

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dinamika perkembangan ketatanegaraan di Indonesia setelah terjadinya reformasi di tahun 1998 dan juga terdapat amandemen atau perubahan terhadap UUD 1945 sangatlah pesat. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga negara yang sudah ada baik sebelum maupun sesudah reformasi. Menurut John F. Due sendiri menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran. Budget adalah suatu rencana keuangan untuk satu periode waktu tertentu

Kedudukan anggaran negara ditinjau dalam penyelenggaraan negara, hal itu dapat dimengerti tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan menyatakan bahwa anggaran negara merupakan inti keuangan negara, sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.¹

Pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyadari bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara merupakan kewajiban yang berat, sehingga perlu dibentuk suatu badan pemeriksa

¹ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta, hlm. 2.

keuangan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Berdasarkan Surat Penetapan Pemerintah No. 11/OEM yang terbit melalui amanat UUD NRI 1945 pada tanggal 28 Desember 1946 berisikan tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan. Pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di kota Magelang dan pada waktu itu Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan R. Soerasno ditetapkan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan Pertama.²

Keuangan negara bersumber dari rakyat, sehingga sudah selayaknya dikelola dan didistribusikan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, menjamin dipenuhi hak-hak rakyat serta membiayai pelayanan kepada rakyat. Dalam memastikan apakah keuangan negara benar-benar dikelola secara baik untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yang mengutamakan kesejahteraan rakyat merupakan peran penting dari pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK.

BPK merupakan suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Walaupun dalam kenyataannya kasus penyimpangan terhadap keuangan negara masih banyak ditemukan yang pada akhirnya mengakibatkan kerugian negara secara nyata. Kurangnya keterbukaan didalam penggunaan keuangan negara, ataupun kurangnya keterbukaan baik dari pejabat pengelolaan keuangan negara.

² <https://www.bpk.go.id/menu/sejarah> , diakses pada 12 September 2021 Pukul 16.00 WIB

Selayaknya pemerintah menindaklanjuti temuan-temuan hasil pemeriksaannya BPK guna memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme. Lembaga yang berfungsi melindungi keuangan negara merupakan peran strategis dari BPK. Upaya dalam mewujudkan tujuan negara memiliki kewenangan dan kewajiban untuk menegakkan pemerintah yang baik yang tentunya bebas dari KKN, terutama merupakan kewajiban BPK sebagai lembaga pemeriksaan yang bebas dan mandiri. BPK selama berdiri mengalami fluktuatif yang cukup signifikan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Prinsip-prinsip *good governance* mempengaruhi pengaturan mengenai penerapan kaidah-kaidah terbaik dalam pengelolaan keuangan negara.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, mengatur tentang Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara meliputi Asas kepastian hukum; Asas tertib Penyelenggaraan Negara; Asas kepentingan umum; Asas keterbukaan; Asas proporsional; Asas profesional; dan, Asas akuntabilitas. Selain itu di Indonesia dikenal dengan adanya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Menurut Bachsan Mustafa, istilah “*asas*” didalam AUPB sendiri berarti “*asas hukum*”, yang dimana berarti suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Termasuk didalamnya kaidah hukum tata pemerintahan.

Pembaruan spirit dan sistem dalam hukum tata negara diharapkan akan mempengaruhi secara luas terhadap reformasi kelembagaan negara.

Hal itu disebabkan melalui anggaran berbasis kinerja yang didalamnya terdapat pengaitan antara anggaran dengan *outcomes* program/kegiatan pemerintah; Pengawasan terhadap realisasi anggaran tidak hanya ditujukan untuk segi pengendalian keuangan saja, tetapi digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas kebijakan; Program/kegiatan pemerintahan menjadi bersifat lebih *measurable*; Akuntabilitas kinerja kelembagaan pemerintahan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan partisipatif dan akuntabel; dan Realisasi anggaran guna melakukan pendanaan terhadap program/kegiatan pemerintahan sungguh-sungguh didasarkan atas manajemen strategik.

Berdasarkan uraian di atas, BPK memiliki peranan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, yang perlu untuk dilakukan kajian secara komprehensif yang bertujuan agar memiliki pemahaman dan konsep yang ideal bagi BPK untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ditinjau dari perspektif Hukum Ketatanegaraan di Indonesia?
- b. Bagaimana peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) guna mewujudkan *good governance* di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

ditinjau dari perspektif Hukum Ketatanegaraan dan untuk mengetahui peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) guna mewujudkan *good governance* di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini sangat diharapkan dapat menjadi berguna dan memberikan manfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan akan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya bidang hukum kenegaraan dan pemerintahan.
2. Manfaat praktis
 - a. Bagi Mahasiswa, agar dapat memperbanyak wawasan dalam memperoleh ilmu pengetahuan dan memahami lebih dalam mengenai kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam perspektif ketatanegaraan dan juga peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) guna mewujudkan *good governance* di Indonesia.
 - b. Bagi Penulis, agar dapat memenuhi syarat kelulusan menjadi Sarjana Hukum.
 - c. Bagi Masyarakat, agar dapat memberikan wawasan dan pemahaman tentang bagaimana kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dan peran Badan Pemeriksa Keuangan guna mewujudkan *good governance*.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul “TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN LEMBAGA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN GUNA MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA (DITINJAU DARI PERSPEKTIF KETATANEGARAAN) “merupakan karya asli dan bukan merupakan hasil dari plagiasi. Adapun beberapa penulisan hukum yang sama dan senada dengan penelitian ini, yaitu antara lain:

1. Nama Angga Martandy Prihantoro, Nomor Mahasiswa E 0006075, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2010. Judul Skripsi “Eksistensi *State Auxiliary Organs* Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Di Indonesia (Studi Kelembagaan Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi)”. Rumusan masalahnya adalah :
 - a. Apakah yang melatarbelakangi eksistensi state auxiliary organs sebagai sebuah lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia?
 - b. Bagaimana eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai state auxiliary organs dalam rangka mewujudkan good governance di Indonesia?

Hasil penelitiannya adalah . state auxiliary organs atau sering disebut sebagai lembaga negara penunjang atau lembaga negara sampiran adalah lembaga negara yang dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tidak memposisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga

kekuasaan sesuai trias politica. Eksistensi berbagai macam state auxiliary organs di Indonesia tidak terlepas dari adanya public distrust terhadap lembaga negara yang sudah ada dan dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Selain itu Komisi Pemberantasan Korupsi adalah state auxiliary organs yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Eksistensi Komisi Pemberantasan Korupsi dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk memberantas korupsi secara sistematis, ketika lembaga yang memiliki fungsi dan wewenang yang sama yaitu Kepolisian dan Kejaksaan sulit diharapkan kinerjanya. Dan sementara itu, tindak pidana korupsi telah demikian jauh merambah yang menyebabkan korupsi telah digolongkan sebagai extraordinary crime. Dengan didukung oleh sejumlah peraturan hukum dan sarana prasarana yang memadai, Komisi Pemberantasan Korupsi mulai berhasil menunjukkan kinerjanya dalam rangka mewujudkan *good governance* di Indonesia. Hal ini dapat dibuktikan dengan semakin meningkatnya Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia dan masih banyak lagi indikator yang dapat menunjukkan efektifitas dan efisiensi kinerja komisi ini dalam rangka pemberantasan korupsi di Indonesia. Seiring dengan kecemerlangannya dalam rangka mewujudkan *good governance* utamanya dalam hal pemberantasan

korupsi di Indonesia, ternyata Komisi Pemberantasan Korupsi juga mendapat resistensi yang luar biasa pula bahkan sampai mengancam eksistensi komisi ini sendiri.

2. Nama Rini Rahmalia Koto, Nomor Mahasiswa : 14410603, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018, Judul “Peranan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Keuangan Negara Di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2016 – 2017”. Rumusan masalah dalam penelitian ini :

- 1) Bagaimana peranan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara pada pemerintah daerah di Kabupaten Bantul tahun 2016?
- 2) Apa rekomendasi dari hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan DIY terhadap pengelolaan anggaran pada pemerintah daerah di Kabupaten Bantul tahun 2016?

Hasil dari penelitian ini adalah laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2016 memuat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Laporan hasil pemeriksaan atas sistem pengendalian intern bertujuan menentukan prosedur pemeriksaan dengan tujuan menyatakan pendapat atas laporan keuangan di Kabupaten Bantul Tahun 2016 mengungkapkan ada 6 (enam) temuan dan telah mendapatkan rekomendasi dari BPK untuk dilaksanakan oleh entitas yang bersangkutan. Laporan hasil pemeriksaan atas kepatuhan terhadap

peraturan perundang – undangan pada Pemerintah Bantul Tahun 2016, BPK menemukan adanya ketidakpatuhan dan ketidakpatuhan dengan terdapat 7 (tujuh) temuan pemeriksaan dan telah mendapatkan rekomendasi dari BPK untuk dilaksanakan oleh entitas yang bersangkutan. Rekomendasi oleh BPK terhadap pemerintah daerah Kabupaten Bantul tahun 2016, memerintahkan entitas untuk melaksanakan hal-hal yang berkaitan dengan temuan dari hasil pemeriksaan. Rekomendasi ini ditujukan kepada orang/badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dari rekomendasi tersebut. Apabila dari hasil pemeriksaan ditemukan kerugian negara maka pemeriksa dapat melakukan pemeriksaan investigatif, apabila ditemukan unsur pidana maka BPK akan melaporkan hal tersebut ke instansi yang berwenang. Jumlah ganti kerugian ditetapkan BPK berdasarkan penilaian BPK mengenai jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh kelalaian tersebut. Untuk menjamin pelaksanaan ganti kerugian tersebut, BPK berwenang untuk melakukan pemantauan pelaksanaan ganti rugi tersebut.

3. Nama peneliti Mieke Rayu Raba, Nomor Mahasiswa 13071101024, Fakultas Hukum Sam Ratulangi, 2017, Judul penelitian “Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Melakukan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Menurut UU No.15 Tahun 2006” Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Bagaimana peran BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara menurut UU No. 15 Tahun 2006 ?
- 2) Bagaimana peran BPK untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) menurut UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK?

Hasil dari penelitian ini adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), peran BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara, BPK sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa yang diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk melaksanakan pemeriksaan terhadap keuangan negara yang dikelola oleh pengelola keuangan negara. menyusun laporan hasil pemeriksaan, menyerahkan laporan hasil pemeriksaan kepada DPR, DPD, DPRD dan menyerahkan pula kepada Presiden, Gubernur/walikota untuk di tindak lanjuti, menilai dan menetapkan kerugian negara dan menjadi saksi ahli dalam peradilan. Peran BPK untuk menciptakan pemerintahan yang baik adalah BPK sebagai lembaga pemeriksaan yang bebas dan mandiri dalam melakukan pemeriksaan didasari dengan prinsip pertanggungjawaban,transfaran, akutanbilitas, dan profesionalisme sebagai wujud pelaksanaan asas-asas pemerinthan yang baik di indonesia sehingga dapat menciptakan pemeritahan yang baik dimana BPK dalam melakukan pemeriksaan

dapat membongkar praktik-praktik KKN dan menyelamatkan uang negara.

Berdasarkan tiga penelitian yang sudah diatas, penelitian yang dibuat Angga Martandy Prihantoro berfokus pada *state auxillary organ* yaitu dalam hal ini Komisi Pemberantasan Korupsi sedangkan penelitian ini berfokus kepada Lembaga Negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan. Selanjutnya penelitian yang dibuat oleh Rini Rahmalia Koto berfokus pada peran Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pemeriksaan anggaran Kabupaten Bantul Tahun 2016 – 2017 sedangkan penelitian ini berfokus pada kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan guna mewujudkan pemerintahan yang baik. Dalam penelitian pembandingan yang terakhir yang diteliti oleh Mieke Rayu Raba lebih berfokus kepada peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara menurut UU No. 15 Tahun 2006 sedangkan penelitian ini lebih berfokus kepada peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ditinjau dari perspektif Hukum Ketatanegaraan guna mewujudkan *good governance* di Indonesia.

F. Batasan Konsep

1. Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menurut Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23 E ayat 1 (satu), menyatakan bahwa

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

2. *Good Governance*

Menurut *United Nations Development Program (UNDP)* *governance* adalah pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*. Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service* disebut *governance* (pemerintahan atau pemerintahan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan “*good governance*” (kepemimpinan yang baik).

3. Perspektif Ketatanegaraan

Penelitian yang dilakukan ialah melalui perspektif ketatanegaraan. Dimana bergerak dibidang *state* dalam keadaan diam, bukan dalam keadaan bergerak. Sehingga dikaji dari norma-norma konstitusional

atau norma yang mendasar yang merupakan dasar-dasar negara seperti peraturan perundang-undangan.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian akan sangat mempengaruhi perolehan data-data dalam penelitian ini untuk selanjutnya dapat diolah dan juga dikembangkan secara optimal sesuai dengan metode ilmiah demi tercapainya tujuan penelitian yang dirumuskan. Mengenai itu, metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian yang berfokus pada norma hukum (kepastakaan). Penelitian hukum normatif sendiri ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan hukum baik primer maupun sekunder. Bahan hukum primer sendiri adalah dokumen hukum yang memiliki daya mengikat bagi subyek hukum, sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki daya mengikat bagi subjek hukum. Dimana bahan-bahan tersebut kemudian disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti ini. Masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah tinjauan yuridis kedudukan lembaga badan pemeriksa keuangan guna mewujudkan *good governance* di indonesia (ditinjau dari perspektif ketatanegaraan).

2. Sumber Data, Data yang digunakan sekunder (dibuat prolog) terlebih dahulu

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah dokumen yang memiliki daya mengikat bagi subyek hukum. Bahan hukum primer yang digunakan didalam penulisan hukum ini adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Sebagaimana merubah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 6) Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 5/K/I-XIII.2/10/2015 tentang Panduan Manajemen Pemeriksaan
- 7) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak memiliki daya mengikat bagi subyek hukum. Dimana bahan hukum ini memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer diatas. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah :

- 1) Pendapat narasumber;
- 2) Pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, laporan hasil penelitian, surat kabar, majalan ilmiah;
- 3) Risalah, naskah otentik, data statistik dari instansi/lembaga resmi.

c. Cara Pengumpulan Data

Cara pengumpulan data yang dilakukan adalah :

- 1) Studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari bahan hukum primer dan sekunder;
- 2) Wawancara dengan narasumber (Badan Pemeriksa Keuangan D.I.Y.).

d. Analisis Data

Analisis data merupakan aktivitas memberikan interpretasi, penilaian, pendapat terhadap data yang diperoleh dari penelitian dengan mendasarkan pada aturan hukum, pendapat hukum atau teori, dalam rangka menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan adalah analisis bahan hukum primer, dimana bahan hukum primer ini yang berupa

peraturan perundang-undangan akan digunakan sebagai landasan guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Akan tetapi juga menggunakan bahan hukum sekunder guna mengkaji bahan hukum primer dan juga menjadi pembanding apakah terdapat kesenjangan atau tidak antara bahan hukum primer dan realita di lapangan.

