

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum seperti diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Hal ini dapat diartikan bahwa sebagai sebuah negara hukum, semua tindakan pemerintah harus didasarkan pada kesatuan hukum dan perundangan-undangan yang berlaku.¹

Pernyataan bahwa Indonesia negara hukum juga mempunyai konsekuensi, bahwa negara Indonesia menerapkan hukum sebagai ideologi untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan, serta kesejahteraan bagi warga negara, sehingga hukum bersifat mengikat bagi setiap tindakan yang dilakukan warga negaranya. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, pemerintah harus berdasarkan pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. Asas legalitas ini memiliki makna, bahwa pemerintah tunduk pada Undang-Undang (*dat het bestuur aan de wet is onderworpen*)².

Pemerintah atau administrator negara merupakan subjek hukum sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*drager van de rechten en plichten*). Sebagai subjek hukum melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata atau tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M Huisma adalah tindakan-

¹Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 12.

²Ibid, hlm. 13.

tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Tindakan hukum merupakan tindakan yang dimaksud untuk menciptakan hak dan kewajiban.³

Negara Indonesia berupaya melaksanakan pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan itu berupa (1) melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) untuk memajukan kesejahteraan umum (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.⁴

Keuangan Negara sebagai bagian terpenting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang pengelolaannya diimplementasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBN dan APBD merupakan pilar utama pembiayaan penyelenggaraan negara. Untuk itu dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan tanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Untuk menjaga agar pengelolaan keuangan dan tanggung jawab tentang keuangan negara agar dapat terlaksana atas prinsip transparansi serta dengan

³Ibid, hlm. 15.

⁴Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016, hlm. 9.

⁵Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 4.

menjunjung tinggi prinsip akuntabilitas, maka Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan adanya suatu badan yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan.⁶

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Salah satu kewenangan yaitu menentukan objek pemeriksaan, merencanakan, dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan objek pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan.⁷

Pada zaman Hindia Belanda, cikal bakal Badan Pemeriksaan Keuangan ini adalah *Raad van Rekenkamer*. Keberadaan sangat penting dalam rangka kepanjangan tangan fungsi pengawasan terhadap kinerja Gubernur Jenderal di bidang keuangan. Oleh karena itu, ketika Indonesia merdeka lembaga serupa juga diadakan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia merdeka bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.⁸

Sebelum dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab

⁶ Skripsi Regina Sarah, *Hubungan Badan Pemeriksaan Keuangan Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Hal Pertanggung jawaban Pemeriksaan Keuangan Negara*, Universitas Andalas, 2010, hlm. 3.

⁷<http://www.ilmudasar.com/2017/12/Pengertian-Fungsi-Hak-dan-Kewajiban-BPK-adalah.html>, di akses tanggal 21 Februari 2018.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 137.

VIII tentang Hal keuangan, yang berbunyi “ untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara di adakan suatu badan pemeriksaan keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Setelah ada perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam Bab VIII A Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Pasal 23E menentukan bahwa” (1) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu badan pemeriksaan keuangan yang bebas dan mandiri; (2) hasil pemeriksaan keuangan itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya;(3) hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan UU.⁹

Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggung jawab (akuntabilitas) keuangan Negara. Terkait dengan pemeriksaan keuangan Negara, ditegaskan bahwa BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) walau pun daerah tersebut mempunyai otonomi untuk itu, BPK mempunyai perwakilan disetiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23G ayat (1).¹⁰

Badan pemeriksaan Keuangan merupakan suatu badan yang dalam melaksanakan tugasnya “ bebas dan mandiri “ artinya dalam melaksanakan

⁹Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indosia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 153.

¹⁰Ibid., hlm. 227.

tugasnya badan ini bebas (terlepas) dari pengaruh lembaga-lembaga negara lainnya.¹¹ Dengan adanya dua kata ini diharapkan BPK dapat menjadi lembaga Negara yang dapat menghasilkan kesimpulan yang benar, objektif, dan kritis serta berpisah kepada kebenaran dan fakta. Hal ini dipandang penting dimasukkan 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.¹²

Seiring dengan itu, salah satu objek pemeriksaan keuangan Negara adalah lembaga-lembaga Negara lainnya yang berkedudukan sejajar dengan dirinya. Dengan adanya dua kata tersebut yang melekat pada BPK diharapkan lembaga Negara itu mampu melaksanakan tugas konstitusionalnya tanpa diikuti keraguan atau rasa sungkan. Melekatnya sifat bebas dan mandiri dalam tubuh BPK merupakan salah satu ikhtiar memperkuat dalam mewujudkan penerapan mekanisme sistem saling control dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan Negara.¹³

Menurut Hamied S. Attamimi, “Tugas BPK yang harus memeriksa tanggung jawab tentang keuangan dari negara kesatuan ini semestinya tidak terbatas kepada pelaksanaan APBD saja, tetapi juga pelaksanaan APBD dan anggaran perusahaan milik negara/ daerah. Selain Hamied, Padmo Wahyono juga

¹¹Regina Sarah, *Loc.cit.* hlm.5.

¹²Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 193.

¹³Ibid., hlm. 194.

berpendapat demikian, bahwa tugas BPK semestinya tidak terbatas pada pemeriksaan keuangan APBD saja.¹⁴

Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan ketiga menyebutkan “ hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.” Dalam melaksanakan tugas BPK terkait erat dengan lembaga perwakilan. ia tidak dapat menindaklanjuti hasil kerjanya sendiri tetapi menyerahkan hasil kerja tersebut kepada lembaga lain.¹⁵ Hasil kerja BPK tersebut disampaikan kepada tiga lembaga perwakilan yaitu DPR (Lembaga perwakilan politik di tingkat pusat), DPD (lembaga perwakilan teritorial/wilayah), dan DPRD (lembaga perwakilan politik di tingkat daerah).

DPD yang menjadi salah satu lembaga perwakilan yang juga mendapatkan hasil kerja BPK. DPD dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bulan November 2001. Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat

¹⁴ Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm.50.

¹⁵ Patrialis Akbar., *Op.cit*, hlm. 195.

akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.¹⁶

Dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang. Namun, dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹⁷

Selanjutnya, dalam Pasal 22D diatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut.

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan pengabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan perwakilan rakyat atas rancangan Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 119.

¹⁷Ibid.

kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata cara diatur dalam Undang-Undang.

Selain yang diatur dalam Pasal 22D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 23E ayat (2),dimana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan Negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya.kemudian, dalam pasal 23F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam Pemilihan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)¹⁸.

Dengan demikian, atas uraian tersebut maka dapat disimpulkan penulis berkehendak ingin mengkaji dan menguji secara mendalam mengenai pengaturan hubungan kerja antara DPD dan BPK terkait dengan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, maka penulis menyusun kajian dengan judul:

“HUBUNGAN KERJA DPD DAN BPK TERKAIT DENGAN PEMERIKSAAN ATAS PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA”.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan hubungan kerja antara DPD dan BPK terkait dengan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara?

¹⁸Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012,hlm. 189.

2. Bagaimana tindak lanjut laporan atas hasil pemeriksaan pengelolaan APBN oleh DPD?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang perumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan yang ingin penulis capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan hubungan kerja antara DPD dan BPK terkait dengan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab negara.
2. Untuk mengetahui bagaimana tindak lanjut laporan atas hasil pemeriksaan pengelolaan APBN oleh DPD.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai penulis dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya tulis ilmiah.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara.
- c. Penelitian ini juga bermanfaat bagi penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

Memberikan sumbangsih serta manfaat bagi individu, masyarakat, maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan hubungan kerja DPD dan BPK terkait dengan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan suatu sistem dan suatu proses mutlak yang harus dilakukan dalam suatu kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu aturan beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹⁹ Oleh karena itu, penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian yang bersifat yuridis normatif, yakni penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan teori atau konsep yang mengutamakan inventarisasi dan analisis dari bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan metode pendekatan ini digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik.²⁰

2. Sifat Penelitian

¹⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 18.

²⁰ Ronny Hanitjio Soemitro, *metedologi penelitian hukum dan Jurimeteri*, Galian I ndonesia, Jakarta, 1998, hlm. 97.

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian analisis deskriptif dengan sifat penelitiannya adalah kepustakaan. Penelitian analisis deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, dan menganalisis suatu gejala atau keadaan secara teliti dan menganalisis keadaan tersebut.²¹ Dalam tulisan ini suatu keadaan atau gejala yang dimaksud adalah hubungan kerja DPD dan BPK terkait dengan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

3. Jenis Data

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum penelitian yang di peroleh dari peraturan perundang-undangan.²² seperti:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
- (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung jawab Keuangan Negara
- (4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan pemeriksa keuangan
- (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- (6) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesi Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

b. Bahan hukum skunder yaitu bahan-bahan yang dapat membentuk menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti:

- (1) Buku-buku
- (2) Tulisan ilmiah dan Makalah

²¹Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, cet 3* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2008), hlm. 10.

²² *Ibid.*, hlm. 51.

(3) Teori dan Pendapat para Pakar

(4) Media Cetak dan Elektronik

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diantaranya :

(1) Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Sumber Data

a. Penelitian Kepustakaan

Merupakan penelitian yang dilakukan terhadap buku-buku, karya ilmiah, undang-undang, dan peraturan terkait lainnya. Bahan penelitian kepustakaan ini penulis peroleh dari:

(1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

(2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

(3) Buku-buku serta bahan bacaan yang penulis miliki.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Studi pustaka adalah alat yang dipakai untuk mengumpulkan data sekunder dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan yang terutama berkaitan dengan masalah-masalah yang diteliti serta peraturan-peraturan yang sesuai dengan materi dan objek peneliti.

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, memcatat, mengutip data dari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta literatur yang berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan skripsi ini.

6. Metode pengolahan dan Analisis Data

Penulis melakukan pengolahan data dengan mengklasifikasi data secara sistematis. Setelah data diproses dan dikumpulkan, maka data tersebut diedit terlebih dahulu dan dipisahkan data mana yang sesuai dengan pokok permasalahan untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi serta dalam menarik kesimpulan. Analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu penilaian yang dilakukan terhadap data berdasarkan peraturan yang ada, pendapat para ahli dan akal sehat.

