

**KEBEBASAN DAN KEMANDIRIAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM
PENGAWASAN PENGGUNAAN KEUANGAN NEGARA BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh : Fery Aferio
Pembimbing I : Dr. Mexsasai Indra, SH.,MH
Pembimbing II : Junaidi, SH.,MH
Alamat : Jl Damai No.42 Tangkerang Selatan
Email : FerySteven aferio@ gmail.Com

ABSTRACT

Management and financial responsibility of the State plays an important role in realizing the goal state, so that the founding fathers felt the need to form a special state institution which is independent, objective and free from the influence of the government to examine how the government uses the state budget approved by the House of Representatives (DPR), such institution is the State Audit Board (BPK). One of the institutions of the State in the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 is the State's financial supervisory powers stipulated in the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, in article 23, letter e (1) states "To examine the financial management and responsibility of the State Audit Board held a free and independent. With the meaning of the word free and independent is expected CPC can be state institutions which can lead to the conclusion that true, objective, and critical and pro-truth and facts. The aim of this study is that the First Freedom and Independence of the State Audit Board in oversight of financial usage States under the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, Second knowing Relations Working Procedures Audit Board with other institutions related to the supervision of the use of state finances by Law Law No. 15 of 2004 on the Management and State Financial Responsibility.

From these results it can be concluded that the First Freedom and Independence of the CPC has been set in the 1945 Constitution in Article 23 letter e (1). The concept of freedom and kemandirian This meant that no intervention other state institutions as well as the constitutional guarantee that the work of the CPC can run optimally and objectively in accordance with the purpose of formation. The second relationship working procedures of the CPC and other state institutions, namely the House of Representatives, Parliament and the Government in order to carry out a report on the results of the examination to be followed up and taken into consideration the House if there is suspicion of a criminal act in the financial management of the country. Suggestions of Author, First expected to the government (President) and the Parliament did not intervene either in the structure of political aupun tools related to the implementation of the CPC function in each stage of the examination of the State institutions alleged to have committed irregularities use of state finances. Both are expected to be able to play its role BPK as an independent state by consolidating institutional and prioritize major cases detrimental to the State indicated in both the national and regional levels.

Keywords: Freedom-Independence, The BPK.

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berperan penting dalam mewujudkan tujuan bernegara, sehingga *the founding fathers* merasa perlu membentuk suatu lembaga negara khusus yang bersifat independen, objektif, dan bebas dari pengaruh pemerintah untuk memeriksa cara pemerintah mempergunakan anggaran negara yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lembaga dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).¹

Di dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* (pemerintahan yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijabarkan kedalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi; maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practes* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan

pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri.²

Upaya mencapai *good governance* tidak terlepas dari prinsip *clean governance* dalam pengelolaan keuangan negara untuk menyeimbangkan antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara. Oleh karena itu sumber-sumber pendapatan negara tersebut perlunya dikelola dan diperiksa secara profesional, transparan, akuntabel, adil, proporsional, demokratis dan juga bertanggung jawab sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.³

Salah satu lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Kekuasaan pengawasan keuangan Negara diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam pasal 23 huruf e angka (1) menyebutkan "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri".⁴

Para perumus rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sengaja memasukkan dua kata ini untuk

¹ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta: 2012, hlm. 236.

² Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 106.

³ Indrawati, "Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance", *Perspektif*, Volume XVII No. 3 Tahun 2012 Edisi September, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jakarta. hlm. 3.

⁴ Pasal 23E, Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

memberikan jaminan konstitusional kepada BPK. Dengan adanya dua kata ini diharapkan BPK dapat menjadi lembaga negara yang dapat menghasilkan kesimpulan yang benar, objektif, dan kritis serta berpihak pada kebenaran dan fakta. Hal ini dipandang penting di masukan kedalam pasal ini mengingat soal keuangan negara merupakan hal vital dan sangat menentukan dalam kelancaran dan kesuksesan pemerintahan dan pembangunan. Pemeriksaan keuangan negara yang tidak bebas dan tidak mandiri akan menyebabkan proses dan hasil kerja BPK yang tidak sesuai dengan fakta dan kebenaran.

Dengan rumusan kata “bebas” dimaksudkan BPK bebas dari tekanan dan ancaman dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Tidak ada pembatasan dan halangan, tekanan atau ancaman dari pihak manapun juga terhadap pelaksanaan tugas BPK. Demikian juga BPK diharapkan dapat menjadi badan yang mandiri dalam pengertian pelaksanaan tugas konstitusionalnya tidak tergantung atau digantungkan pada sikap dan langkah atau respon lembaga atau pihak di luar dirinya, termasuk dari lembaga atau badan atau instansi yang menjadi objek pemeriksaan keuangan negara. Demikian pula proses dan hasil kerja BPK tidak dapat dan tidak boleh dipengaruhi oleh keinginan atau kehendak pihak lain di luar dirinya. Pelaksanaan tugas BPK secara keseluruhan mengacu kepada dirinya sendiri sesuai program kerja, target dan capaian serta kinerja yang ditetapkan. Setiap upaya dan gerakan dari pihak diluar BPK yang bertentangan dengan rumusan kata “bebas dan

“mandiri merupakan pelanggaran konstitusi yang serius.”⁵

Oleh sebab itu, setiap pengelolaan keuangan negara haruslah dilakukan sesuai aturan yang benar, dan untuk menjamin hal tersebut diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut *financial audit*. Dalam rangka pengelolaan keuangan Negara, pemeriksaan semacam itu memerlukan lembaga Negara yang tersendiri yang dalam bekerja bersifat otonom atau independen. Independensinya tersebut sangat penting, karena dalam menjalankan tugas, pejabat pemeriksa tidak boleh diintervensi oleh kepentingan pihak yang diperiksa atau pihak lain yang mempunyai kepentingan langsung ataupun tidak langsung, sehingga mempengaruhi obyektifitas pemeriksaan.⁶

Namun dalam gencarnya upaya-upaya pembongkaran praktik-praktik korupsi. Kebebasan dan Kemandirian BPK justru seperti kurang di apresiasi bahkan seakan diabaikan. Padahal hal, BPK merupakan satu-satu institusi negara yang memiliki tupoksi untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara secara bebas dan mandiri. Dalam banyak kasus, pembongkaran kasus-kasus korupsi tak lepas dari kiprah dan peran BPK termasuk dalam kasus hambalang dimana temuan BPK, menjadi basis data utama KPK dan temuan ini sudah jauh-jauh hari di laporkan ke DPR. Hanya saja, proses politik di DPR yang kemudian agak menghambat dan melambat sehingga

⁵ *Ibid* hlm. 193-194.

⁶ *Ibid*. hlm. 138.

temuan BPK tidak di tindak lanjuti secara segera.

Dari uraian latar belakang masalah tersebut penulis bermaksud untuk melakukan penelitian berkaitan dengan Kebebasan Dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara yang berfungsi dalam melakukan pengawasan keuangan negara yang dituangkan dalam bentuk penulisan skripsi dengan judul “ **Kebebasan Dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimanakah Hubungan Tata Kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan lembaga lainnya yang terkait dengan pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a) Untuk mengetahui Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan Penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

- b) Untuk mengetahui Hubungan Tata Kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan lembaga lainnya yang terkait dengan pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ?

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan oleh penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada setiap perguruan tinggi yaitu syarat dalam menempuh ujian akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum.
- b) Sebagai tambahan ilmu pengetahuan tentang Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c) Sebagai sumbangan pemikiran terhadap dunia akademis tentang Hubungan Tata Kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan lembaga lainnya yang terkait dengan pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

- d) Sebagai bahan perbandingan bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian lanjutan.
- e) Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater dalam menambah khasanah Hukum Tata Negara yang berkenaan dengan Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Kerangka Teori

1. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan muncul pertama kali di eropa barat sebagai antitesa terhadap kekuasaan raja yang absolut, yaitu sekitar abad pertengahan, antara abad 14 sampai dengan abad ke 15. Kemudian pada abad ke 17 dan ke 18, lahirlah konsep atau gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari raja dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatkundig orgaan*) yang berdiri sendiri begitu pula pada akhir abad pertengahan terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada satu badan peradilan.⁷

Konsep teori pemisahan kekuasaan tumbuh melalui proses sejarah yang panjang. Hal itu dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah "*trias politica*" yang diperkenalkan oleh **Immanuel kant**. Secara substansi pemikiran, hal itu

dilandasi oleh pemikiran **Aristoteles**.⁸ Konsep tersebut selanjutnya dikembangkan lebih lanjut oleh **Jhon locke** (1632-1704) dalam bukunya "*Two treatises of government*" yang terbit tahun 1690. **Locke** seorang filosof inggris yang pertama kali menggagaskan pentingnya kekuasaan dalam negara dipisah menjadi tiga bagian, yaitu kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang mencakup juga kekuasaan mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.⁹

Ismail Suny dalam bukunya *pergeseran kekuasaan Eksekutif* mengambil kesimpulan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materil itu sepantasnya disebut *separation of power*. (pemisahan kekuasaan) sedangkan yang dalam arti formal sebaiknya disebut *division of power* (pembagian kekuasaan).

Ismail Suny juga berperdapat bahwa, pemisahan kekuasaan dalam arti materil paling banyak hanya terdapat di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terhadap pemisahan kekuasaan dalam

⁷ F. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta: 1990, hlm. 2.

⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1997.

⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum*, Loc.cit.hlm .140.

arti formal. Dengan kata lain di Amerika Serikat terdapat *separation of power*, sedangkan di Inggris dan Uni Soviet terdapat *division of power*.¹⁰

2. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan bukan suatu hal asing dalam kehidupan sehari-hari baik di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan kerja swasta atau di pemerintahan. Istilah pengawasan ini tidak terlalu sulit untuk dimengerti, namun demikian untuk memberi definisi ataupun batasan terhadap pengawasan ini tidaklah mudah, hal ini terbukti dari banyaknya buku-buku yang memuat uraian tentang pengawasan tanpa memberi batasan atau rumusan terhadap pengawasan tanpa memberi batasan atau rumusan terhadap pengawasan itu sendiri. Dalam aktivitas organisasi, pengawasan merupakan rangkaian terpenting dalam manajemen. Meskipun pengawasan dilakukan di akhir rencana kegiatan, namun kedudukan dan perannya tidaklah kecil. Tanpa pengawasan yang baik, maka sebuah rencana akan berjalan dengan tidak baik pula. Jadi, langkah pengawasan tetap bertitik-tolak dari matangnya sebuah rencana.

penulis akan mengemukakan beberapa kutipan pendapat dari para ahli di bidang manajemen:

a. S.P. Siagian¹¹ memberikan definisi tentang pengawasan sebagai:

“Proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan

organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.

b. Sarwoto¹² memberikan definisi tentang pengawasan sebagai:

“Kegiatan manajemen yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan yang terlaksana sesuai dengan yang ditetapkan atau dikehendaki”.

c. Hari Sabarno¹³ sebagai berikut:

“Keseluruhan proses kegiatan menilai terhadap objek pemeriksaan, dengan tujuan agar perencanaan dan pelaksanaan berjalan sesuai dengan fungsinya, dan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan pengawasan diarahkan agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan kebijakan pemerintah sehingga dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara tepat guna, hasil guna, berdaya guna”.

Lord Acton¹⁴ mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan. Oleh sebab itu dengan adanya keleluasaan bertindak dari aparatur negara dalam lingkup pemerintahan yang memasuki

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ S. P Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta : 1970, hal. 107.

¹² Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Ghalia Indonesia Jakarta, hal. 93.

¹³ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta: 2008, hal. 47.

¹⁴ S.F. Marbun, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta: 2001, hal. 261.

semua sektor kehidupan masyarakat, yang kadang-kadang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat itu sendiri. Maka sangat wajar bila timbul suatu keinginan untuk mengadakan suatu sistem pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, yang merupakan jaminan agar jangan sampai keadaan negara menjurus kearah diktator tanpa batas yang berarti bertentangan dengan ciri negara hukum. Oleh karena itu sistem pengawasan mempunyai tujuan. Tujuan pengawasan diarahkan agar pelaksanaan tugas umum dan pembagunan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan kebijaksanaan pemerintah sehingga dapat mencapai sasaran yang ditetapkan secara tepat guna, hasil guna, dan berdaya guna.¹⁵

Dalam menjalankan tugas pengawasan keuangan negara, beberapa pandangan di kemukakan bahwa BPK tidak selayaknya melakukan control atas semua bentuk keuangan negara, termasuk di dalamnya kekayaan negara. Akan lebih bermakna jika BPK melakukan fungsi pengawasan keuangan yang bersifat “makro strategis” yang mempunyai dampak sosial ekonomis yang luas. Konsekuensinya, BPK tidak perlu bersusah paya melakukan pengawasan keuangan negara dengan rentang yang tidak terbatas. Akan tetapi, cukup pada pengujian atas hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan aparat intern pengawas pemerintah dan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN.

¹⁵ Pipin Syarifin dan Jubaedah, *Op.cit*, hlm. 176.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian atau pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif atau juga disebut dengan penelitian hukum doktrinal. Yang dimaksud penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal adalah penelitian perpustakaan atau studi dokumen.¹⁶

Dalam konsep normatif, hukum adalah norma, baik yang diidentikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*) ataupun norma yang telah terwujud sebagai perintah yang secara eksplisit dan yang secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya.¹⁷ Didalam penelitian normatif memiliki kriteria jenis penelitian yaitu penelitian yang membahas asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.¹⁸

Dalam penelitian hukum normatif ini, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan menggunakan metode asas-asas hukum. Penelitian terhadap asas-asas hukum ini penulis gunakan dikarenakan berkaitan dengan Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara, sehingga penulis

¹⁶ Bambang Waluyo, *penelitian hukum dalam praktek*, Sinar Grafika, Jakarta: 2002, hlm. 13.

¹⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*. PT, Rineka Cipta, Jakarta: 1996, hlm 23.

¹⁸ Pedoman penulis Skripsi Fakultas Hukum Universitas Riau: 2012, hlm. 8.

mengkorelasikan antara aturan yang mendasari sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sistem yang dianut oleh negara Indonesia.

2. Sumber Data

Di dalam penelitian hukum normatif ini sumber data diambil dari data sekunder. Data sekunder adalah data yang di peroleh peneliti dari berbagai studi kepustakaan serta peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Sekunder
- c. Bahan Hukum Tersier

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data untuk penelitian hukum normatif (*legal research*) digunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter. Sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.

Dalam penelitian normatif ini penulis melakukan penelitian asas-asas hukum yang bertitik tolak dari bidang-bidang tata hukum tertentu, dengan cara mengadakan identifikasi terlebih dahulu terhadap kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan didalam perundang-undangan. Dan didalam penelitian ini penulis mengamati kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksaan Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945. Dan didukung oleh literatur-literatur yang dibuat oleh para ahli hukum yang terkait Keuangan Negara

4. Analisis Data

Dalam penelitian normatif, pengolahan data hakikatnya kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk mengadakan pekerjaan analisis dan konstruksi.¹⁹

Analisis yang dilakukan adalah analisis data secara kualitatif yaitu bertujuan memahami, menginterpretasikan, mendeskripsikan suatu realitas.²⁰ Selanjutnya penulis menarik suatu kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus. Dimana dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dengan melihat faktor-faktor yang nyata dan di akhiri dengan penarikan suatu kesimpulan yang merupakan fakta dimana kedua fakta tersebut dijembatani oleh teori-teori.²¹

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-

¹⁹Darmini Rosa, "Penerapan Sistem Presidensial dan Implikasinya Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Indonesia," (2009) 1:2, *Jurnal ilmu hukum MENARA YURIDIS*, hlm. 71.

²⁰ *Ibid*

²¹ Aslim Rasyad, *Metode Ilmiah; persiapan bagi peneliti*, UNRI press, Pekanbaru: 2005, hlm. 20.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan ketiga berbunyi “Untuk memeriksa pengelolaan dan Tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri.”²²

Ketentuan konstitusi ini merupakan “Pasal Kunci” pengaturan mengenai BPK yang menjadi wujud komitmen perumusan rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk melakukan pemberdayaan BPK pada era reformasi. Sebagaimana diketahui BPK pada era sebelum reformasi belum dapat berfungsi secara optimal dan memenuhi harapan rakyat disebabkan berbagai kendala dan permasalahan yang membelit dirinya. Akibatnya pengelolaan keuangan negara tidak dapat berjalan sesuai ketentuan, terjadinya berbagai penyalahgunaan, bahkan korupsi. Akibatnya korupsi merajalela dan sangat sukar untuk dikendalikan apalagi dihilangkan. Melalui perumusan pasal-pasal mengenai BPK ini diharapkan BPK dapat tampil lebih menggigit dan kuat dalam pengelolaan keuangan negara yang dapat berjalan sesuai ketentuan, jauh dari penyimpangan, dan korupsi.

Ketentuan ini juga menegaskan dua aspek yang melekat pada badan pemeriksaan keuangan, yaitu bebas dan mandiri. Para perumus rancangan

perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sengaja memasukan dua kata ini untuk memberikan jaminan konstitusional kepada BPK. Dengan adanya dua ini diharapkan BPK dapat menjadi lembaga negara yang dapat menghasilkan kesimpulan yang benar, objektif, dan kritis serta berpihak pada kebenaran dan fakta. Hal ini dipandang penting dimaksudkan kedalam pasal ini mengingat soal keuangan negara merupakan hal vital dan sangat menentukan dalam kelancaran dan kesuksesan pemerintahan dan pembangunan. Pemeriksaan keuangan negara yang tidak bebas dan tidak mandiri akan menyebabkan proses dan hasil kerja BPK yang tidak sesuai dengan fakta dan kebenaran.²³

Dengan rumusan kata “bebas” dimaksudkan BPK bebas dari tekanan dan ancaman dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Tidak ada pembatasan dan halangan, tekanan atau ancaman dari pihak manapun juga terhadap pelaksanaan tugas BPK. Demikian juga BPK diharapkan dapat menjadi badan yang mandiri dalam pengertian pelaksanaan tugas konstitusionalnya tidak tergantung atau digantungkan pada sikap dan langkah atau respon lembaga atau pihak diluar dirinya, termasuk dari lembaga atau badan atau instansi yang menjadi objek pemeriksaan keuangan

²² Pasal 23E Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945.

²³ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhil Co, Jakarta: 1989, hlm. 7.

negara.²⁴ Demikian pula proses dan hasil kerja BPK tidak dapat dan tidak boleh dipengaruhi oleh keinginan atau kehendak pihak lain diluar dirinya. Pelaksanaan tugas BPK secara keseluruhan mengacu kepada dirinya sendiri sesuai program kerja, target dan capaian serta kinerja yang ditetapkan. Setiap upaya dan gerakan dari pihak dari diluar BPK yang bertentangan dengan rumusan kata “bebas dan “mandiri” merupakan pelanggaran konstitusi yang serius.

2. Hubungan Tata Kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan Lembaga Lainnya yang Terkait dengan Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.

a) Hubungan BPK dengan DPR, DPD dan DPRD

Selaku lembaga negara, Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kedudukan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana tersirat dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam wujud pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara harus dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat. Sekalipun bertanggung

jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat tidak berarti bahwa Badan Perwakilan Rakyat. Konstruksi kelembagaan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan maupun Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara yang berfungsi melaksanakan kedaulatan rakyat. Sementara pemeriksaan yang dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Pada hakikatnya, pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk menguji sejauhmana kemampuan pemerintah melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan dalam jangka waktu tertentu. Apabila dikaitkan dengan keuangan negara sebagaimana termuat dalam UUAPBN berarti berada dalam jangka waktu satu tahun.²⁵

Sebagai lembaga negara yang melakukan pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara, Badan pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang dapat dirinci kedalam;

- a. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi;
 - 1) Diturunkan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik

²⁴ M.Subagio, *Hukum Keuangan Negara R.I.*, CV. Rajawali. Cetakan Pertama, Jakarta: 1988, hlm. 11.

²⁵ *Ibid.*

- Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- 2) Dilakukan berdasarkan Undang-Undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
 - 3) Pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu;
 - 4) Dalam pemeriksaan dilakukan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan Undang-Undang, laporan hasil pemeriksaan itu wajib disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan dipublikasikan; dan
 - 5) Pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara;
- b. Penyerahan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdiri dari;²⁶
- 1) Kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya;
 - 2) Dilakukan berdasarkan tata cara yang disepakati masing-masing;
 - 3) Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menindaklanjuti sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga perwakilan;
 - 4) Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh Anggota
- Badan Pemeriksaan Keuangan atau pejabat yang ditunjuk; dan
- 5) Telah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan terbuka untuk umum.
- c. Tindak lanjut hasil pemeriksaan atas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terdiri dari;
- 1) Untuk keperluan tindak lanjut pemeriksaan, Badan Pemeriksaan Keuangan menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya;
 - 2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan tersebut diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati atau Walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan;
 - 3) Jika dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan melaporan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku, paling lama satu bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut;
 - 4) Lapornya dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - 5) Memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaannya yang dilakukan oleh Presiden, Gubernur,

²⁶ *Ibid.* hlm. 15.

Bupati atau Walikota yang bersangkutan.²⁷

Dalam Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada BPK untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, serta menyampaikan laporan hasil pemeriksaan kepada DPR, DPD, dan DPRD sebagai pemegang fungsi anggaran (*budgeting*) termasuk terhadap keuangan negara.

Kedudukan BPK sebagai lembaga negara dengan tugas sangat penting memeriksa keuangan negara mengharuskan rekrutmen anggota lembaga ini harus diatur sedemikian rupa agar anggota BPK tersebut bebas dari pengaruh, tekanan, dan intervensi pihak-pihak lain. Untuk itu pengisian BPK dirumuskan dalam ketentuan pasal ini yang melibatkan tiga lembaga negara lain, yaitu DPR, DPD, dan Presiden yang mencerminkan pelaksanaan sistem saling saling kontrol dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan negara.²⁸

b) Hubungan BPK dengan Presiden

Peranan lembaga lainnya adalah presiden yang meresmikan para anggota BPK setelah dipilih DPR setelah melalui pertimbangan DPD. Dalam hal ini kedudukan presiden sebagai kepala administrasi pemerintahan tertinggi yang memang bertugas mengadministrasikan keanggotaan lembaga negara lainnya. Tidak ada peranan lain presiden dalam

proses rekrutmen anggota BPK. Konstruksi hukum yang demikian memang dikehendaki konstitusi kita mengingat apabila Presiden mempunyai peranan lain, seperti ikut mencalonkan anggota BPK ke DPR atau bahkan menentukan terpilihnya sebagian anggota BPK, dapat Menyebabkan BPK dapat bertindak tidak bebas dan mandiri. Padahal objek pemeriksaan BPK sebagai besar adalah lembaga atau instansi pemerintah yang berada dibawah kekuasaan presiden, dan lembaga-lembaga negara lainnya.²⁹

Jika dilihat dari sejarah berdirinya BPK di Indonesia yang telah diatur di dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 maka BPK mempunyai kedudukan tidak di atas pemerintah, tetapi tidak juga di bawah pengaruh pemerintah, melainkan di luar pemerintah dan bersifat otonom atau independen. Sebagai badan pemeriksa, lembaga ini dapat dilihat sebagai instrument kekuasaan rakyat dalam menentukan sendiri nasibnya melalui penentuan dan persetujuan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diberikan oleh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, untuk dijadikan acuan atau rujukan bagi pemerintah untuk bekerja dalam melayani kebutuhan rakyat. Jadi jelaslah bahwa hubungan BPK dengan Presiden hanya sebatas koordinasi.

G. Penutup

1. Kesimpulan

- 1) Kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga

²⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Loc.cit*, hlm. 82.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Patrialis Akbar, *Loc.cit*, hlm. 197-198.

negara telah diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai lembaga negara independen, bebas dan mandiri yang memiliki fungsi inspektif sebagai pemeriksa keuangan negara. Konsep kebebasan dan kemandirian ini dimaksudkan agar tidak adanya intervensi lembaga negara lain yang melebihi batas kewenangannya sekaligus sebagai jaminan konstitusional bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk menjalankan tugasnya. Kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam pengawasan penggunaan keuangan negara yaitu dalam arti tidak adanya unsur kepentingan lain yang dapat mempengaruhi hasil kerja pemeriksaan yang telah dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meskipun yang menjadi target dari pemeriksaan itu sendiri adalah pemerintah sebagai pengelola dari keuangan negara dalam arti luas. Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dipertaruhkan dalam hal terdapat campur tangan pihak lain yang mempunyai kepentingan sehingga menghilangkan objektivitas tanpa melihat pada kebenaran dan fakta.

- 2) Hubungan tata kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan lembaga lainnya yang terkait dengan pengawasan dan pengelolaan keuangan yaitu dalam hubungan koordinasi dalam rangka melakukan pelaporan terhadap hasil pemeriksaan yang diajukan kepada DPR, DPD, DPRD dan Pemerintah. Laporan tersebut dapat menjadi pertimbangan bagi DPR untuk

melakukan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan sebagai bukti dalam pengelolaan keuangan negara yang benar dengan memperhatikan apakah terdapat kerugian negara atau tidak dalam pengelolaan keuangan tersebut. Dari sisi lain kehadiran Badan Pemeriksa Keuangan menjadi penting sebagai lembaga pengawas eksternal di luar posisi pemerintah dalam mengelola keuangan negara yang notabene mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

2. Saran

- 1) Diharapkan kepada pemerintah baik Presiden maupun DPR agar tidak melakukan intervensi baik secara structural maupun politis terkait dengan pelaksanaan fungsi BPK dalam setiap tahap pemeriksaan maupun pada asumsi kelembagaan sehingga BPK bisa menjalankan kewenangan secara bebas dan mandiri dan BPK agar lebih kerja keras lagi dalam mengaudit pengelolaan keuangan lembaga-lembaga negara yang strategis agar terciptanya transparansi anggaran.
- 2) Badan Pemeriksa keuangan perlu melakukan konsolidasi kelembagaan dan menetapkan skala prioritas terhadap kasus-kasus besar yang diindikasikan merugikan keuangan negara baik di tingkat pusat maupun pada level daerah.

H. Daftar Pustaka

A. Buku-Buku

Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD*

- NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ashshofa, Burhan, 1996, *Metode Penelitian Hukum*. PT, Rineka Cipta, Jakarta.
- Aslim, 2005, *Metode Ilmiah; persiapan bagi peneliti*, UNRI press, Pekanbaru: 2005, hlm. 20.
- Asshiddiqie Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hoeve. Jakarta.
- _____, 2005, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1980, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Huda Ni'matul, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Husain, La Ode, 2005, *Hubungan Fungsi DPR dengan BPK dalam sistem Ketatanegaraan RI*, Utomo, Bandung.
- Jaya, Arman Duta, 1998, *Kumpulan Makalah Dan Ceramah pada pelaksanaan pengawasan Melekat tingkat pusat/Daerah (Waskat)*, Jakarta.
- Kansil, T.S.C, Kansil, T.S, Christine, 2009, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Kartohadiprodjo, Soediman, 1965, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Penerbit Pembangunan, Jakarta.
- Marbun, S. F, 2001, *Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Mulyosudarmo Suwoto, 1997, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- P, Arifin dan Atmadja Soeria, 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Cetakan Pertama, PT.Gramedia, Jakarta.
- Sabarno Hari, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Saidi, Muhammad Djafar, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sarwoto, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Siagian S. P, 1970, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta.
- Subagio M, 1988, *Hukum Keuangan Negara R.I, CV. Rajawali.Cetakan Pertama*, Jakarta.

- Sutedi, Adrian, 2012, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sutrisno, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, Cetakan Ke-II, Jakarta.
- Thalhah dan Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara Di Indonesia*, Totalmedia, Yogyakarta.
- Utrecht, F, 1990, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta.
- Waluyo, Bambang, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wahjono Padmo, 1989, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Indhil Co, Jakarta

B. Jurnal

- Abdullah Zainie, 2003, “*Peranan DPR dalam Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara*”, Jurnal Forum Inovasi, Vol. 5: Desember-februari.
- Darmini Rosa, 2009, “*Penerapan Sistem Presidensial dan Implikasinya Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Indonesia*,” 1:2, Jurnal ilmu hukum MENARA YURIDIS,.
- Indrawati, 2002, “*Prinsip Good Financial Governance Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Clean Governance*”, Perspektif, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Volume XVII No. 3 Edisi September,

C. Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa

Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400.

D. Website

- <http://www.birokrasi.kompasiana.com/2013/02/06>, audit BPK (Sumber Suara Pembaruan), tanggal, 2 Oktober 2014.
- <http://www.bahasa.cs.ui.ac.id>, diakses, tanggal, 30 Januari 2015.
- <http://www.bpk.ri.go.id>, tanggal 23 januari 2015.