adanya ketidaksesuaian komposisi jumlah keanggotaan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan, yaitu melebihi dari batas jumlah keanggotaan, yang melebihi dari 10 orang. Pada praktiknya bisa saja terjadi pembagian keanggotaan dalam pembentukan tim ke dalam beberapa bidang sehingga melebihi jumlah maksimal yang ditentukan. Misalnya, dalam satu tim sekretariat membagi keanggotaan dalam beberapa bidang, bidang hukum 10 (sepuluh) orang, bidang anggaran 10 (sepuluh) orang, bidang sosial 10 (sepuluh) orang.
- e. Pembayaran honorarium kepada Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan yang pembentukan timnya ditetapkan dalam 1 (satu) surat keputusan dengan tim inti oleh kepala daerah. Sekretariat tim pelaksana hanya dapat dibentuk untuk menunjang tim pelaksana kegiatan yang ditetapkan oleh sekretaris daerah. Dengan demikian Tim Sekretariat Pelaksana Kegiatan mendapatkan besaran honorarium yang ditetapkan oleh sekretaris daerah.
- f. Pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan berdasarkan satuan orang per kegiatan. Dalam Lampiran I Tabel 1.1 No. 1.5 Perpres No. 33 Tahun 2020 ditetapkan besaran honorarium yang dapat diberikan kepada penerima honorarium adalah dalam satuan orang per bulan (OB), bukan satuan orang per kegiatan (OK). Bentuk kegiatan yang dapat diberikan honorarium dengan satuan orang per kegiatan yaitu moderator, pembawa acara, dan panitia kegiatan. Hal tersebut sebagaimana diatur

⁴⁰ Tommy Hendra Purwaka, "Penafsiran, Penalaran, dan Argumentasi Hukum yang Rasional", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 40 No. 2 (2011), hlm. 118, <https://doi.org/10.14710/mmh.40.2.2011.117-122>.

dalam Lampiran I Perpres No. 33/2020 angka 1.4 tentang Honorarium Narasumber atau Pembahas, Moderator, Pembawa Acara, dan Panitia.

Dengan adanya Perpres tentang SHSR maka telah terdapat standarisasi dalam pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan di daerah. Standarisasi pemberian honorarium di daerah juga untuk memberikan perlakuan yang sama di dalam perencanaan dan pelaksanaan belanja daerah.

D. Rekonstruksi Pengaturan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dalam Standar Harga Satuan Regional untuk Kepastian Hukum

Beberapa dinamika permasalahan yang dapat terjadi dalam pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan serta pemberian honorariumnya sebagaimana telah dijelaskan di atas merefleksikan masih adanya ketidaktertiban dalam pembentukan dan pemberian honorarium. Hal tersebut salah satunya disebabkan masih adanya pemda yang belum memahami secara komprehensif substansi Perpres No. 33/2020. Menurut Dian Ninis Setyowati dalam salah satu hasil penelitiannya menyatakan bahwa permasalahan implementasi Perpres No. 33/2020 terhadap perencanaan dan pelaksanaan APBD yaitu pemerintah masih perlu adaptasi dengan penjelasan per pasal yang berjenjang dan menunggu waktu.⁴¹

Atas hal tersebut, dimungkinkan adanya penafsiran yang berbeda atas ketentuan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan Sekretariat Tim Pelaksana Kegiatan sebagaimana ditentukan dalam ketentuan pada Perpres No 33/2020. Hal tersebut terkait beberapa hal, pertama, Poin 1.5.1 Lampiran I Perpres No. 33/2020 terkait batasan jumlah keanggotaan tim pelaksana kegiatan dan sekretariat tim pelaksana kegiatan yang dapat diberikan (lihat Tabel 1). Lebih lanjut terdapat penjelasan tentang klasifikasi pengaturan jumlah honorarium yang diterima berdasarkan klasifikasi dengan kriteria tambahan penghasilan dan jabatan. Walaupun telah diatur demikian, hal yang masih dapat ditafsirkan secara berbeda oleh pegawai pada pemda adalah rumusan penjelasan awal ketentuan pemberian honorarium yang terdapat dalam tabel 1.5 Perpres No.33/2020. Secara gramatikal dapat menimbulkan penafsiran bahwa ketentuan tersebut berkaitan dengan jumlah anggota tim, bukan jumlah honorarium tim yang dapat dibayarkan. Hal ini dapat dilihat dari rumusan "... batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium bagi pejabat eselon I, pejabat eselon II, pejabat eselon III, pejabat eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional pada tim dimaksud, jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honor....". Kedua, Perpres No. 33/ 2020 belum secara jelas dan tegas mengatur pemberian honorarium dan klasifikasi untuk kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini mengingat kepala daerah dan wakil kepala daerah memiliki peran dalam berbagai kegiatan atau program pemda yang memungkinkan kepada pejabat tersebut masuk dalam keanggotaan Tim Pelaksana Kegiatan. Ketiga, pandangan pemda terhadap Pasal 3 ayat (2) Perpres No. 33/2020 bahwa "kepala daerah dapat menetapkan honorarium atau standar harga satuan selain yang telah ditetapkan Perpres No. 33/2020".

Untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan beserta tim sekretariatnya berdasarkan Perpres No. 33/2020 dan mengantisipasi persoalan lain yang dapat ditimbulkan, maka diperlukan rekonstruksi rumusan ketentuan honorarium Tim Pelaksana kegiatan yang lebih jelas. Menurut Ferry Irawan Febriansyah, UU

⁴¹ Dian Ninis Setyowati, "Implementasi Kebijakan Standar Satuan Harga Regional dalam Perencanaan dan Pelaksanaan APBD Kabupaten Nganjuk", *Jurnal Interaksi*, Vol. 2 No. 1 (2025), hlm. 96, <https://doi.org/10.30737/interaksi.v2i1.6040>.

No. 12/2011 ditetapkan dalam rangka mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib, agar perumusan norma dan konsepsinya bulat, mantap, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain.⁴²

Dalam penyusunan dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan dapat terjadi gangguan atau masalah komunikasi antara pembaca atau masyarakat dan pembentuk peraturan perundang-undangan. Masalah komunikasi sebagaimana dimaksud tidak dapat dihindari mengingat penggunaan bahasa teknis yuridis pada umumnya tidak dapat dielakkan, maka diperlukan adanya penjelasan dan penyulih lebih banyak tentang latar belakang lahirnya peraturan perundang-undangan dan kondisi yang mempengaruhinya sehingga penggunaan kata-kata, kalimat, dan ungkapan di dalamnya dapat dipahami lebih baik. Penggunaan ragam bahasa teknis memang tidak dapat dihindarkan di mana-mana, tetapi penggunaan ragam bahasa teknis perundang-undangan dapat diatur lebih baik daripada ragam bahasa teknis lainnya, serta definisi yang dapat menjelaskan pada bagian-bagian tertentu dapat digunakan untuk memberikan ketepatan pengertian.⁴³

Berkenaan dengan penegakan ketentuan pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan dan honorariumnya, dimungkinkan terdapat kendala atau apa yang disebut gangguan komunikasi antara pembentuk Perpres No. 33/2020 dengan pembacanya, dalam hal ini pegawai pemda. Hal ini disebabkan kekurangtepatan rumusan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dan kurangnya penjelasan atas ketentuan tersebut. Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat kejelasan dalam perumusannya dan penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.

Rekonstruksi pengaturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan melalui perumusan teks yang lebih tepat atau penambahan penjelasan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dalam penerapannya dan memberikan pemahaman secara komprehensif kepada pemda. Termasuk juga bahasa hukum yang digunakan. Nurul Qomar dan Hardianto Djanggih menerangkan bahwa bahasa hukum adalah bahasa yang tidak berambiguitas bermakna ganda dan multi interpretasi, melainkan bahasa hukum adalah bahasa yang mengandung makna kepastian.⁴⁴ Siti Halilah dan Mhd. Fakhurrahman Arif dalam penelitiannya menjelaskan bahwa makna kepastian hukum adalah sebuah norma yang memiliki kejelasan sehingga masyarakat dapat memedomani peraturan. Kepastian hukum dapat diartikan bahwa terdapat ketegasan dan kejelasan atas pemberlakuan peraturan di dalam masyarakat. Dengan kata lain, agar tidak menimbulkan banyaknya kesalahan penafsiran.⁴⁵

Rekonstruksi hukum adalah upaya untuk menyempurnakan peraturan yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Disamping itu, untuk pengembangan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis, sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki. Rekonstruksi merupakan langkah menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada.⁴⁶ Menurut penelitian Muhammad Zainuddin, dkk, rekonstruksi hukum dapat dilaksanakan sebagai evaluasi atas peraturan perundang-

⁴² Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan, Jurnal Perspektif*, Vol. 21 No. 3 (2016), hlm. 226, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.

⁴³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2 ...*, Op. Cit., hlm. 259.

⁴⁴ Nurul Qamar dan Hardianto Djanggih, "Peranan Bahasa Hukum dalam Perumusan Norma Perundang-Undangan", *JIKH*, Vol. 11 No. 3 (2017), hlm. 345, <https://repository.umi.ac.id/2157/1/288-1322-2-PB.pdf>.

⁴⁵ Siti Halilah dan Mhd. Fakhurrahman Arif, "Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli", *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Volume 4 Edisi II (2021), hlm. 61, <https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/view/334/275>.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Cipta Aditya Bhakti, 2000), hlm. 103-104.

undangan yang berlaku, dengan mengevaluasi peraturan tersebut tentunya akan dilakukan revisi atau penataan ulang, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut masih relevan dan sesuai dengan kebutuhan.⁴⁷

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa terkait makna pengaturan honorarium serta secara tata bahasa atau gramatikal rumusan penjelasan awal ketentuan pemberian honorarium yang terdapat dalam tabel I.5 Perpres No.33/2020 dapat menimbulkan multitafsir dan kesalahpahaman bagi pemda dalam memaknai rumusannya. Penafsiran Gramatikal (*grammatical interpretation*) merupakan penafsiran berdasarkan pada kata-kata semata.⁴⁸

Rumusan pada Lampiran I poin I.5 Perpres No.33/2020 yang dapat menimbulkan multitafsir, yaitu:

“...batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium bagi pejabat eselon I, pejabat eselon II, pejabat eselon III, pejabat eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional pada tim dimaksud, jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honorarium....”

Hal tersebut dapat dirumuskan lebih jelas menjadi:

“...batasan jumlah tim yang dapat diberikan honorarium bagi pejabat eselon I, pejabat eselon II, pejabat eselon III, pejabat eselon IV, pelaksana, dan pejabat fungsional pada tim dimaksud, jumlah Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium”

Rumusan tersebut menekankan makna bahwa konteks penggolongan jabatan dan klasifikasi pemberian honorarium tim bukan berdasarkan batasan jumlah personil/keanggotaan dalam SK Tim, melainkan jumlah maksimal SK Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium kepada pejabat struktural yaitu eselon I, II, III, dan IV, serta pelaksana dan pejabat fungsional. Dengan kata lain, banyaknya tim yang dapat diambil honorariumnya oleh pejabat/pelaksana. Dalam menuangkan hal-hal yang akan diatur dalam undang-undang, perancang peraturan menyusun norma agar dapat dimengerti, ditemukan, dan dirujuk dengan mudah. Pihak yang menentukan sulit atau tidaknya memahami dan merujuk ketentuan dalam undang-undang adalah pihak yang paling sering dan banyak menggunakan serta membaca undang-undang tersebut.⁴⁹ Dalam keterkaitannya dengan SHSR tentunya Perpres No. 33/2020 dipergunakan oleh pemda.

Di samping itu, dalam Perpres No. 33/2020 juga dapat ditambahkan penjelasan atau ketentuan lebih lanjut dalam rangka menghadapi peristiwa-peristiwa penerapan yang konkret pada pemda. Contohnya, ketentuan honorarium kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah. Perpres No. 33/2020 tidak mengatur mengenai ketentuan klasifikasi pengaturan jumlah Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diterima oleh kepala daerah/wakil kepala daerah. Hal yang diatur hanya mengenai kriteria pembentukan timnya dan yang dibatasi hanyalah jumlah pembayaran honorarium tim yang dapat dibayarkan kepada pejabat eselon I ke bawah.

Pada praktiknya sangat dimungkinkan adanya kondisi di pemda yang melibatkan kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam keanggotaan tim pelaksana kegiatan. Penjelasan tambahan tentang kepastian pengaturan kondisi tersebut diperlukan karena kepala daerah atau wakil kepala daerah bisa saja terlibat dalam suatu kegiatan terkait program prioritas pmdanya

⁴⁷ Muhammad Zainuddin, dkk, “Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Pendidikan Nasional”, *J-PeHI: Jurnal Penelitian Hukum Indonesia*, Volume 02 Nomor 01 (2021), hlm. 73, <https://doi.org/10.61689/jpehi.v2i01.227>.

⁴⁸ Diah Imaningrum Susanti, *Penafsiran Hukum yang Komprehensif Berbasis Lingkaran Hermeneutika*, (Malang: IPHILS, Cetakan Pertama, 2015), hlm. 24.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2010), hlm. 236.

yang juga dapat melibatkan pemda lain. Misalnya, di daerah terdapat Tim Forum Koordinasi Pimpinan di Daerah (Forkopimda) yang melibatkan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Contohnya, di Kabupaten Tanah Datar, kegiatan-kegiatan Forkopimda Kabupaten Tanah Datar mencakup hampir semua kegiatan yang memerlukan adanya koordinasi dan komunikasi antar pimpinan daerah Kabupaten Tanah Datar. Misalnya, antara lain menjaga stabilitas nasional dan stabilitas daerah Kabupaten Tanah Datar, membina ketentraman dan ketertiban masyarakat, serta mengamankan pelaksanaan kebijakan nasional dan kebijakan daerah.⁵⁰

Menurut Satjipto Rahardjo, ciri-ciri peraturan perundang-undangan selain bersifat umum dan komprehensif, juga dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.⁵¹ Selain itu, apa yang dikehendaki dalam kepastian hukum menurut Gustav Radbruch antara lain bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga ketentuan dalam peraturan perundang-undangan relevan dengan kebutuhan.

Penjelasan lebih lanjut terkait pemberian honorarium kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat memberikan kepastian hukum atas norma, dalam hal ini ketentuan perihal Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan yang akan diterapkan sehingga memiliki kepastian yang jelas. Dengan adanya penjelasan pengaturan honorarium kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah, pengaturan standar pemberian honorarium dapat memenuhi unsur prediktabilitas sehubungan praktik di lapangan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat terlibat dan berperan dalam Tim Pelaksana Kegiatan yaitu kegiatan yang melibatkan instansi pemerintah di luar pemerintah daerah yang bersangkutan.

Peneliti berpendapat bahwa jika menggunakan penafsiran sistematis berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Perpres No. 33/2020, pemda dapat menetapkan honorarium kepada kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 33/2020 mengatur bahwa “kepala daerah menetapkan standar harga satuan biaya honorarium, perjalanan dinas dalam negeri, rapat atau pertemuan di dalam dan di luar kantor, pengadaan kendaraan dinas, dan pemeliharaan berpedoman pada standar harga satuan regional dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajaran. Pasal 3 ayat (2) Perpres No. 33/2020 mengatur bahwa “kepala daerah dapat menetapkan standar harga satuan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, kepatutan, dan kewajaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Menurut Mahrus Hasyim, belanja barang yang tidak diatur dalam Perpres No. 33/2020 sepanjang memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) Perpres No. 33/2020, maka biaya tersebut dapat diatur melalui Peraturan Kepala Daerah.⁵² Oleh karena itu, pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan yang melibatkan kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut harus memenuhi kriteria pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan sebagaimana dipersyaratkan dalam Perpres No. 33/2020. Hal ini diberlakukan untuk semua jenis kegiatan melalui pembentukan tim.

⁵⁰ Bagus Tri Kuntjoro, “Keberadaan Forum Koordinasi Kepemimpinan (Forkopimda) pada Sistem Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanah Datar”, *Unes Law Review*, Vol. 2 No. 4 (2020), hlm. 473, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v2i4.140>.

⁵¹ Putera Astomo, *Op. Cit.*, hlm. 8.

⁵² Mahrus Hasyim, “Prinsip Otonomi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional”, *Mimbar Keadilan*, Vol. 14 No. 1 (2021), hlm. 102, <https://doi.org/10.30996/mk.v14i1.4665>.

Dalam ketentuan Lampiran I Perpres No. 33/2020 pada Poin 1.5 dapat ditambahkan penjelasan perihal pengaturan pemberian honorarium kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah. Rumusan penjelasannya yaitu bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diberikan Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan sepanjang memenuhi klasifikasi pengaturan jumlah honorarium dan memenuhi persyaratan ketentuan pembentukan tim. Lalu untuk besaran tarif honorariumnya ditentukan kemudian dalam Perpres No. 33/2020 apakah besarnya dipersamakan dengan jenjang Pejabat Eselon 1 dan Eselon II.

Rekonstruksi pengaturan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan beserta penambahan penjelasan dapat dilakukan dengan mekanisme perubahan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini perubahan Perpres No. 33/2020. Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dapat meliputi menambah atau menyisipkan ketentuan baru, menyempurnakan atau menghapus ketentuan yang sudah ada, baik yang berbentuk Bab, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf, tanda baca, dan lain-lainnya, serta mengganti suatu ketentuan dengan ketentuan lain, baik yang berbentuk Bab, Bagian, Paragraf, Pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf, tanda baca, dan lain-lainnya.⁵³ Dengan demikian, merujuk pada alternatif rumusan dan penambahan penjelasan sebagaimana dimaksud di atas, rekonstruksi pengaturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dapat dilakukan dengan penyempurnaan kalimat atau perkataan dalam rumusan ketentuan yang ada serta menyisipkan penjelasan. Penambahan penjelasan dalam rumusan ketentuan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan untuk memberikan kejelasan atas penerapan Perpres No. 33/2020. Kejelasan tersebut tentunya untuk pihak-pihak yang menjadi sasaran peraturan yang bersangkutan, dalam hal ini pemerintah daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan asas pembentukan perundang-undangan, kejelasan rumusan dan kepastian hukum merupakan syarat dalam penyusunan perundang-undangan. Untuk memberikan kepastian hukum dalam penerapan pemberian honorarium kepada Tim Pelaksana Kegiatan, perlu adanya kejelasan rumusan dalam SHSR mengenai jumlah Tim Pelaksana Kegiatan yang dapat diberikan honorarium untuk mengantisipasi perbedaan penafsiran yang mempengaruhi implementasinya. Rekonstruksi rumusan pengaturan honorarium Tim Pelaksana Kegiatan diperlukan karena masih terdapat ketidaktertiban dalam pelaksanaannya. Berdasarkan penafsiran peraturan perundang-undangan dengan Prinsip Tunggal, pemberian honorarium tersebut tidak diberikan berdasarkan jumlah keanggotaan tim yang dapat diberikan honorarium, melainkan jumlah tim yang dapat diberikan honorariumnya. Di samping itu, dalam Perpres No. 33/2020 juga dapat ditambahkan penjelasan lebih lanjut dalam rangka menghadapi peristiwa-peristiwa konkret pada pemda antara lain kepastian honorarium kepada kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kejelasan rumusan dan penambahan penjelasan atas ketentuan pemberian honorarium Tim Pelaksana Kegiatan ditujukan untuk memberikan kejelasan dan kepastian hukum dalam penerapan Perpres No. 33/2020.

DAFTAR PUSTAKA

Amin, Fakhri, dkk. *Ilmu Perundang-Undangan*. Banten: PT. Sada Kurnia Pustaka, 2023.
Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.

⁵³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 2 ...*, Op. Cit., hlm. 231.

- Astomo, Putera. *Ilmu Perundang-Undangan*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2023.
- Astuti, Budi dan M. Rusdi Daud. “Kepastian Hukum Pengaturan Transportasi *Online*”. *Al-Qist Law Review*. Vol. 6 No. 2 (2023): 205-244. <https://doi.org/10.2483/al-qisth.6.2.205-44>.
- Attamimi, A. Hamid S. *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993.
- Badan Pemeriksa Keuangan. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Semester II Tahun 2022. Jakarta, 2023.
- . Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Semester II Tahun 2023. Jakarta, 2024.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa (Pusat Bahasa). *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. <https://kbbi.web.id/gaji>.
- Bahri. *Penerapan Perpres 33 Tahun 2020 terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah*. Bahan paparan dalam *Focus Group Discussion* tanggal 26 April 2022 yang diadakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan tema “Kebijakan dan Implementasi Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pemeriksaan Keuangan Negara”. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah - Kementerian Dalam Negeri, 2022.
- Effendy, Taufik. “Bahasa Peraturan Perundang-Undangan”. *Al’Adl*, Volume V Nomor 10 (2013): 20-27. <http://dx.doi.org/10.31602/al-adl.v5i10.192>.
- Febriansyah, Ferry Irawan. “Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”. *Kajian Masalah Hukum dan Pembangunan: Jurnal Perspektif*. Vol. 21 No. 3 (2016): 220-229. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.
- Gazali. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*. Mataram: Sanabil, Cetakan 1, 2022.
- Hadiyati, Nur dan Hayllen Stathany. “Analisis Undang-Undang Berdasarkan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”. *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 10 Nomor 2 (2021): 146-156. <https://doi.org/10.32503/mizan.v10i2.1657>.
- Halilah, Siti dan Mhd. Fakhurrahman Arif. “Asas Kepastian Hukum menurut para Ahli”. *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*. Volume 4 Edisi II (2021): 56-65. <https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/view/334/275>.
- Hasibuan, H.A Lawali. “Metode Penafsiran Hukum Sebagai Alat Mencari Keadilan Hakiki”. *Jurnal Legisla*. Volume 15 Nomor 2 (2023): 136-145. <https://doi.org/10.58350/leg.v15i2.351>.
- Hasyim, Mahrus. “Prinsip Otonomi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional”. *Mimbar Keadilan*. Vol. 14 No. 1 (2021): 95-106. <https://doi.org/10.30996/mk.v14i1.4665>.
- Julyano, Mario dan Aditya Yuli Sulistyawan. “Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum”. *Jurnal Crepido*. Volume 01 Nomor 01 (2029): 13-22. <https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>.

- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 60/PMK.02/2021 tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2022.
- Kuntjoro, Bagus Tri. “Keberadaan Forum Koordinasi Kepemimpinan (Forkopimda) pada Sistem Pemerintah Daerah di Kabupaten Tanah Datar”. *Unes Law Review*. Vol. 2 No. 4 (2020): 466- 477. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v2i4.140>.
- Kusprihanto, Radies dan M. Iwan Setiawan. *Kebijakan Perpres 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional*. Bahan paparan dalam *Focus Group Discussion* tanggal 26 April 2022 yang diadakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dengan tema “Kebijakan dan Implementasi Perpres Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional dalam rangka Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pemeriksaan Keuangan Negara”. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan - Kementerian Keuangan, 2022.
- Marwah, M. dan Jimmy P. *Kamus Hukum: Dictionary of Law Complete Edition*. Surabaya: Reality Publisher, 2009.
- Nizarsyah, Faishal dan Priyanto. “Implementasi Kebijakan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 dalam Pelaksanaan APBD di Kota Pasuruan”. *Soetomo Magister Ilmu Administrasi*. Edisi Khusus (Tema Kebijakan Publik) (2023): 245-252. <https://ejournal.unitomo.ac.id/index.php/smia/article/view/7423/3484>.
- Purba, Nelvita, dkk. *Teori Peraturan Perundang-undangan*. Banten: CV. AA Rizky, Cetakan Pertama, 2022.
- Purwaka, Tommy Hendra. “Penafsiran, Penalaran, dan Argumentasi Hukum yang Rasional”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. Vol. 40 No. 2 (2011): 117-122. <https://doi.org/10.14710/mmh.40.2.2011.117-122>.
- Putra, A. “Modus Bayar Gaji Tim Pelaksana Kegiatan, APBK Bener Meriah Boncos Rp 839,3 Juta”. *Beritakini.co*. (28 Mei 2024). <https://beritakini.co/news/modus-bayar-gaji-tim-pelaksana-kegiatan-apbk-bener-meriah-boncos-rp-839-3-juta/index.html>. Diakses 4 Agustus 2024.
- Putra, A. “Audit Rp2,92 T Belanja Operasi Pemerintah Aceh 2024, BPK Ungkap Dugaan Penyimpangan”. *Beritakini.co*. (23 Januari 2025). <https://beritakini.co/news/audit-rp-2-92-t-belanja-operasi-pemerintah-aceh-2024-bpk-ungkap-dugaan-penyimpangan/index.html>. Diakses tanggal 25 Maret 2025.
- Qamar, Nurul dan Hardianto Djanggih. “Peranan Bahasa Hukum dalam Perumusan Norma Perundang-Undangan”. *JIKH*. Vol. 11 No. 3 (2017): 337-347. <https://repository.umi.ac.id/2157/1/288-1322-2-PB.pdf>.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Cipta Aditya Bhakti, 2000.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- . Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional.
- Setyowati, Dian Ninis. “Implementasi Kebijakan Standar Satuan Harga Regional dalam Perencanaan dan Pelaksanaan APBD Kabupaten Nganjuk”. *Jurnal Interaksi*. Vol. 2 No. 1 (2025): 95-103. <https://doi.org/10.30737/interaksi.v2i1.6040>.

- Sihombing, Eka N.A.M dan Ali Marwan Hsb. *Teknik Perancangan Peraturan Perundang-Undangan*. Medan: CV. Enam Media, 2023.
- Silampari Terkini. “Pembayaran Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan Tidak Sesuai Dengan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020”. <https://www.silampariterkini.com/2024/07/pembayaran-honorarium-tim-pelaksana.html?m=1>. Diakses 12 September 2024.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, Cetakan Ke- 1, 1998.
- . *Ilmu Perundang-undangan 2 (Proses dan Teknik Penyusunan)*. Yogyakarta: PT. Kanisius, Edisi Revisi, 2020.
- Sofwan, dkk. “Kejelasan Perumusan Norma dalam Pembentukan Undang-Undang (Kajian terhadap Penggunaan Frasa Hukum dalam Perumusan Norma Undang-Undang”. *Jurnal Risalah Kenotariatan*. Volume 2 Nomor 2 (2023): 31-46. <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.30>.
- Supena, Cecep Cahya. “Manfaat Penafsiran Hukum Dalam Rangka Penemuan Hukum”. *Jurnal Moderat*. Volume 8 Nomor 2 (2022): 427-435. <https://doi.org/10.25157/moderat.v8i2.2714>.
- Susanti, Diah Imaningrum. *Penafsiran Hukum yang Komprehensif Berbasis Lingkar Hermeneutika*. Malang: IPHILS, Cetakan Pertama, 2015.
- Susanti, Diah Imaningrum. *Penafsiran Hukum, Teori dan Metode*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*. Jakarta: Rajawali Pres, Cetakan ke-3, 2011.
- Zainuddin, Muhammad, dkk. “Rekonstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2021 tentang Standar Pendidikan Nasional”. *J-PeHI: Jurnal Penelitian Hukum Indonesia*. Volume 02 Nomor 01 (2021): 68-76. <https://doi.org/10.61689/jpehi.v2i01.227>.

FORMAT CHECKS AND BALANCES BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PASCA PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

FORMAT OF CHECKS AND BALANCES BETWEEN THE AUDIT BOARD AND THE HOUSE OF REPRESENTATIVES FOLLOWING THE STRENGTHENING OF THE SUPERVISORY FUNCTION OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

Roziqin^{1,2}

¹Fakultas Hukum, Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia, Jakarta, Indonesia
²Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, Indonesia
Email: roziqin@unusia.ac.id

ARTICLE INFO

History:
Submitted:
19-02-2025
Revised:
23-05-2025
Accepted:
19-06-2025
Published:
30-06-2025

Keywords:
The Audit Board;
Checks and
Balances; The House
of Representatives;
Hierarchy of Laws
and Regulations;
Division of Powers.

Kata Kunci:
Badan Pemeriksa
Keuangan; Checks
and Balances; Dewan
Perwakilan Rakyat;
Hierarki Peraturan
Perundang-
undangan;
Pembagian
Kekuasaan.

DOI:
<https://doi.org/10.28986/jshare.vii1.1969>

Copyright © 2025
The Author(s). This is
an open access article
under CC BY-SA
license.

ABSTRACT

The relationship between the House of Representatives (DPR) and other state institutions operates on a system of checks and balances to prevent abuse of power. This study analyzes the checks and balances structure between the Audit Board (BPK) and the DPR following the strengthening of the DPR's supervisory function in 2025, as set forth in an Amendment to the DPR's Rules of Procedure. Employing a normative legal method and statute approach, this study analyzes the hierarchy of regulations and the division of powers. Prior to the Amendment, checks and balances between the DPR and the BPK primarily involved the DPR selecting BPK members, offering advice on audit planning, and inquiry into audit results. The Amendment enhances DPR's capacity by empowering it to evaluate BPK members, thereby strengthening supervisory functions. Nonetheless, this change does not alter the fundamental checks and balances, as both DPR Regulations and Presidential Regulations are equal based on the legal hierarchy. Furthermore, both the BPK and DPR also have parallel authority, thereby confirming that the Amendment to the DPR's Rules of Procedure serve only to strengthen the DPR's supervisory function without changing the established checks and balances between the BPK and DPR, as set out in existing laws and regulations.

ABSTRAK

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan lembaga negara lainnya dilaksanakan berdasarkan *checks and balances* agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis format *checks and balances* antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan DPR pasca penguatan fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 (Peraturan DPR 1/2025). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang dianalisis berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan. Berdasarkan hasil penelitian, *checks and balances* antara DPR dan BPK yang semula hanya dilakukan DPR dengan memilih Anggota BPK, memberikan saran dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan, serta berkoordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan, namun pasca berlakunya Perubahan Tata Tertib DPR, DPR dapat mengevaluasi Anggota BPK. Penguatan fungsi pengawasan tersebut berpotensi mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR. Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan, disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan DPR 1/2025 sejajar dengan Peraturan Presiden. Dengan kedudukan BPK dan DPR yang sejajar, maka keberadaan Tata Tertib DPR yang baru hanya menguatkan fungsi pengawasan DPR dan tidak mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

102

PENDAHULUAN

Pada tanggal 4 Februari 2025, masyarakat dikejutkan dengan terbitnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2025) yang menambahkan satu Pasal, yaitu Pasal 228A. Peraturan DPR 1/2025 tersebut memberikan tambahan kewenangan kepada DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Hasil evaluasi tersebut mengikat dan selanjutnya disampaikan oleh komisi yang melakukan evaluasi kepada pimpinan DPR untuk ditindaklanjuti sesuai dengan mekanisme yang berlaku.¹ Kehadiran Tata Tertib DPR (Tatib DPR) tersebut memicu kontroversi di publik mengenai kewenangan DPR untuk mengevaluasi pimpinan lembaga negara, karena DPR dianggap bisa mencopot pimpinan lembaga negara² sewaktu-waktu, termasuk pimpinan BPK.

Sebagai lembaga konstitusional yang dibentuk berdasarkan konstitusi negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kedua lembaga ini memegang fungsi strategis dalam menjaga jalannya pemerintahan agar tetap transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Masing-masing memiliki hak, kewenangan, serta tanggung jawab yang berbeda namun saling melengkapi, khususnya dalam bidang pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan anggaran. Peran DPR sebagai wakil rakyat memungkinkan lembaga ini mengawasi pemerintah secara politis, sementara BPK bertugas melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara profesional dan independen.

Namun demikian, karena keduanya memiliki kekuasaan yang signifikan, maka sangat penting untuk memastikan agar tidak terjadi konsentrasi atau penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu mekanisme *checks and balances* yang dirancang dengan cermat, agar kedua lembaga tersebut dapat saling mengawasi dan mengimbangi. Format *checks and balances* ini harus mengedepankan prinsip saling menghormati kewenangan, transparansi antar-lembaga, serta akuntabilitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dengan adanya sistem pengawasan yang seimbang dan efektif ini, diharapkan tata kelola pemerintahan dapat berjalan lebih baik, demokratis, dan berorientasi pada kepentingan rakyat.

Sesuai Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 (UU 15/2006), BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara keseluruhan, mulai dari pemerintah pusat, hingga ke pemerintah daerah, dari lembaga negara, hingga lembaga lainnya, bahkan termasuk badan usaha milik negara, badan layanan umum, dan badan usaha milik daerah yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut sangat penting karena akan menjadi barometer untuk menilai sejauh mana tujuan negara bisa diwujudkan di masyarakat,³ yaitu untuk melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan

¹ Pasal 228A Peraturan DPR 1/2025.

² Lihat misalnya UMY, "DPR Bisa Copot Pimpinan Lembaga Negara, Pakar Hukum UMY Nilai Ini Langkah Prematur dan Inkonstitusional", <https://www.umi.ac.id/pakar-hukum-tata-negara-nilai-revisi-tatib-dpr-inkonstitusional>, diakses 12 Maret 2025; Tempo, "Ramai Kritik terhadap Revisi Peraturan tentang Tata Tertib DPR", <https://www.tempo.co/politik/ramai-kritik-terhadap-revisi-peraturan-tentang-tata-tertib-dpr-1203995>, diakses 12 Maret 2025.

³ Moh. Zainol Arief, "Pengawasan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan", *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 2 No. 1 (April 2015), hlm. 59.

bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.⁴ Bila pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berjalan dengan tidak baik, maka berakibat tidak tercapainya tujuan negara, dan demikian pula berlaku sebaliknya.

Hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK nantinya diserahkan kepada lembaga perwakilan, termasuk DPR, untuk ditindaklanjuti.⁵ Penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR bisa menjadi sarana kontrol DPR terhadap BPK dalam rangka *checks and balances*. Penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR sekaligus bisa menjadi sarana komunikasi kedua lembaga negara terkait tantangan, hambatan, dan kelancaran pemeriksaan.

Dalam konteks tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK, kehadiran Peraturan DPR 1/2025 yang memberi kewenangan DPR untuk mengevaluasi BPK bisa memiliki nilai plus dan minus. Di satu sisi, DPR bisa mengevaluasi kinerja BPK dengan menilai kecepatan pemeriksaan, kebermanfaatan pemeriksaan, serta ketepatan rekomendasi hasil pemeriksaan. Di sisi lain, Peraturan DPR tersebut berpotensi menjadi semacam sensor yang dapat mengancam independensi BPK dalam melakukan pemeriksaan. Dalam hal DPR tidak berkenan dengan hasil pemeriksaan, DPR berpotensi mengevaluasi Anggota BPK dengan mengabaikan kedudukan BPK yang sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006.

Hubungan antara DPR dan BPK yang dekat sebagai sesama lembaga pengawas eksternal menjadi semakin dinamis dengan adanya Peraturan DPR mengenai Tatib DPR. Oleh karena itu, perlu diteliti bagaimana kedudukan BPK dan DPR dan format *checks and balances* antara BPK dan DPR pasca revisi Tatib DPR. Penelitian ini bertujuan membahas mengenai kedudukan BPK dan DPR menurut peraturan undang-undangan, dan bagaimana *checks and balances* antara keduanya, khususnya pasca berlakunya Peraturan DPR 1/2025. *Checks and balances* dalam Peraturan DPR 1/2025 yang dibahas dalam penelitian ini dibatasi hanya antara BPK dan DPR. Mekanisme *checks and balances* antara BPK dan DPR perlu diteliti karena kedua lembaga tersebut mempunyai peran penting dalam bidang pengawasan. Sebagian pihak menilai bahwa BPK merupakan perpanjangan kekuasaan legislatif di bidang pengawasan. Namun di sisi lain, BPK juga bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara semua lembaga dan kementerian, dan termasuk memeriksa keuangan DPR.

Penelitian ini tidak terlepas dari hasil penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Penelitian yang dijadikan sebagai perbandingan dan bahan kajian tidak terlepas dari topik penelitian terkait *checks and balances* antara BPK dan DPR, dan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelitian Dumaria Simanjuntak, kekuasaan DPR sangat besar dalam pemilihan Anggota BPK.⁶ Sementara itu, keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan belumlah signifikan.⁷

Namun demikian, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati, DPR dan BPK mempunyai hubungan fungsional secara timbal balik yaitu hasil pemeriksaan/pengawasan yang dilakukan oleh BPK merupakan bahan bagi DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, DPR dapat meminta BPK untuk mengaudit terhadap unsur yang dipandang oleh DPR perlu

⁴ Alinea 4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

⁵ Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU 15/2006.

⁶ Dumaria Simanjuntak. "Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk Mewujudkan BPK yang Independen", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47 No. 2 (2017), hlm. 227, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>, diakses 19 Februari 2025

⁷ *Ibid.*, hlm. 241.

diperiksa.⁸ Mei Susanto menyebutkan bahwa hak *budget* DPR dalam sistem pengelolaan keuangan negara meliputi juga pengawasan atas pelaksanaan APBN serta memberikan penilaian terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh pemerintah tersebut.⁹ Sebelumnya, laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN harus telah melalui proses audit oleh BPK.¹⁰

Penelitian lain yang dilakukan oleh Mieke Rayu Raba' menyebutkan bahwa pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK merupakan bentuk akuntabilitas karena setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.¹¹ Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum. BPK dapat berperan menciptakan pemerintahan yang baik dengan cara menjadi lembaga pemeriksaan yang bebas dan mandiri dengan menjunjung prinsip pertanggungjawaban, transparan, akuntabilitas, dan profesionalisme sebagai wujud pelaksanaan asas-asas pemerintahan yang baik di Indonesia.

Sukamto, dkk menyebutkan bahwa transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan sangat bergantung pada sejauh mana kewenangan tersebut dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.¹² Selain itu, regulasi yang mendukung sistem pengawasan yang kuat dan partisipatif terbukti esensial dalam memastikan bahwa kebijakan dan praktik pengelolaan keuangan dapat dijalankan secara efektif dan berorientasi pada hasil yang optimal bagi masyarakat.¹³

Berdasarkan tinjauan pustaka tersebut, maka dapat diketahui pentingnya peran BPK dan DPR dalam mewujudkan transparansi, akuntabilitas, *good governance*. Hubungan antara BPK dan DPR bukanlah pemisahan secara kaku, tetapi pembagian kekuasaan. Meskipun keduanya menjalankan fungsi pengawasan, namun terdapat *checks and balances* mulai dari pemilihan Anggota BPK, pemeriksaan, hingga penyerahan hasil pemeriksaan BPK ke DPR. *Checks and balances* antara keduanya tidak menghalangi sinergi dalam memperkuat fungsi pengawasan.

Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis *checks and balances* antara BPK dan DPR pasca pengundangan Peraturan DPR 1/2025 berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan. Penelitian ini memiliki nilai kebaruan dibandingkan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang berfokus pada analisis mengenai peran BPK dan DPR dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

⁸ Gilang Prima Jasa dan Ratna Herawati, "Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara", *Law Reform*, Vol. 13 No. 2 (Sep. 2017), hlm. 202, <https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155> diakses 19 Februari 2025

⁹ Mei Susanto, "Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 5. No. 2 (2016), hlm. 195, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/139>, diakses 19 Februari 2025.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 190.

¹¹ Mieke Rayu Raba', "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam Melakukan Pemeriksaan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik menurut UU No. 15 Tahun 2006", *Lex Crimen*, Vol. 6 No. 3 (2017), hlm. 157, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>, diakses 19 Februari 2025,

¹² Bagus Mahardika Sukamto, dkk., "Analisis Kewenangan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara", *Neraca: Jurnal Ekonomi, Manajemen dan Akuntansi*, Vol. 2 No. 5 (2024), hlm. 350, <https://jurnal.kolibi.org/index.php/neraca/article/view/1508>, diakses 19 Februari 2025.

¹³ *Ibid.*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan data sekunder, berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan meliputi UUD 1945 (sebelum perubahan) dan UUD NRI Tahun 1945 (setelah empat kali perubahan), Undang-Undang, Peraturan DPR, serta Peraturan BPK. Sementara itu, bahan hukum sekunder berasal dari berbagai jurnal, buku, laporan tahunan lembaga, dan laporan dari instansi terkait. Selanjutnya data tersebut dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan pembagian kekuasaan. tentang hukum tata negara, *checks and balances* antar lembaga negara, BPK, DPR, hierarki peraturan perundang-undangan, serta keuangan negara. Selanjutnya data tersebut dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan pembagian kekuasaan. Hasil analisis tersebut kemudian ditarik kesimpulan dengan logika deduktif.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan BPK dalam Ketatanegaraan

Menurut Asshiddiqie, BPK dapat dikategorikan sebagai lembaga tinggi negara, yang kedudukannya berada pada lapis pertama di antara berbagai lembaga negara yang ada di Indonesia karena sama-sama sebagai organ konstitusi.¹⁴ Kedudukan tersebut sejajar dengan (1) Presiden dan Wakil Presiden, (2) DPR, (3) DPD (4) MPR, (5) Mahkamah Konstitusi (MK), (6) Mahkamah Agung (MA).¹⁵ Sebagian pihak menyebut lembaga negara tersebut sebagai lembaga negara utama.¹⁶ Karena sejajar, maka lembaga-lembaga negara tersebut bisa melakukan konsultasi dengan kedudukan yang setara.¹⁷

Sementara itu, lembaga lapis kedua terdiri dari para menteri atau lembaga yang sejajar dengan kementerian dan Bank Indonesia, sementara lapis ketiga terdiri dari lembaga daerah. Namun demikian, menurut Sadono,¹⁸ kedudukan BPK hanya sejajar dengan MA, MK dan KY yang merupakan lembaga turunan yang dibentuk oleh lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan lembaga yang lebih tinggi adalah yang dipilih oleh rakyat yaitu Presiden, DPR, dan DPD, sementara yang paling strategis adalah MPR karena merupakan gabungan antara DPR dan DPD. Bagi Sebagian yang lain, KY termasuk dalam lembaga negara utama.

Sebelum perubahan UUD 1945, keberadaan BPK hanya diatur sekilas pada Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, yang berbunyi:

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pengaturan mengenai BPK yang hanya sekilas dalam UUD 1945 menjadi masalah di kemudian hari. UUD 1945 mendelegasikan pengaturan mengenai BPK dalam Undang-Undang. Sementara Undang-Undang adalah produk bersama antara Presiden dan DPR,

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 105.

¹⁵ Radian Salman, *Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020), hlm. 49.

¹⁶ Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*, (Yogyakarta: Total Media, 2014), hlm. 144.

¹⁷ Pasal 248 Peraturan DPR 1/2025.

¹⁸ Bambang Sadono, *Penataan Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018), hlm. 17.

sehingga saat itu kedudukan BPK sebagai lembaga negara tidak terlalu kuat. Misalnya, saat Orde Lama, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (UU 17/1965), Anggota BPK terdiri dari wakil partai, Angkatan Bersenjata, dan wakil-wakil organisasi-masa revolusioner atau orang-orang yang mempunyai dukungan masyarakat yang terorganisasi yang ditunjuk oleh Presiden.¹⁹

Saat itu, Ketua dan empat Wakil Ketua BPK ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden.²⁰ Mereka masing-masing merangkap jabatan sebagai anggota kabinet. Ketua BPK merangkap sebagai Menteri Koordinator,²¹ sementara para Wakil Ketua BPK sebagai Menteri.²² Laporan hasil pemeriksaan BPK pun bukan diserahkan ke DPR, melainkan ke Presiden.²³ Presiden kemudian menyerahkan laporan hasil pemeriksaan ke DPR. Dengan kondisi demikian, maka kedudukan BPK kurang kuat dan tidak independen karena tidak sederajat dengan lembaga negara lain, namun berada di bawah kekuasaan Presiden sehingga Presiden dapat memerintahkan atau melarang BPK untuk melakukan pemeriksaan tertentu.²⁴ Di sisi lain, BPK juga tidak bisa leluasa melakukan pemeriksaan dan menerbitkan laporan pemeriksaan terkait dengan keuangan Presiden atau orang-orang yang dekat dengan Presiden karena berada di bawah kekuasaan Presiden.

Pada masa Orde Baru, kedudukan BPK sedikit lebih baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 5 Tahun 1973 tentang BPK (UU 5/1973). Namun demikian, BPK belum bebas dalam melakukan pemeriksaan. Misalnya, BPK dibatasi akses dalam memeriksa Bank Indonesia, Pertamina, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penentuan objek, metode, dan laporan hasil pemeriksaan, harus mendapat persetujuan dari Sekretariat Negara terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan temuan yang sensitif dapat dihilangkan atau diubah sesuai perintah Sekretariat Negara. Demikian pula laporan hasil pemeriksaan tidak dipublikasikan dan menjadi rahasia negara.²⁵

Pasca perubahan UUD 1945, BPK mendapat penguatan dari sisi kelembagaan dengan diatur dalam bab tersendiri di UUD NRI Tahun 1945.²⁶ BPK yang semula hanya ada di pusat, kini ada di setiap provinsi sesuai amanat Pasal 23G ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Tugas BPK bukan hanya memeriksa tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga memeriksa pengelolaan keuangan negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 23E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. BPK tidak hanya mengaudit pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah, BUMN, BUMD, hingga lembaga negara lainnya.

BPK berfungsi sebagai pengawas independen yang memastikan bahwa semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan secara tertib sesuai dengan ketentuan. Untuk hal tersebut, BPK diberi lingkup yang luas dalam memeriksa keuangan negara. Keuangan negara meliputi 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.²⁷ UU 15/2006 mengatur tugas

¹⁹ Pasal 4 UU 17/1965.

²⁰ Pasal 6 dan Pasal 9 ayat (2) UU 17/1965.

²¹ Pasal 7 ayat (1) UU 17/1965.

²² Pasal 7 ayat (2) UU 17/1965.

²³ Pasal 21 ayat (2) UU 17/1965.

²⁴ Badan Pemeriksa Keuangan, *Mengenal Lebih Dekat BPK: Sebuah Panduan Populer*, (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2019), hlm. 18.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 20-21.

²⁶ Penulisan UUD dibedakan sesuai naskah dari MPR. UUD sebelum perubahan ditulis UUD 1945, sementara UUD setelah perubahan ditulis UUD NRI Tahun 1945.

²⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003).

pemeriksaan BPK atas unsur keuangan negara tersebut mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, hingga tindak lanjut pemeriksaan.²⁸

Bahkan BPK bisa memeriksa pemanfaatan dana desa,²⁹ yang dikelola langsung oleh pemerintah desa, yang menunjukkan bahwa ruang lingkup pengawasan BPK mencakup hingga ke tingkat pemerintahan paling bawah. Dengan demikian, peran BPK tidak terbatas pada instansi pusat atau pemerintah daerah saja, tetapi terbentang luas ke seluruh aspek kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan penggunaan uang negara, mulai dari infrastruktur, pendidikan, kesehatan, hingga bantuan sosial. Pengawasan menyeluruh ini memungkinkan BPK untuk mendeteksi berbagai penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara secara dini, serta menjadi instrumen penting dalam mendorong transparansi dan akuntabilitas publik.

Seiring dengan pelaksanaan tugasnya yang komprehensif, BPK telah berhasil mengungkap sejumlah kasus besar yang berdampak signifikan terhadap keuangan negara. Beberapa di antaranya adalah skandal Bank Century, yang menimbulkan kontroversi nasional; proyek Hambalang yang mangkrak; kasus gagal bayar Jiwasraya yang merugikan ribuan nasabah; serta kasus mega korupsi Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Selain itu, BPK juga berperan penting dalam mengungkap korupsi di berbagai kementerian dan lembaga, yang seringkali melibatkan pejabat tinggi negara. Dalam menjalankan fungsinya, BPK tidak bekerja sendiri. Lembaga ini kerap berkoordinasi erat dengan lembaga penegak hukum seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian, dan Kejaksaan untuk menindaklanjuti temuan-temuan pemeriksaan yang mengindikasikan penyalahgunaan keuangan negara, sehingga proses hukum dapat berjalan secara efektif dan berdampak nyata bagi pemberantasan korupsi.

Berdasarkan konstitusi, pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut secara spesifik diamanatkan untuk dilaksanakan oleh pemeriksa yang independen yaitu BPK.³⁰ Mengacu pada Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006 disebutkan bahwa BPK bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (pemda), lembaga negara lainnya, Bank Indonesia (BI), BUMN, Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pelaksanaan tugas BPK tersebut dilakukan dalam bentuk tiga jenis pemeriksaan, yaitu:

1. Pemeriksaan Keuangan bertujuan untuk memperoleh keyakinan memadai sehingga pemeriksa mampu memberikan opini bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar, dalam semua hal yang material, atas kesesuaian dengan standar akuntansi, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas Sistem Pengendalian Intern (SPI);
2. Pemeriksaan Kinerja untuk menguji dan menilai aspek ekonomi, efisiensi, dan/atau efektivitas, serta aspek kinerja lainnya atas suatu hal pokok yang diperiksa dengan maksud untuk memberikan rekomendasi yang dapat mendorong ke arah perbaikan;
3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan bertujuan untuk menilai apakah hal pokok yang diperiksa sesuai (patuh) dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³¹

²⁸ Pasal 1 angka 8 UU 15/2006.

²⁹ Muhammad Mutawalli, "Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Melakukan Pemeriksaan Dana Desa yang Bersumber dari APBN", *Jurnal Litigasi*, Vol. 23 No. 1 (2022), hlm. 79, <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v23i1.5030>.

³⁰ Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³¹ Pernyataan Standar Pemeriksaan 200, Standar Pelaksanaan Pemeriksaan, Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Sebagai lembaga pemeriksa eksternal di sektor publik, peran BPK tidak hanya dalam kerangka peningkatan efektivitas pengawasan keuangan publik melalui fungsi *oversight*, namun juga memberikan wawasan atas berbagai kebijakan publik yang dilaksanakan (*insight*) dan memberikan tinjauan atas pilihan alternatif yang dapat diambil pemerintah di masa yang akan datang (*foresight*).

Peran *oversight* dilakukan antara lain dengan peningkatan transparansi, akuntabilitas dan mendorong pemberantasan korupsi. Pemerintah diharapkan patuh pada berbagai ketentuan dalam pengelolaan keuangan negara. Pemerintah juga bisa memberi *insight* atas program dan kebijakan dengan menyarankan praktik-praktik terbaik (*best practices*). Selain itu, BPK juga bisa memberi *foresight* dengan memetakan tren dan tantangan yang akan dihadapi negara dan masyarakat di masa mendatang sehingga bisa melihat secara jauh atas implikasi kebijakan yang dibuat Pemerintah.

Menurut Asshiddiqie, tugas BPK pasca perubahan UUD 1945 dapat dikelompokkan ke dalam tiga bidang utama.³² Pertama, fungsi operatif, yaitu menjalankan pemeriksaan dan pengawasan terhadap pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan negara secara menyeluruh dan profesional. Dalam hal ini, BPK berperan penting untuk memastikan bahwa setiap penggunaan anggaran negara berjalan sesuai ketentuan hukum dan prinsip-prinsip akuntabilitas. Kedua, fungsi yudikatif, yakni melakukan tindakan hukum berupa tuntutan perbendaharaan apabila ditemukan adanya kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan aparat pengelola keuangan negara. Fungsi ini menegaskan peran BPK dalam menjaga disiplin anggaran dan integritas keuangan publik melalui mekanisme hukum. Ketiga, fungsi advisory, yaitu memberikan nasihat atau pertimbangan yang bersifat profesional dan independen kepada lembaga perwakilan rakyat maupun kepada pemerintah, dalam rangka pengambilan keputusan terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Hal yang sangat penting untuk ditekankan adalah bahwa BPK memiliki kedudukan sebagai lembaga negara yang independen, bukan merupakan bagian dari instansi pemerintah yang berada di bawah kekuasaan eksekutif ataupun lembaga manapun.³³ Artinya, BPK berdiri sendiri dan tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Independensi ini merupakan prinsip fundamental yang memberikan legitimasi dan kepercayaan publik terhadap hasil pemeriksaan BPK. Dengan kedudukan tersebut, BPK memiliki kewenangan untuk melakukan evaluasi secara objektif terhadap pengelolaan keuangan negara, termasuk yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Oleh karena itu, BPK memainkan peran yang sangat strategis dalam sistem tata kelola negara yang demokratis dan transparan.

B. Kedudukan DPR dalam Ketatanegaraan

Sebagai lembaga legislatif di Indonesia, DPR memiliki peran penting dalam sistem pemerintahan negara. DPR merupakan bagian dari MPR dan dipilih langsung oleh rakyat.³⁴ Sesuai namanya, DPR merupakan perwakilan dari rakyat. Rakyat berharap DPR dapat berperan menyalurkan aspirasi rakyat demi kesejahteraan dan kebaikan bangsa. Sebagai

³² Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 168.

³³ Baharuddin Aritonang, *Badan Pemeriksa Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2017), hlm. 7.

³⁴ Pasal 2 UUD NRI 1945.

lembaga perwakilan rakyat, DPR setidaknya harus memenuhi tiga fungsi representasi, yaitu representasi politik, representasi territorial, dan representasi fungsional.³⁵

DPR memegang fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Adapun hak-hak DPR berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 yang terkait pemilihan pejabat antara lain memilih Anggota BPK;³⁶ memilih Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial;³⁷ memberikan persetujuan atas calon Anggota Komisi Yudisial;³⁸ memilih tiga Hakim Konstitusi;³⁹ dan memilih pejabat lain yang ditentukan berdasarkan undang-undang.⁴⁰

Berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU 17/2014), DPR memiliki banyak wewenang terkait dengan anggaran, mulai dari membentuk Undang-Undang yang bisa mempengaruhi anggaran suatu lembaga atau menjadi sumber penerimaan negara; membentuk Undang-Undang tentang APBN; pengawasan anggaran; hingga ratifikasi perjanjian internasional yang berakibat ke keuangan negara.

Sementara itu, Pasal 72 UU 17/2014 dan perubahannya memuat ketentuan mengenai tugas-tugas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencakup berbagai aspek penting dalam sistem ketatanegaraan. Tugas tersebut antara lain meliputi bidang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan pembangunan serta menjamin keadilan fiskal di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu, DPR juga memiliki tanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta terhadap berbagai kebijakan strategis yang diambil oleh pemerintah. Tidak hanya itu, DPR juga berperan dalam membahas, menelaah, dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), guna memastikan adanya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Luas dan beragamnya peran yang diemban DPR tersebut tidak dapat dilepaskan dari kedudukan mereka sebagai wakil rakyat⁴¹ yang dipilih secara demokratis, sehingga bertindak sebagai representasi langsung dari kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, setiap fungsi dan kewenangan DPR pada dasarnya mencerminkan aspirasi, kepentingan, dan pengawasan publik terhadap jalannya pemerintahan.

Pasca perubahan UUD 1945, kekuasaan legislasi DPR lebih kuat, beberapa kekuasaan yang semula di tangan Presiden, dialihkan ke DPR. Dengan fungsi legislasi, DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU), membahas, serta mengesahkan RUU menjadi undang-undang yang dapat meningkatkan pendapatan negara, mengganti undang-undang yang menghambat pertumbuhan ekonomi, mengubah undang-undang yang menghalangi pemeriksaan, dan membuat undang-undang yang mempercepat perbaikan baik di pemerintah pusat dan daerah. Dengan kuatnya kedudukan DPR, sebagian pihak menilai pasca reformasi terjadi pergeseran kekuasaan dari *executive heavy* ke *legislative heavy*, dan diharapkan

³⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Kedua Puluh Satu, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 82.

³⁶ Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³⁷ Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁸ Pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁹ Pasal 24C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁰ Misal pemilihan Kapolri, Panglima TNI, dan pejabat lain yang ditentukan Undang-Undang.

⁴¹ Mei Susanto, *Op. Cit.*, hlm, 184.

menuju ke *constitutional heavy*.⁴² Dalam konteks pemeriksaan BPK, DPR sebagai pemegang fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan sesuai Pasal 20A UUD 1945 pada dasarnya dapat berperan optimal dalam tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK dengan meminta pejabat yang diperiksa untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK.

C. Format *Checks and Balances* BPK dan DPR Sebelum Berlakunya Peraturan DPR 1/2025

Checks and balances antara BPK dan DPR telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006, antara lain dilakukan melalui pemilihan Anggota BPK oleh DPR.⁴³ DPR juga dapat meminta, memberikan saran, dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan BPK.⁴⁴ Selain itu, DPR juga dapat melakukan koordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan yang diserahkan BPK.⁴⁵ Di sisi lain, BPK diberikan independensi untuk melakukan pemeriksaan dengan memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan DPR.⁴⁶ Dalam pelaksanaan tugasnya, DPR memedomani Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang mengatur hubungan antara DPR dengan BPK.

Format *checks and balances* antara BPK dan DPR bersifat unik, karena bukan hanya saling mengawasi, keduanya lebih banyak bersinergi. Menurut Asshiddiqie, BPK sangat dekat dengan fungsi pengawasan DPR,⁴⁷ bahkan kedudukan BPK disejajarkan dengan MPR, DPR, dan DPD.⁴⁸ Berbeda dengan pengawasan DPR yang bersifat politis, pengawasan oleh BPK lebih bersifat teknis.⁴⁹

Setelah selesai melakukan pemeriksaan, BPK menyerahkan laporan hasil pemeriksaan ke DPR.⁵⁰ DPR kemudian akan membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut.⁵¹ DPR dapat memanfaatkan hasil audit BPK untuk memperkuat fungsi pengawasannya terhadap eksekutif. Hal ini mengingat pemeriksaan keuangan pada dasarnya bagian tidak terpisahkan dari pengawasan eksekutif secara umum.⁵² Pengawasan DPR terhadap eksekutif dapat dilakukan dengan membahas laporan hasil pemeriksaan BPK, serta tindak lanjut Pemerintah terhadap hasil pemeriksaan BPK.⁵³

BPK juga dapat memberikan pendapat kepada DPR dalam rangka perbaikan di bidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara,⁵⁴ misalnya terkait efisiensi belanja, kebocoran anggaran, atau program yang perlu dievaluasi. Dengan fungsi anggaran, DPR dapat memanfaatkan opini, pendapat, maupun temuan pemeriksaan BPK sehingga DPR bisa memiliki data yang cukup dalam menjalankan kewenangannya untuk menyusun, membahas, dan menyetujui APBN bersama dengan pemerintah. DPR perlu memastikan bahwa anggaran negara digunakan dengan benar untuk kepentingan rakyat.⁵⁵ DPR dapat memanfaatkan

⁴² Pugh Windarawan, "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga: Fenomena Kekuasaan ke Arah *Constitutional Heavy*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9 No. 4 (Desember 2012), hlm. 617, <https://doi.org/10.31078/jk942>, diakses 9 April 2025.

⁴³ Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006.

⁴⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU 15/2004).

⁴⁵ Pasal 76 dan Pasal 77 huruf (d) Peraturan DPR 1/2020.

⁴⁶ Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 23.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 105.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 159.

⁵⁰ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2006.

⁵¹ Pasal 7 huruf a Peraturan DPR 1/2020.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 160.

⁵³ Pasal 176 Peraturan DPR 1/2020.

⁵⁴ Pasal 11 huruf a UU 15/2006.

⁵⁵ Pasal 173 ayat (1), ayat (4) dan ayat (6) Peraturan DPR 1/2020.

rekomendasi hasil pemeriksaan BPK saat menyusun APBN bersama Pemerintah agar tidak mengulangi kesalahan penganggaran maupun pelaksanaan anggaran sebelumnya.

Selain itu, DPR melalui Komisi-Komisinya yang relevan, dapat bekerja sama dengan BPK dalam menganalisis kebijakan anggaran. Komisi tersebut dapat melakukan konsultasi dengan BPK bila diperlukan, sehingga keputusan anggaran yang diambil dapat dipertanggungjawabkan.⁵⁶ Dengan memanfaatkan hasil pemeriksaan BPK, DPR dapat mencegah pemerintah untuk meminta tambahan anggaran bila hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa pemerintah/pemerintah daerah tidak efektif, ekonomis, dan efisien dalam mengelola anggaran. Dengan kolaborasi demikian, maka dapat menutup celah korupsi dan inefisiensi sejak dari penyusunan anggaran.⁵⁷

Dengan fungsi pengawasan, DPR bisa mengawasi kebijakan dan tindakan pemerintah. Fungsi pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah menjalankan tugasnya sesuai dengan undang-undang dan kepentingan rakyat. DPR perlu memperkuat fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah dengan memanfaatkan laporan dan temuan BPK. Terlebih pasca perubahan UUD 1945, fungsi pengawasan DPR semakin kuat dengan hak baru, misalnya dalam membuat perjanjian internasional, pengangkatan pejabat, dan penguatan hak-hak lama. DPR juga menambah alat kelengkapan DPR, penguatan hak anggota DPR, dan lain-lain agar *check and balances* semakin seimbang.⁵⁸

Dengan tren demikian, DPR juga dapat memastikan bahwa setiap rekomendasi BPK diimplementasikan secara efektif oleh pemerintah. Bahkan bila perlu, DPR dapat melakukan pengawasan dengan menggunakan hak-haknya seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selain itu, DPR dapat meminta BPK untuk melakukan audit dengan tujuan tertentu ataupun audit lanjutan, dalam hal terdapat adanya dugaan penyelewengan keuangan negara.

Untuk fungsi pengawasan, DPR dapat mengoptimalkan peran Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang memiliki hubungan fungsional dengan BPK. Tugas BAKN antara lain melakukan telaahan terhadap temuan pemeriksaan BPK yang telah diserahkan kepada DPR, memberi masukan kepada BPK, mengadakan pemantauan atas tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK, dan meminta penjelasan BPK dan pihak-pihak terkait hasil pemeriksaan BPK, serta menyampaikan kepada Komisi terkait di DPR.⁵⁹

BAKN berperan penting sebagai salah satu alat kelengkapan DPR yang dapat meminta pertanggung jawaban lembaga pemerintah pusat dalam penggunaan uang publik. Keberadaan BAKN akan berkontribusi positif dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara serta menjaga kredibilitas atau kepercayaan publik/masyarakat terhadap DPR khususnya dalam melaksanakan fungsi pengawasan dewan. Mengingat pentingnya BAKN, tercetus wacana untuk membentuk BAKN di tingkat DPRD.⁶⁰ Dengan kewenangan yang dimiliki, BPK dan DPR bisa bersama melakukan pengawasan terhadap

⁵⁶ Pasal 59 ayat (2) huruf i, Pasal 59 ayat (4) huruf b, dan Pasal 60 ayat (3) huruf b Peraturan DPR 1/2020.

⁵⁷ Dian Iskandar, "Menutup Celah Korupsi Melalui Kolaborasi antar Aktor dalam Pengawasan Keuangan Negara", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 4 No. 1 (2019), hlm. 35, <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4748>, diakses 9 Maret 2025.

⁵⁸ Zulkarnain Ridlwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12. No. 5 (2015), hlm. 325, <https://doi.org/10.31078/jk1226>, diakses 11 April 2025.

⁵⁹ Pasal 76 dan Pasal 77 Peraturan DPR 1/2020.

⁶⁰ Bahrullah Akbar, *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*. (Jakarta: Pusat Kajian Keuangan Negara, 2012), hlm. 110.

kekuasaan pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara, lembaga negara lainnya, BUMN, BUMD, dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara.

D. Format *Checks and Balances* Pasca Berlakunya Peraturan DPR 1/2025

Berdasarkan Peraturan DPR 1/2025 terdapat penguatan fungsi pengawasan DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Format *checks and balances* antara DPR dan BPK yang semula hanya dilakukan DPR dengan memilih Anggota BPK, memberikan saran dan pendapat terkait perencanaan pemeriksaan, serta berkoordinasi dan meminta penjelasan BPK terkait hasil pemeriksaan, namun pasca berlakunya Peraturan DPR 1/2025, DPR dapat mengevaluasi Anggota BPK. Kewenangan tersebut berpotensi digunakan untuk mengganti Anggota BPK di tengah masa jabatan sehingga seolah kedudukan BPK berada di bawah DPR. Hal ini berpotensi mengubah format *check and balances* antar kedua lembaga negara. Permasalahan tersebut akan dianalisis dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan dan teori pembagian kekuasaan.

1. Analisis Berdasarkan Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Hans Kelsen dalam *stufentheorie*, peraturan perundang-undangan berjenjang atau memiliki hierarki, dari yang paling tinggi ke paling rendah seperti piramida hukum (*stufentheorie*).⁶¹ Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky bahwa peraturan yang lebih tinggi akan menjadi dasar bagi peraturan yang lebih rendah.⁶² Secara hierarki, susunan norma menurut Nawiasky adalah norma fundamental negara, aturan dasar negara, undang-undang formal, dan peraturan pelaksanaan/peraturan otonom.⁶³ Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), saat ini hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁶⁴

Selain peraturan perundang-undangan tersebut, UU 12/2011 dan perubahannya juga mengakui keberadaan peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁶⁵ Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶⁶

⁶¹ Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 170.

⁶² Darwance, "Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017), hlm. 78.

⁶³ Jimly Asshidiqie dan Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 170.

⁶⁴ Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011.

⁶⁵ Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011.

⁶⁶ Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011.

Untuk mengetahui mekanisme *checks and balances* DPR dan BPK pasca Tatib DPR 2025, maka kita perlu menganalisis terlebih dahulu kedudukan peraturan lembaga. Kedudukan peraturan lembaga masih diperdebatkan apakah termasuk peraturan perundang-undangan atau bukan. Menurut Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 dan perubahannya, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Mengingat definisi lembaga negara sangat luas, maka akan terdapat banyak sekali peraturan perundang-undangan. Menurut Asshiddiqie, lembaga negara dapat diklasifikasikan menjadi lembaga tinggi negara, lembaga negara, dan lembaga daerah.⁶⁷ Lingkup lembaga negara menurut Asshiddiqie sangat luas, yaitu semua lembaga yang bukan merupakan lembaga masyarakat, yang dapat berada pada eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun campuran.⁶⁸

Dengan luasnya definisi lembaga negara, maka yang dimaksud peraturan perundang-undangan juga luas sebagaimana dimaksud dalam UU 12/2011 sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.⁶⁹ Untuk itu, perlu dicek apakah ada peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Tata Tertib DPR dan apakah DPR memiliki kewenangan untuk membentuknya.

Peraturan DPR 1/2025 yang mengatur evaluasi berkala terhadap calon yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR mendasarkan pada UU 17/2014.⁷⁰ Selanjutnya, UU 17/2014 mendelegasikan kepada Peraturan DPR untuk mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPR.⁷¹ Selain itu, mengingat Peraturan DPR 1/2025 ditandatangani oleh Ketua DPR, maka Peraturan tersebut memiliki dasar yang cukup.

Namun demikian, kedudukan peraturan lembaga tidak jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan ketidakpastian.⁷² Pasal 8 UU 12/2011 hanya mengatur bahwa kedudukan peraturan lembaga mengikat, namun tidak dijelaskan pada tingkat mana kedudukannya. Untuk Peraturan DPR, apakah di bawah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, mengingat Peraturan DPR tidak tercantum di Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011; apakah di bawah undang-undang, mengingat Peraturan DPR sebagai peraturan pelaksana undang-undang; apakah sejajar Peraturan Pemerintah karena kedudukan DPR sejajar dengan Pemerintah; ataukah sejajar dengan Peraturan Presiden sebagai sesama lembaga negara utama.

Menurut Asshiddiqie, Peraturan DPR kedudukannya sama dengan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), Peraturan BPK, Peraturan Bank Indonesia (PBI), Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), Peraturan Komisi Pemilihan Umum (Peraturan KPU) dan lain sebagainya yaitu sama-sama sebagai *subordinate legislations* atau peraturan hasil delegasi undang-undang.⁷³ Semuanya dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan dan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. ix.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 31.

⁶⁹ Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU 12/2011.

⁷⁰ Pasal 71 dan Pasal 72 UU 17/2014.

⁷¹ Pasal 193 UU 17/2014.

⁷² Ihsanul Maarif, "Dinamika Kedudukan Peraturan Lembaga dalam Hierarki Perundang-Undangan: Tinjauan Yuridis dan Perspektif Praktis", *Unes Law Review*, Vol. 7 No. 1 (2024), hlm. 343, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2297>.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 226.

termasuk kategori *allgemeene verbindende voorschriften* atau peraturan yang mengikat umum.⁷⁴

Namun demikian, Pasal 234 ayat (2) UU 17/2014 dan perubahannya mengatur bahwa Tatib DPR hanya berlaku di lingkungan internal DPR. Sifat keberlakuan internal semakin ditegaskan dalam pengaturan isi Tatib tersebut bahwa Tatib DPR antara lain memuat ketentuan tentang pengucapan sumpah/janji, penetapan pimpinan, serta hak dan kewajiban anggota DPR.⁷⁵

Sementara itu, menurut Fahmi, Peraturan DPR sebagai peraturan pelaksana undang-undang dan peraturan pelaksana berada di bawah undang-undang sehingga harus sesuai dengan Undang-Undang, dan apabila akan dilakukan pengujian hanya bisa dilakukan pengujian terhadap undang-undang.⁷⁶ Namun menurut Anggono, peraturan lembaga negara berada di bawah Peraturan Pemerintah dan sejajar dengan Peraturan Presiden.⁷⁷ Ketidakjelasan kedudukan demikian menjadikan potensi ketidaktertiban peraturan perundang-undangan, karena seharusnya setiap peraturan memiliki dasar hukum dan hierarki yang jelas. Dalam hal terdapat pertentangan antar norma, harus jelas mana yang lebih tinggi kedudukannya.

Penulis sendiri cenderung pada pendapat bahwa Peraturan DPR, yang merupakan peraturan lembaga seperti Peraturan MA, Peraturan MK, Peraturan BPK, Peraturan DPR, kedudukannya berada di bawah Peraturan Pemerintah dan sejajar dengan Peraturan Presiden. Hal ini karena kedudukan Presiden sebagai lembaga negara utama sejajar dengan DPR, sehingga peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara-lembaga negara tersebut selayaknya memiliki kedudukan sejajar.

Pemberian kewenangan kepada DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR sebagaimana dalam Peraturan DPR 1/2025 harus dibaca dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kedudukan Peraturan DPR sebagai peraturan lembaga yang sejajar dengan Peraturan Presiden, maka Peraturan DPR 1/2025 harus tunduk pada UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah.

Baik dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah tidak terdapat kewenangan DPR untuk melakukan evaluasi berkala terhadap calon yang telah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Pasal 185 UU 17/2014 dan perubahannya hanya mengatur mengenai kewenangan DPR untuk mengajukan calon untuk suatu jabatan, dan kemudian memberikan persetujuan atau pertimbangan atas calon untuk mengisi jabatan tersebut berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan melalui rapat paripurna DPR.

Penggunaan frase “berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan” menunjukkan bahwa pengisian jabatan publik yang dipilih oleh DPR tidak diatur oleh DPR, tetapi tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan tersebut. Misalnya untuk pengisian jabatan Anggota BPK, maka tunduk pada UU 15/2006. Setelah dipilih oleh DPR, Anggota BPK memegang jabatan selama lima tahun.⁷⁸ DPR hanya dapat mengusulkan

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Pasal 234 ayat (3) UU 17/2014.

⁷⁶ Khairul Fahmi, “Penataan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945”, dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Op. Cit.*, hlm. 222.

⁷⁷ Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1 (Januari 2018), hlm. 6, <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.

⁷⁸ Pasal 5 ayat (1) UU 15/2006.

pemberhentian tidak dengan hormat Anggota BPK apabila Anggota BPK tersebut memenuhi salah satu syarat dalam Pasal 19 UU 15/2006, yaitu

- a. dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- b. melanggar kode etik BPK;
- c. tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya selama 1 (satu) bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- d. melanggar sumpah atau janji jabatan;
- e. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; atau
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPK.

Adapun larangan bagi Anggota BPK disebutkan dalam Pasal 28 UU 15/2006, yaitu:

- a. memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang;
- b. mempergunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas yang melampaui batas kewenangannya kecuali untuk kepentingan penyidikan;
- b. yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana;
- c. secara langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh, sebagian, atau penjamin badan usaha yang melakukan usaha dengan tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan atas beban keuangan negara;
- d. merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing; dan/atau
- e. menjadi anggota partai politik.

Dengan rumusan demikian, kewenangan DPR untuk mengevaluasi Anggota BPK sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR 1/2025 tidak sampai pada pemberhentian Anggota BPK di tengah masa jabatannya, kecuali sebatas usulan pemberhentian Anggota BPK dengan syarat limitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU 15/2006. Hal ini karena BPK tidak bertanggung jawab kepada DPR, sehingga Anggota BPK juga tidak bisa diberhentikan oleh DPR.

Adapun pemilihan Anggota BPK oleh DPR bukan berarti kedudukan DPR lebih tinggi dari BPK, karena hal tersebut hanya sekedar mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Peran DPR tidaklah tunggal dalam pemilihan Anggota BPK. Hal ini dibuktikan bahwa pemilihan Anggota BPK oleh DPR harus memperhatikan pertimbangan DPD.⁷⁹ Selain itu, peresmian Anggota BPK, peresmian Ketua dan Wakil Ketua BPK⁸⁰ dan pemberhentian Anggota BPK bukan oleh DPR, tetapi oleh Presiden.

Dengan semangat perubahan UUD NRI Tahun 1945, maka yang perlu digalakkan adalah pemberdayaan, penguatan dan independensi BPK. Untuk itu, terdapat gagasan agar Anggota BPK ditetapkan seumur hidup sehingga bisa lebih independen dan dapat mengajukan pensiun saat usia 65 tahun. Selain itu, Anggota BPK hanya dapat diberhentikan karena alasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang, dan menurut tata cara yang diatur dalam Undang-Undang.⁸¹

⁷⁹ Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006.

⁸⁰ Pasal 15 ayat (2) UU 15/2006.

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 21-23.

Dengan konstruksi pemikiran demikian, maka pada dasarnya tidak terdapat perubahan format *checks and balances* antara DPR dan BPK pasca terbitnya Peraturan DPR 1/2025 tentang Tatib DPR. Evaluasi yang dilakukan oleh DPR terhadap BPK sebatas penguatan pengawasan yang telah menjadi fungsi DPR. Atas penguatan pengawasan tersebut, DPR tidak dapat memberhentikan Anggota BPK bila tidak memenuhi syarat dalam UU 15/2006.

2. Analisis Berdasarkan Teori Pembagian Kekuasaan

Urgensi pembagian kekuasaan tidak lepas dari kekhawatiran penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana dinyatakan oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, and absolutely power, corrupt absolutely* (kekuasaan yang dimiliki akan cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut, akan disalahgunakan secara absolut). Oleh karena itu, dalam sistem ketatanegaraan diperlukan prinsip *checks and balances* agar kekuasaan yang ada bisa saling mengontrol. Keberadaan *checks and balances* menjadi salah satu ciri negara hukum.⁸²

Dalam sistem pemerintahan terdapat pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antara lembaga-lembaga negara. Berdasarkan segi pembagian kekuasaan, dapat dibedakan atas (1) pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut. (2) Pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.⁸³

Pembagian kekuasaan secara horizontal berkembang dari perjuangan para cendekiawan yang berusaha keras untuk membangkitkan kembali ajaran demokrasi setelah melihat kenyataan sejarah ketatanegaraan di Eropa dan Inggris pada abad XVII di mana umumnya negara-negara tersebut berbentuk monarki absolut dan raja dapat sewenang-wenang menjalankan kekuasaannya sehingga rakyat menderita dan sengsara.⁸⁴

Sejalan dengan bangkitnya ajaran demokrasi tersebut, maka berkembang pulalah teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan yang mempunyai tujuan memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu, dan guna mencegah timbulnya seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.

Sarjana yang pertama mengemukakan teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke yang memisahkan kekuasaan pada negara menjadi legislatif, yaitu kekuasaan membentuk Undang-Undang, eksekutif yaitu kekuasaan yang menjalankan Undang-Undang serta kekuasaan federatif yaitu kekuasaan yang meliputi perang, dan damai, membuat perserikatan dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri.⁸⁵

Menurut Ismail Sunny, Indonesia hanya menganut pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan seperti teori Montesquieu. Hal ini karena ada kerja sama antar lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya.⁸⁶ Pendapat yang kurang lebih sama dinyatakan oleh Bagir Manan bahwa bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak menganut *separation of powers*.

⁸² Indrastuti dan Polamolo, *Op. Cit.*, hlm. 34.

⁸³ Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hlm. 117.

⁸⁴ Sri Soemantri, *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1971), hlm. 2-3.

⁸⁵ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978), hlm. 6.

⁸⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017), hlm. 35.

Misalnya dalam pembuatan undang-undang, tidak mungkin terjadi tanpa campur tangan antara Presiden dan DPR.⁸⁷ Demikian pula Presiden punya kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun tetap harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya. Namun, baik pemisahan maupun pembagian kekuasaan, pada dasarnya didesain agar terdapat saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada.

Di beberapa negara, lembaga auditor eksternal seperti BPK bertanggung jawab kepada lembaga legislatif sebagai pemegang hak *budget*. Lembaga legislatif kemudian menugaskan auditor eksternal untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Prinsip demikian diadopsi sebagian dimana berdasarkan Pasal 23F UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006, bahwa Anggota BPK dipilih oleh DPR. Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK juga memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat dari DPR.⁸⁸ Dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK terhadap entitas pemeriksaan, DPR dapat melakukan koordinasi meminta penjelasan BPK. Ketentuan demikian diturunkan dalam Peraturan DPR bahwa DPR juga dapat memberi masukan kepada BPK mengenai rencana kerja pemeriksaan, penyajian, dan kualitas laporan pemeriksaan, termasuk mendiskusikan dengan BPK bila ada hambatan pemeriksaan.⁸⁹

Namun demikian, UUD NRI Tahun 1945 menempatkan BPK sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang ada dalam struktur negara kita. Kedudukan yang sejajar demikian menjadi penting untuk memastikan bahwa BPK dapat memeriksa semua pihak secara objektif.⁹⁰ Bahkan BPK bisa memeriksa DPR,⁹¹ lembaga yang memilih Anggota BPK.

Dengan desain ketatanegaraan demikian, kedudukan BPK dan DPR sejajar sehingga bisa saling melakukan *checks and balances*. Konsep *checks and balances* BPK dan DPR telah ada sebelum adanya perubahan UUD 1945, dimana pada Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (3) UU 5/1973 terdapat keharusan BPK untuk memberitahukan hasil pemeriksaan kepada DPR. Penggunaan terminologi “memberitahukan” menunjukkan bahwa BPK tidak perlu persetujuan DPR dalam menuliskan laporan hasil pemeriksaan, tetapi cukup memberitahukan yang bersifat laporan atas pemeriksaan yang telah dilakukan. Hal ini sebagai bentuk pengawasan DPR agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang oleh BPK dalam melakukan pemeriksaan.

Pengawasan oleh DPR maupun BPK mengalami pasang surut. Sebelum reformasi 1998, transparansi dan akuntabilitas di Indonesia, terutama dalam pengelolaan keuangan negara dan pemerintahan sangat terbatas. Pada masa Orde Lama (1945-1966) dan Orde Baru (1966–1998), sistem pemerintahan lebih tertutup dan cenderung sentralistik, sehingga pengawasan publik terhadap kebijakan negara sangat minim. Kekuasaan sangat terpusat di tangan eksekutif, terutama Presiden, sementara DPR dan BPK lebih berperan sebagai lembaga formalitas tanpa kekuatan nyata untuk mengawasi pemerintah. DPR tidak memiliki kemandirian yang cukup, sementara BPK ada sebagai lembaga pemeriksa keuangan, tetapi laporannya tidak memiliki dampak besar karena tidak ada independensi dan mekanisme pengawasan yang kuat. Pada masa Orde Lama, BPK berada di bawah kekuasaan Presiden, sementara pada masa Orde Baru BPK sejajar dengan Presiden secara *de jure*, namun tunduk pada Presiden secara *de facto*. Laporan keuangan negara sulit diakses publik dan hasil audit BPK tidak ditindaklanjuti dengan baik. Keputusan-keputusan penting banyak dibuat tanpa

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 142.

⁸⁸ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2004.

⁸⁹ Pasal 59 ayat (4) huruf c Peraturan DPR 1/2020.

⁹⁰ Gilang Prima Jasa dan Ratna Herawati, *Op. Cit.*, hlm. 190.

⁹¹ Pasal 6 ayat (1) UU 15/2006.

partisipasi publik yang luas. Akses masyarakat terhadap informasi terkait kebijakan pemerintah sangat terbatas. Hal ini menyebabkan korupsi merajalela di semua tingkatan pemerintahan, tetapi sulit untuk diawasi karena kurangnya transparansi. Banyak proyek pemerintah diberikan kepada kroni dan keluarga penguasa tanpa proses tender yang jelas. Kekayaan negara sering disalahgunakan untuk kepentingan elite politik.

Pasca reformasi 1998, sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan besar menuju demokrasi yang lebih transparan dan akuntabel. Dalam konteks ini, DPR dan BPK memiliki peran penting dalam pengawasan pemerintahan, khususnya dalam hal legislasi, anggaran, dan akuntabilitas keuangan negara. DPR memiliki kewenangan lebih besar dalam pembuatan undang-undang, tidak lagi hanya sebagai "stempel" kebijakan pemerintah seperti di era Orde Baru. Pasca reformasi, UUD 1945 yang semula bersifat *executive heavy*, menjadi lebih seimbang dengan terwujudnya *checks and balances*.⁹² Demikian pula peran DPR semakin bisa mengimbangi peran eksekutif sehingga terwujudnya kontrol yang lebih efektif, termasuk di bidang pengawasan anggaran, sehingga sebagian menyebutnya sebagai *legislative heavy*. Banyak undang-undang yang lahir pasca reformasi, seperti Undang-Undang Pers, Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, dan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang BPK dan lain-lain yang membuka ruang perubahan menuju transparansi dan akuntabilitas.

Pasca reformasi, DPR dapat mengawasi pemerintahan melalui hak interpelasi (meminta penjelasan), hak angket (penyelidikan kebijakan), dan hak menyatakan pendapat.⁹³ Bahkan DPR bisa membentuk panitia khusus (Pansus) untuk menyelidiki kasus besar, seperti korupsi atau skandal tertentu. Kekuasaan legislasi yang semula dominan di Presiden, akhirnya bergeser ke DPR.⁹⁴

Berbeda dengan sebelum reformasi di mana DPR dan BPK hanya menjadi stempel pemerintah, pasca reformasi DPR memiliki kewenangan menyetujui, mengawasi, dan mengevaluasi APBN dan menggunakan laporan BPK untuk memastikan transparansi anggaran negara. Aspirasi untuk transparansi dan pemerintahan bersih akhirnya menjadi bagian dari perhatian utama pengusung reformasi.⁹⁵ Kehadiran Peraturan DPR 1/2025 menunjukkan adanya penguatan fungsi pengawasan DPR terhadap lembaga negara. Sebagai perwakilan rakyat, diharapkan DPR semakin menunjukkan perannya dalam mengawasi lembaga negara agar mereka bekerja dengan baik sesuai tugas dan fungsi menurut peraturan perundang-undangan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Hal yang sama terjadi juga pada BPK. Melalui perubahan amandemen UUD 1945, tugas BPK semakin luas karena yang diperiksa BPK bukan hanya "tanggung-jawab tentang keuangan negara" tetapi juga "pengelolaan keuangan negara". Dengan perubahan tersebut, BPK kini wajib memeriksa bagaimana pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah dan lembaga lainnya sehingga peran BPK semakin strategis dalam mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Melalui perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK semakin diperkuat dengan diberikan prinsip "bebas dan mandiri". Bebas dan mandiri maksudnya adalah BPK merencanakan sendiri pemeriksaan yang akan dilakukan. Saran atau permintaan dari lembaga

⁹² M. Arsyad Mawardi, "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Jurnal Hukum*, Vol. 15 No. 1 (Januari, 2008), hlm. 67, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.

⁹³ Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁹⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Checks and Balances ...*, Op. Cit., hlm. 59.

⁹⁵ Taufik Abdullah, *Indonesia Towards Democracy*, (Pasir Panjang: The Institute of Southeast Asian Studies, 2009), hlm. 365.

perwakilan⁹⁶ dan masyarakat dapat dipertimbangkan oleh BPK dalam menyusun rencana pemeriksaan, namun tidak bersifat mengikat mengingat sifat bebas dan mandiri BPK.

BPK sebagai lembaga negara memiliki kedudukan sejajar dengan Presiden dan DPR sehingga pelaksanaan tugas konstitusi BPK dalam memeriksa keuangan negara tidak dapat diintervensi serta terlepas dari pengaruh Presiden dan DPR, tidak tergantung kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan.⁹⁷ BPK secara bebas dan mandiri menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan hasil pemeriksaan.⁹⁸ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK pun disampaikan langsung kepada lembaga perwakilan (DPR/DPD/DPRD) tanpa perlu konsultasi lebih dulu dengan Pemerintah.⁹⁹ Prinsip bebas dan mandiri yang merupakan jaminan konstitusional tersebut sangat diperlukan agar BPK tidak tunduk pada intervensi pihak tertentu yang mengganggu independensinya, sehingga diharapkan tercipta pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).¹⁰⁰

Perlu disadari bersama bahwa pemangkuan jabatan keanggotaan BPK harus dibedakan dengan jabatan politik, seperti jabatan lembaga DPR, DPD, dan Presiden. Sebagai jabatan profesional, diperlukan adanya jaminan konsistensi dan kesinambungan pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK sebagai auditor keuangan negara¹⁰¹ agar Anggota BPK dapat bekerja secara independen sebagai amanat konstitusi dan UU 15/2006.¹⁰² Meskipun Anggota BPK dipilih oleh DPR, tidak berarti BPK berada di bawah DPR, namun kedudukan BPK dan DPR sejajar. Terlebih pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah ada pembagian kekuasaan secara jelas antara BPK dan DPR. Meskipun DPR dan BPK berada dalam kekuasaan yang sama yaitu pengawasan, namun antara DPR dan BPK tersebut tetap berlaku *checks and balances*. Sesuai tujuan asal bahwa prinsip *checks and balances* diterapkan agar cabang kekuasaan tidak melanggar peraturan perundang-undangan, maka pelaksanaan *checks and balances* juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

BPK harus diberikan independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan amanat konstitusi. Independensi ini merupakan fondasi penting agar BPK dapat melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara objektif, transparan, dan profesional, tanpa tekanan dari pihak manapun. Kita perlu belajar dari pengalaman sejarah, khususnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru, ketika BPK tidak dapat bekerja secara bebas karena berada di bawah kendali Presiden. Kondisi tersebut jelas tidak sejalan dengan prinsip negara hukum dan akuntabilitas publik yang seharusnya menjadi pijakan utama dalam tata kelola negara. Bahkan setelah diterbitkannya Peraturan DPR 1/2025, penting untuk tetap menjaga agar dalam menjalankan tugas konstitusionalnya, BPK tidak berada dalam posisi yang tunduk kepada DPR, meskipun DPR memiliki kewenangan untuk memilih Anggota BPK. Independensi BPK tidak boleh dikaburkan oleh proses politik atau hubungan kelembagaan, sebab tugas BPK adalah menjamin bahwa pengelolaan keuangan

⁹⁶ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2004.

⁹⁷ Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 serta Pasal 2 dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006.

⁹⁸ Pasal 6 dan Penjelasan Umum UU 15/2004 jo. Pasal 9 ayat (1) huruf a UU 15/2006.

⁹⁹ Pasal 7 ayat (1) UU 15/2006.

¹⁰⁰ Fery Aferio, "Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *JOM Fakultas Hukum*, Vol. 2 No. 2 (Oktober 2015), hlm. 9.

¹⁰¹ Yusril Ihza Mahendra, *Keterangan Ahli dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XI/2013*, hlm. 29-30.

¹⁰² Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos Dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 193.

negara dilakukan secara bertanggung jawab, efisien, dan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, BPK harus setia hanya kepada kebenaran, data yang objektif, serta kepentingan publik jangka panjang, dan bukan kepada kekuasaan atau kepentingan politik manapun. Hal ini sejalan dengan kedudukan konstitusional BPK sebagai lembaga negara yang independen, bukan sebagai bagian dari instansi pemerintah atau eksekutif, sehingga posisinya harus tetap dijaga agar tidak mengalami subordinasi oleh kekuasaan politik. Kemandirian BPK merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya tata kelola keuangan negara yang bersih, transparan, dan berintegritas.

KESIMPULAN

Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan, Tatib DPR yang diatur dalam Peraturan DPR kedudukannya sejajar dengan Peraturan Presiden sehingga tidak dapat menyimpangi UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006 yang mengatur kedudukan BPK. Dengan teori pembagian kekuasaan, diketahui bahwa kedudukan BPK dan DPR adalah sejajar dan saling melakukan *checks and balances*. Sebagai amanat reformasi dan perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK harus independen dan tidak tunduk pada lembaga negara lain. Dengan demikian, evaluasi oleh DPR terhadap Anggota BPK sebagaimana diatur dalam Tatib DPR Tahun 2025 hanya merupakan bentuk penguatan fungsi pengawasan DPR dan tidak mengubah format *checks and balances* antara BPK dan DPR yang sudah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU 15/2006.

DAFTAR PUSTAKA

- Aferio, Fery. "Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *JOM Fakultas Hukum*. Vol. 2 No. 2 (Oktober 2015): 1-15.
- Akbar, Bahrullah. *Sistem Pengawasan Keuangan Negara di Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Keuangan Negara, 2012.
- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya". *Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 47 Nomor 1 (Januari 2018): 1-9. <http://dx.doi.org/10.14710/mmh.47.1.2018.1-9>.
- Arief, Moh. Zainol. "Pengawasan Keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan". *Jendela Hukum*. Vol. 2 No. 1 (April 2015): 57-67.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . dan Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Badan Pemeriksa Keuangan. *Mengenal Lebih Dekat BPK: Sebuah Panduan Populer*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2019.

- . Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2017 tentang *Standar Pemeriksaan Keuangan Negara*.
Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan Kedua Puluh Satu. Jakarta: Gramedia
Pustaka Utama, 2000.
- Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan atas
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
- Indrastuti, Lusia dan Susanto Polamolo. *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di
Indonesia: Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan*. Yogyakarta: Total Media,
2014.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung:
Mizan, 2007.
- Iskandar, Dian. "Menutup Celah Korupsi Melalui Kolaborasi antar Aktor dalam Pengawasan
Keuangan Negara". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol. 4 No. 1 (2019): 27-38.
<https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4748>.
- Jasa, Gilang Prima dan Ratna Herawati. "Dinamika Relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan
dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Audit Keuangan Negara". *Law Reform*.
Vol. 13 No. 2 (Sep. 2017): 189-203. <https://doi.org/10.14710/lr.v13i2.16155>.
- Maarif, Ihsanul. "Dinamika Kedudukan Peraturan Lembaga dalam Hierarki Perundang-
Undangan: Tinjauan Yuridis dan Perspektif Praktis". *Unes Law Review*. Vol. 7 No. 1
(2024): 336-344. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2297>.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Keterangan Ahli dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XI/2013*.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan*.
Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- . *Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan
Pengkajian MPR RI, 2017.
- Mawardi, M. Arsyad. "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem
Ketatanegaraan RI". *Jurnal Hukum*. Vol. 15 No. 1 (Januari 2008): 60-80.
<https://doi.org/10.20885/iustum.vol15.iss1.art3>.
- Mutawalli, Muhammad. "Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan
Pemeriksaan Dana Desa yang Bersumber dari APBN". *Jurnal Litigasi*. Vol. 23 No. 1
(2022): 61-82. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v23i1.5030>.
- Susanto, Mei. "Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara". *Jurnal Rechtsvinding*.
Vol. 5 No. 2 (Agustus 2016): 183-196.
<http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v5i2.139>.
- Raba', Mieke Rayu. "Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan
Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik
Menurut UU No. 15 Tahun 2006". *Lex Crimen*. Vol. 6 No. 3 (2017): 152-160.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/15611>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan.
 - . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
 - . Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
 - . Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019.
- Ridlwan, Zulkarnain. “Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Pemerintah”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 12 No. 5 (2015): 305-327. <https://doi.org/10.31078/jk1226>.
- Salman, Radian. *Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2020.
- Simanjuntak, Dumaria. “Pengisian Jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Untuk Mewujudkan BPK yang Independen”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 47 No. 2 (2017): 231-258. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol47.no2.1454>.
- Sadono, Bambang. *Penataan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018.
- Soemantri, Sri. *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara*. Bandung: Penerbit Alumni, 1971.
- Sukamto, Bagus Mahardika, dkk. “Analisis Kewenangan Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara”. *Neraca: Jurnal Ekonomi, Manajemen Dan Akuntansi*. Vol. 2 No. 5 (2024): 342-351. <https://jurnal.kolibi.org/index.php/neraca/article/view/1508>.
- UMY. “DPR Bisa Copot Pimpinan Lembaga Negara, Pakar Hukum UMY Nilai Ini Langkah Prematur dan Inkonstitusional”. <https://www.umi.ac.id/pakar-hukum-tata-negara-nilai-revisi-tatib-dpr-inkonstitusional>. Diakses 12 Maret 2025.
- Tempo. “Ramai Kritik terhadap Revisi Peraturan tentang Tata Tertib DPR”. <https://www.tempo.co/politik/ramai-kritik-terhadap-revisi-peraturan-tentang-tata-tertib-dpr-1203995>. Diakses 12 Maret 2025.
- Windarawan, Puguh. “Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga: Fenomena Kekuasaan ke Arah *Constitutional Heavy*”. *Jurnal Konstitusi*. Vol. 9 No. 4 (Desember 2012): 613-639. <https://doi.org/10.31078/jk942>.

SHARE

JOURNAL

STUDI HUKUM KEUANGAN NEGARA/DAERAH

Volume 1 Number 1 (2025)

Ambiguitas Kedudukan Otorita Ibu Kota Nusantara dalam Ketatanegaraan dan Dampaknya terhadap Pengelolaan Keuangan Negara

1 - 27

The Ambiguity of the Position of Nusantara Capital Authority in the Constitution and Its Impact on State Financial Management

Supriyonohadi, Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah

Implikasi Yuridis Perubahan Kementerian/Lembaga pada Kabinet Merah Putih terhadap Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan

28 - 54

Legal Implications of the Reorganization of the "Merah Putih" Cabinet on the Implementation of the Follow-Up to BPK's Audit Recommendation

Muh Najib, Desfreidna Siregar

Persinggungan Kewenangan Penghitungan Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Beban Pembuktian

55 - 77

The Intersection of Authority to Calculate State Financial Losses due to Corruption Based on Statutory Regulations and the Theory of Burden of Proof

Murpraptono Adhi Sulantoro

Rekonstruksi Pengaturan Pemberian Honorarium Tim Pelaksana Kegiatan dalam Standar Harga Satuan Regional untuk Kepastian Hukum

78 - 101

Reconstructing Honorarium Arrangements for the Activity Implementation Team within the Regional Unit Price Standard to Ensure Legal Certainty

Iqbal Yudaperwira

Format Checks and Balances Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Penguatan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

102 - 123

Format of Checks and Balances between the Audit Board and the House of Representatives Following the Strengthening of the Supervisory Function of the House of Representatives

Roziqin