

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945) . Negara hukum ialah negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan atas kekuasaan hukum dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum. Suatu negara hukum dapat diartikan sebagai negara apabila tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum, untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah atau penguasa dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.

Indonesia telah melalui banyak perubahan dari segi politik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Dengan adanya perubahan politik tersebut, maka produk hukumnya juga banyak terjadi perubahan. Pada saat konfigurasi politik yang demokratis maka produk hukumnya menghasilkan yang responsif, sedangkan yang bersifat otoriter menghasilkan produk hukum yang ortodoks. Undang-Undang di bidang politik pada masa Orde Baru banyak mengalami perubahan dengan cara pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.<sup>1</sup>

Adapun tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat pada zaman orde baru menjadi demokratis pasca reformasi untuk memperbaiki kondisi dan

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 373.

struktur ketatanegaraan.<sup>2</sup> Diantaranya adalah :

1. Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.
2. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI.
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (selanjutnya disingkat menjadi HAM) dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (selanjutnya disingkat menjadi KKN).
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
5. Mewujudkan kebebasan pers.
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

UUD 1945 tidak cukup untuk memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia. Aturan UUD 1945 juga banyak menimbulkan ketidakjelasan dan membuka kesempatan bagi penyelenggaraan kebijakan otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN. Tuntutan tersebut diwujudkan setelah mengalami perubahan UUD 1945 sebanyak 4 kali.

Salah satu dampak reformasi adalah munculnya lembaga-lembaga negara yang baru berfungsi sebagai perbaikan atas penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama orde baru. Permasalahan yang timbul pada masa orde baru dikarenakan belum adanya lembaga yang menyelesaikan permasalahan pada orde baru, sehingga pada pasca reformasi banyak sekali lembaga-lembaga yang dibentuk, baik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang (selanjutnya disingkat menjadi UU) atau Peraturan perundang-undangan.

Perkembangan yang terjadi dikalangan masyarakat misalnya saja pada segi ekonomi, politik, sosial budaya dan globalisme dan lokalisme.

Masyarakat menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif

---

<sup>2</sup> Satya Arinanto, 2006, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam era Pasca Reformasi*, UI-Press, Jakarta, Hlm. 7.

terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan pemerintah. Akibat dari perkembangan tersebut berpengaruh kepada struktur organisasi negara, seperti bentuk-bentuk dan fungsi lembaga negara. Kemudian, muncul lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimen kelembagaan seperti, Dewan, Komisi, Badan, atau otoritas.<sup>3</sup>

Negara yang memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan tujuannya bagi seluruh rakyatnya disebut negara *welfare state*, Indonesia merupakan salah satu negara yang menuju *welfare state*. Kendalanya adalah cara agar terealisasikan tujuan tersebut.<sup>4</sup> Keuangan negara merupakan salah satu faktor dalam pencapaian tujuan negara. Keuangan negara ini sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara yang dilakukan oleh penyelenggara Negara. Jika tidak ada keuangan negara, tujuan negara tidak dapat tersalurkan secara maksimal, sehingga hanya sebatas cita-cita hukum saja.<sup>5</sup>

Pertanggungjawaban negara terhadap keuangan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintah negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting untuk mewujudkan tujuan negara agar masyarakat dapat hidup secara adil dan makmur berdasarkan yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi “ ....melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hlm. vii.

<sup>4</sup> Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, NTT, Hlm. 1.

<sup>5</sup> *Ibid.* hlm.1.

*indonesia, indonesia mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial*".

Untuk tercapainya tujuan tersebut diperlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk melakukan tugas pemeriksaan itu secara konstitusional dibebankan kepada Badan Pemeriksaan Keuangan (selanjutnya disingkat menjadi BPK). BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.<sup>6</sup>

*The founding fathers* menyadari bahwa untuk memeriksa cara pemerintah mempergunakan anggaran negara yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, diperlukan suatu lembaga yang independen dan objektif dalam melaksanakan fungsinya, yakni suatu lembaga yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintahan. Oleh sebab itu, BPK ditempatkan sebagai lembaga negara yang dekat dengan DPR, dengan penegasan bahwa hasil pemeriksaan BPK tentang tanggung jawab keuangan negara tersebut diserahkan kepada DPR, bahkan dapat dikatakan bahwa BPK itu adalah mitra kerja DPR dalam mengawasi pemerintah, khususnya berkenaan dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.<sup>7</sup>

BPK ini bisa menjadi badan penilai dan peneliti serta penentu " sah " atau tidaknya penggunaan uang negara. BPK sebagai badan pengawas ini

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* , hlm. 1.

terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, tetapi juga tidak berada di atas kekuasaan pemerintah. Eksistensi BPK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara konstitusional telah ditetapkan dalam Pasal 23E UUD 1945 yang berbunyi bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.<sup>8</sup> BPK merupakan lembaga pengawasan keuangan yang memiliki posisi hukum terkuat. Lembaga ini merupakan lembaga yang dibentuk oleh konstitusi secara khusus untuk melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara. Konstitusi telah memberikan penguatan terhadap BPK dalam menjalankan tugas dan wewenang yang dimiliki. BPK dapat melakukan pengawasan secara lugas tanpa hambatan psikologis karena bersifat eksternal atau berada di luar kekuasaan pemerintahan. Pada akhir-akhir ini Pemda memperebutkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (selanjutnya disingkat menjadi WTP) sehingga banyak kalangan mencurigai opini WTP ini karena beberapa kalangan yang mengetahui bahwa opini WTP mengabaikan pemeriksaan kewajaran pencatatan dan pengelolaan aset-aset pemda yang selalu hilang, rusak, tidak diperbaiki, dan banyak juga pemda kehilangan data tentang aset-asetnya karena sejak awal diterima sampai dilaporkan tidak diketahui datanya, terlebih lagi misalnya aset yang berasal dari bantuan atau hibah.

Sementara itu kalau kita lihat kasus korupsi terus merajalela, khususnya diberbagai pemerintah daerah dan terakhir 296 pemda bermasalah dalam korupsi (pernyataan mendagri). Bagaimana hal itu terus

---

<sup>8</sup> La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR Dengan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung, Cv.Utomo, ,Hlm. 10.

terjadi padahal sudah banyak pemda yang laporan keuangannya WTP, belum lagi konon katanya laporan keuangan dengan menggunakan perkiraan atau estimasi misalnya dalam melaporkan aset dan laporan dengan menyampaikan laporan aset berdasarkan cerminan data yang ada pada tahun yang lalu tidak ada perubahan aset baik kenaikan maupun penurunannya, seolah-olah tidak ada lagi perubahannya. Contohnya saja Pada Juni 2022, Provinsi Papua mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (selanjutnya disingkat menjadi WTP) untuk laporan keuangan 2021 dan merupakan yang ke-8 kali secara berturut-turut. Pemerintah Provinsi Papua menyatakan bahwa opini WTP tersebut merupakan kerja keras seluruh pihak.

Namun, Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat menjadi KPK) pada 14 September 2022 menetapkan Gubernur Papua Lukas Enembe sebagai tersangka kasus korupsi. KPK telah mengirimkan surat panggilan kepada Gubernur Papua tersebut untuk diperiksa sebagai tersangka pada Senin 26 September 2022. Sebelumnya, KPK telah memanggil Lukas Enembe untuk diperiksa sebagai saksi pada 12 September 2022.<sup>9</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ FUNGSI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM MELAKSANAKAN PEMERIKSAAN TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA UNTUK MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

---

<sup>9</sup> <https://www.neraca.co.id/article/169018/status-opini-wtp-tidak-menjamin-bebas-korupsi> diakses pada tanggal 06 November 2022 jam 14.22.

DAN BERSIH ”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang dapat diuraikan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih?
2. Apakah status Wajar Tanpa Pengecualian yang dikeluarkan Badan Pemeriksa Keuangan menunjukkan hasil pemeriksaan yang sudah memperhitungkan pengelolaan keuangan dari perspektif pengelolaan keuangan yang anti korupsi?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dalam melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan Negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih.
2. Untuk mengetahui status Wajar Tanpa Pengecualian yang dikeluarkan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap hasil pemeriksaan yang sudah memperhitungkan pengelolaan keuangan dari perspektif pengelolaan keuangan yang anti korupsi.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat, sebagai berikut:

## 1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan, memperluas cara berpikir serta agar dapat melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan dan penelitian dan mewujudkan dalam bentuk karya ilmiah berbentuk skripsi.
- b. Untuk memperkaya khazanah ilmu hukum, serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan.
- c. Penulisan ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu untuk memberikan referensi bagi kepentingan akademis penulis, dan juga sebagai bahan tambahan kepustakaan bagi penulis.

## 2. Manfaat Praktis

Masyarakat dapat mengetahui Fungsi Badan Pemeriksa Keuangan dalam Melaksanakan Pemeriksaan terhadap Pengelolaan Keuangan negara untuk Mewujudkan Pemerintahan yang Baik dan Bersih.

## E. Metode Penelitian

Penelitian secara harfiah didefinisikan sebagai tahap untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Penelitian merupakan suatu proses, yaitu suatu rangkaian langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah atau jawaban terhadap pertanyaan tertentu.

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan Metode Yuridis Normatif yang menekankan pada penelitian kepustakaan, artinya penelitian ini dilakukan dengan cara memperhatikan aturan perundang-undangan yang berlaku, dan pendapat para ahli. Hal penting dalam metode penelitian

normatif ini adalah memerlukan banyaknya referensi buku untuk dapat menemukan bahan-bahan materi yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

## 2. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan pada penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian normatif ini yaitu proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, prinsip hukum, aturan, asas hukum serta kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.<sup>10</sup>

Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya menyebutkan beberapa pendekatan yang lazim digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti. Nantinya hasil dari telaah itu merupakan suatu pendapat untuk memecahkan isu yang diteliti. Pendekatan konseptual (*conseptual approace*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan- pandangan dan doktrin- doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pendekatan Historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Selanjutnya

---

<sup>10</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm.48.

pendekatan komparatif, pendekatan ini dilakukan dengan cara membandingkan suatu undang-undang negara dengan undang-undang suatu negara lain.<sup>11</sup>

### 3. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitiann ini yaitu sumber data sekunder, yakni data yang terdiri dari perundang-undangan yang memiliki korelasi dengan objek peneliti, Sumber data sekunder berasal dari perundang-undangan yang memiliki hubungan dengan objek peneliti, yaitu yang berkaitan dengan Badan Pemeriksaan Keuangan.

Berikut sumber data yang peneliti gunakan:

#### a. Bahan Hukum Primer

Berikut bahan hukum primer yang peneliti gunakan:

- a) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2002;
- c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- d) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- e) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang

---

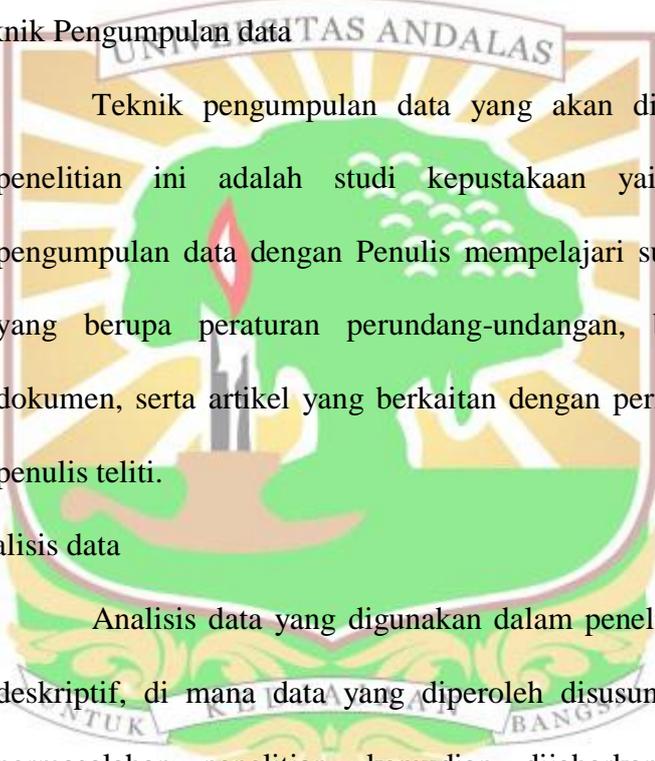
<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 166.

bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi; buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.<sup>12</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seperti kamus dan bahan dari internet yang relevan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan data



Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yaitu suatu cara pengumpulan data dengan Penulis mempelajari sumber dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan dokumen, serta artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

5. Analisis data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif, di mana data yang diperoleh disusun sesuai dengan permasalahan penelitian, kemudian dijabarkan dengan cara menganalisis data yang diperoleh dari hasil penelitian.

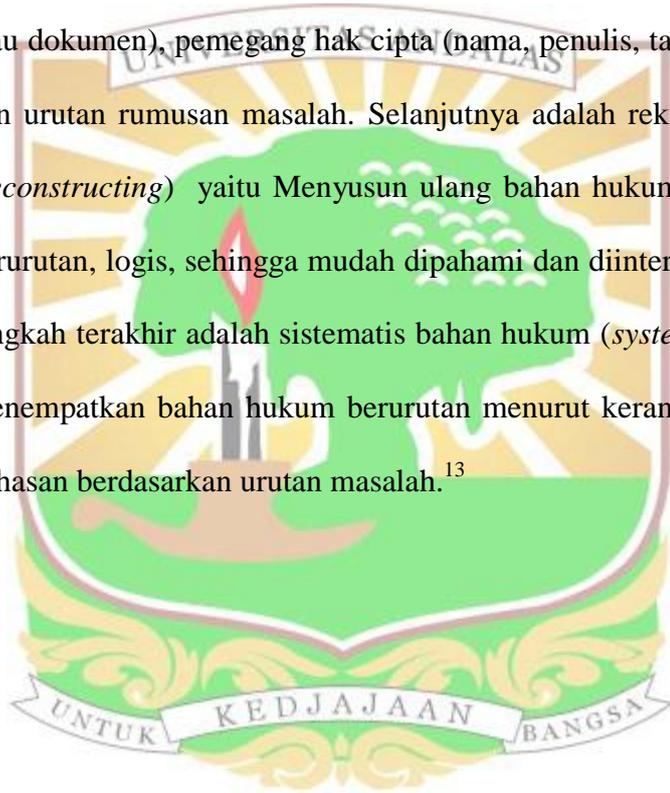
6. Teknik Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis bahan hukum, bahan yang ditemukan dan dikumpulkan akan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap bahan hukum yang diperoleh dari bahan

---

<sup>12</sup> Ibid, *hlm.* 15.

bacaan ataupun aturan-aturan hukum. Pengolahan bahan hukum pada penelitian ini dilakukan dengan cara *editing*. *Editing* yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang diperoleh terutama dari kelengkapannya, kejelasan makna, kesesuaian, serta relevansinya dengan kelompok yang lain. Setelah melakukan editing, langkah selanjutnya adalah *coding* yaitu memberi catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum (literatur, undang-undang, atau dokumen), pemegang hak cipta (nama, penulis, tahun penerbitan) dan urutan rumusan masalah. Selanjutnya adalah rekonstruksi bahan (*reconstructing*) yaitu Menyusun ulang bahan hukum secara teratur, berurutan, logis, sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan. Dan langkah terakhir adalah sistematis bahan hukum (*systematizing*) yakni menempatkan bahan hukum berurutan menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah.<sup>13</sup>



---

<sup>13</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 84.