

ANALISIS KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

M.Thalib, *Syamsir, Iswandi

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

Mendalo. Jambi Luar Kota. Muaro Jambi. 36361

Mthalib999@gmail.com

Abstract

The purpose of this study was to determine and analyze the authority of the BPK in the Indonesian constitutional system based on the laws and regulations and the authority of the BPK in conducting audits of state financial management. The research method used is a normative juridical method and the approach used is a conceptual approach and a normative approach. The results of the research are the basis for the formation of the BPK before the amendment to the UUD NRI 1945. also to DPD, DPRD, Central Government/Regional Government, Other State Institutions, Foundations, and other Institutions. The BPK is authorized by the UUD NRI 1945 to examine state finances and is responsible for managing state finances managed by state administrators. The BPK can be said to have a very large and broad authority, covering the legislative, executive, and even judicial fields. With this great authority, it is necessary to make policy regulations that support the optimization of the role of BPK as an independent financial supervisory agency so that BPK has the flexibility and authority to realize its control function at every level of government in the scope of taxation and it is necessary to hold management training so that financial management is more effective and efficient.

Keywords: Authority, Supreme Audit Agency, State Finance

Abstrak

Tujuan dalam penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (Conceptual Approach) dan pendekatan perundang-undangan (*normative approach*). Hasil penelitian adalah Dasar Pembentukan BPK Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Sebelum adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan BPK diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dalam hal ini Lingkup Kewenangan

BPK pasca perubahan UUD 1945 menjadi lebih luas, selain dapat memberikan pendapat kepada DPR, tetapi juga kepada DPD, DPRD, Pemerintahan Pusat/Pemerintahan Daerah, Lembaga Negara Lain, Yayasan, dan Lembaga lain. BPK diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk memeriksa keuangan negara dan tanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara yang dikelola oleh para penyelenggara negara. BPK dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat besar dan luas, mencakup bidang-bidang legislatif, eksekutif, bahkan juga yudikatif. Dengan kewenangan besar tersebut, perlu dibuat regulasi kebijakan yang mendukung optimalisasi peran BPK sebagai lembaga pengawas keuangan yang mandiri sehingga BPK memiliki keleluasaan dan kewenangan untuk mewujudkan fungsi kontrolnya di setiap level pemerintahan dalam ruang lingkup perpajakan dan perlu diadakannya training management agar pengelolaan keuangan lebih efektif dan efisien.

Kata Kunci : Kewenangan, Badan Pemeriksa Keuangan, Keuangan Negara.

A. PENDAHULUAN

Tujuan yang ingin dicapai oleh Bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea ke-IV pembukaan UUD 1945 yaitu “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Diantara instrumen untuk mewujudkan tujuan bangsa Indonesia adalah keuangan negara.

Regulasi terkait pengelolaan keuangan negara di NKRI baru ada setelah 58 Tahun Indonesia merdeka yaitu dengan disahkannya Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sebelum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, regulasi pengelolaan keuangan negara masih menggunakan ketentuan produk hukum warisan pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan ketentuan peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu *Indische Comptabiliteitswet* atau yang dikenal dengan ICW Stbl.1925 Nomor 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam lembaran Negara 1954v Nomor 6, 1955 Nomor 49 dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968.

BPK adalah salah satu lembaga negara yang terbentuk dengan diatur dalam UUD NRI 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yaitu:¹

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
5. Mahkamah Konstitusi (MK)
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Berdasarkan UUD 1945, BPK diatur pada Bab VIII A Pasal 23 E, Pasal 23 F, dan Pasal 23 G. Pada Pasal 23E Ayat (1) ditegaskan bahwa” Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Kewenangan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan dan pengelolaan serta tanggung jawab tentang keuangan negara merupakan kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD 1945.

Selain BPK, kewenangan untuk memberikan penilaian dan penetapan terkait kerugian keuangan negara juga dimiliki oleh lembaga negara yang lain. Pada UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 20 ayat (4) menyatakan bahwa Aparat Pengawas Intern Pemerintah juga berwenang menetapkan kerugian keuangan negara. Menetapkan dan menilai kerugian keuangan negara juga menjadi kewenangan BPKP dalam No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Dalam Putusan MK Nomor 31/PUUX/2012 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa selain dapat berkoordinasi dengan BPKP dan BPK dalam pembuktian suatu tindak pidana korupsi, KPK juga berkoordinasi dengan instansi lain, bahkan KPK bisa membuktikan sendiri di luar temuan BPKP dan BPK. Maka dengan ketentuan ini BPKP memiliki kewenangan untuk melakukan audit terhadap keuangan Negara.

Kewenangan menetapkan kerugian keuangan negara juga dimiliki oleh akuntan publik, hal ini dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Pasal 32 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan secara nyata telah ada kerugian keuangan

negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk. Dari penjelasan Pasal 32 tersebut dapat disimpulkan bahwa yang berwenang menetapkan kerugian keuangan negara bukan hanya instansi yang berwenang tetapi juga akuntan publik yang ditunjuk.

Kewenangan lembaga lain untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dan kewenangan menetapkan kerugian keuangan negara selain BPK jelas sangat bertentangan dengan konstitusi dan menghambat kebebasan BPK untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Pelanggaran terhadap kebebasan dan kemandirian BPK adalah pelanggaran serius terhadap konstitusi, karena di dalam UUD 1945 tegas menyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara di adakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Secara historis dilihat dalam risalah amandemen terhadap UUD 1945 pada tanggal 9 Oktober Tahun 1999, dimana mayoritas fraksi menyatakan bahwa untuk menghindari dualisme pemeriksaan antara BPK dan BPKP maka diadakan satu badan pemeriksa keuangan yaitu BPK, sementara BPKP dibubarkan karena BPKP ini inkonstitusional juga overlapping.² Kewenangan melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh BPK merupakan suatu proses untuk menentukan ada tidaknya kerugian keuangan negara sehingga dapat disimpulkan BPK merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang menetapkan/menilai terhadap kerugian keuangan negara.

B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis normatif ini dilakukan dengan cara-cara seperti melakukan kajian, deskripsi, sistematisasi, interpretasi, ataupun menilai dan melakukan analisis terhadap hukum yang berlaku (hukum positif).³ Metode penelitian hukum yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang dilaksanakan dengan meneliti data sekunder atau studi bahan kepustakaan, dengan menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan

² Herold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta 2014, hal 58-59.

³ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet. 2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 80.

perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya. Dalam melakukan penelitian, penulis menggunakan pendekatan-pendekatan yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif yaitu berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sejarah.

C. PEMBAHASAN

1. Kewenangan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur UUD 1945 menjadi pedoman dasar dan kerangka mekanisme untuk penyelenggara pemerintahan negara, karena pada sistem pemerintahan negara itu telah ditetapkan berbagai perangkat sebagai upaya penyelenggaraan negara berupa lembaga-lembaga atau organ negara, yang mempunyai kedudukan, fungsi dan wewenang masing-masing setiap lembaga berdasarkan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikemukakan oleh *Montesquie*, yang memisahkan antara tiga cabang kekuasaan negara (*trias politica*) masing-masing tanpa mencampuri urusan kekuasaan yang lain, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip “*checks and balances*”. Dengan adanya prinsip “*checks and balances*” ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁴

Selain itu, ada pula cabang kekuasaan yang lain dengan posisi sederajat dan diatur oleh konstitusi, diantaranya lembaga yang berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Bisa dikatakan bahwa Indonesia tidaklah menganut teori Trias Politica secara murni melainkan disesuaikan dengan kebutuhan negara karena keberadaan BPK ini. Penyesuaian konsep

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 59.

pemisahan kekuasaan diterapkan karena perkembangan ketatanegaraan sehingga negara membutuhkan lembaga yang independen dan tidak berada di bawah cabang kekuasaan yang tiga tadi (legislatif, eksekutif, yudisial). Dengan demikian, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya BPK tidak boleh diintervensi oleh cabang kekuasaan manapun.

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perkembangan dan pergeseran yang cukup signifikan yang berakibat pada perubahan terhadap struktur dan hubungan kerja antar lembaga negara, yang sebelumnya diatur dan dibedakan antara lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, namun saat ini tidak dikenal istilah lembaga tertinggi negara karena hanya lembaga tinggi negara yang dijalankan berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan (pemisahan dan pembagian kekuasaan) dengan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (checks and balances system).

a. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Sebelum amandemen UUD NRI 1945, kedudukan BPK diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, sebagaimana diatur dalam:

- a) UUD NRI Tahun 1945 Pasal 23 ayat (5).
- b) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan menjadi Undang-Undang.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

b. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Meskipun UUD 1945 diamandemen, kedudukan BPK tetap diakui dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hal ini sebagaimana yang diatur dalam:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 23E – Pasal 23G.

- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945, memiliki jangkauan yang sangat luas, tidak hanya berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Amandemen UUD 1945 diatur ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan mencakup 7 butir ketentuan yang cukup luas dan rinci pengaturannya, maka kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan mengalami perluasan yang substantif.

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara dikaitkan dengan objek pemeriksaan pertanggung jawaban hasil pemeriksaan yang lebih luas dan melebar. BPK diharuskan pula menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD, dan DPRD. Bahkan dalam hal hasil pemeriksaan itu mengindikasikan perlunya penyelidikan dan penyidikan diproses secara hukum oleh lembaga penegak hukum. Lembaga penegak hukum inilah yang dimaksud oleh pasal 23E UUD 1945 dengan istilah “badan sesuai dengan undang-undang”.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ibarat menjadi sosok pengawas menakutkan lembaga dan instansi pemerintah di negeri ini. Sebagai auditor negara, penyimpangan anggaran di berbagai instansi sering ditemukan oleh BPK. karena itu, BPK dalam melakukan audit sering dihalang-halangi. Setelah perubahan UUD 1945, BPK menjadi satu diantara lembaga tinggi negara yang diperhitungkan. Dengan perubahan pada konstitusi, penyesuaian keberadaan BPK terhadap keluasan kewenangan yang diberikan harus dilakukan. Kewenangan ini menyangkut tanggung jawab pengelolaan keuangan negara, ada beberapa UU yang turut mengganjal kewenangan BPK dalam tugasnya antara lain UU BUMN, UU.

c. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pasca Reformasi

Setelah Reformasi, BPK dapat dikatakan memiliki kompetensi yang cukup besar dan luas, yang tidak hanya mencakup satu kekuasaan tertentu, akan tetapi beberapa kekuasaan yaitu mencakup ruang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), dan bahkan juga penjatuhan sanksi (yudikatif). Selain itu, BPK berwenang pula untuk menetapkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif. Dengan demikian, pasca

reformasi kewenangan BPK bersifat campuran. Padahal, pengertian keuangan negara yang menjadi objek kewenangannya juga telah diperluas sedemikian rupa sehingga pemeriksaan yang dilakukannya menjangkau objek pengelola keuangan negara dalam arti yang sangat luas, baik dari segi substansial sektoral maupun struktural horizontal dan struktural vertikal sampai kedaerah- daerah. Oleh karena itu, kelembagaan BPK musti diperbaiki dan diperbesar sedemikian rupa, sehingga kapasitas kelembagaannya benar-benar dapat memenuhi panggilan tugasnya secara efektif.⁵

Pada dasarnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dengan kedudukannya yang demikian, negara taat pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintahan, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat. Oleh karena itu, dengan adanya perluasan kewenangan yang dimiliki BPK, BPK tidak hanya berwenang memeriksa keuangan lembaga negara atau lembaga lain yang menggunakan anggaran negara namun juga berwenang melakukan audit terhadap kebijakan lembaga negara. Oleh karena itu, diharapkan BPK dapat meningkatkan kinerja dan mampu melakukan audit terhadap laporan keuangan yang lebih rumit. Sehingga keberadaan dan kedudukan BPK diperkokoh sebagai satu lembaga negara pemeriksa keuangan agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh konstitusi.

2. Kewenangan BPK Dalam Melakukan Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, negara hukum, dan konstitusi sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan negara, sistem pengelolaan keuangan negara dilaksanakan BPK sebagai lembaga negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. BPK sebagai lembaga negara yang diamanatkan konstitusi untuk melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara harus menjalankan tugas dan kewenangannya dengan baik. BPK menurut UUD 1945 berwenang dalam hal melakukan pemeriksaan keuangan negara dan tanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara yang dikelola oleh

⁵ Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 863.

para penyelenggara negara.⁶

Kewenangan BPK tersebut didelegasikan oleh pembentuk undang-undang (legislative delegation of rule-making power) kepada BPK, sehingga BPK mempunyai kewenangan yang sangat besar dan luas, mencakup bidang-bidang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif), bahkan juga penjatuhan sanksi (yudikatif). Artinya siapa yang bersalah dan bertanggung jawab, dan berapa kerugian keuangan negara yang wajib dipertanggungjawabkan, ditentukan dengan keputusan BPK.⁷

Dalam menjalankan kewenangannya, BPK memiliki tiga jenis pemeriksaan yakni :

1. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
2. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23 UUD 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan *investigativ*.

BPK bisa melakukan penilaian dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan hukum yang disengaja maupun tidak disengaja atau lalai. Kewenangan tersebut dilaksanakan dengan cara menerbitkan surat keputusan mengenai penetapan batas waktu pertanggungjawaban atas kekurangan kas/barang yang terjadi,

⁶ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 35.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007), hlm.862.

setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.⁸

Di jelaskan dalam UU RI No.15 Tahun 2006 tentang BPK bahwa pada Bab III pasal 6 ayat (1) Badan Pemeriksa Keuangan bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh:

- (i) Pemerintah Pusat;
- (ii) Pemerintah Daerah;
- (iii) Lembaga Negara;
- (iv) Bank Indonesia (BI);
- (v) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- (vi) Badan Layanan Umum;
- (vii) Badan Usaha Milik Negara;
- (viii) Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Pemeriksaan yang dilakukan BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan. Dan yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektifitas. Kemudian pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa.

Dalam hal Pemeriksaan yang dilakukan oleh akuntan publik, hasil pemeriksaan harus dipublikasikan dan disampaikan kepada BPK. Dalam hal kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Standar pemeriksaan adalah pedoman untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang mencakup standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa.

BPK juga bertugas menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya yang

⁸ *Ibid*, hlm.869.

kemudian oleh tiga lembaga tersebut hasil pemeriksaan ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan. Oleh karena itu, hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.

BPK berwenang pula menilai dan /atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. BPK mengeluarkan keputusan mengenai penilaian kerugian keuangan negara dan /atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian. Dan untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:

- a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
- b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK;
- c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selain itu, BPK dapat memberikan:

- 1). pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan, dan Lembaga atau Badan Lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.
- 2). pertimbangan atas penyelesaian kerugian/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, dan
- 3). keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Terkait dengan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sejumlah pihak mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum

dan Tata Cara Perpajakan (UU Perpajakan) di Mahkamah Konstitusi (MK). Penjelasan pengujian UU tersebut menyatakan pasal 34 ayat (2a) huruf b dan penjelasan pasal tersebut telah mengurangi hak konstitusional BPK sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Ketentuan yang diatur UU Perpajakan itu menyatakan bahwa pejabat atau tenaga ahli pajak dapat memberikan keterangan kepada lembaga negara yang berhak memeriksa keuangan negara harus ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Ketentuan itu bertentangan dengan UUD 1945, terutama pasal 23E ayat (1) tentang kewenangan BPK, yang menegaskan BPK didirikan sebagai suatu lembaga negara yang bebas dan mandiri hanya untuk satu tujuan saja. “Tujuan tunggal pendirian BPK itu adalah untuk memeriksa setiap sen uang yang dipungut oleh negara, dari mana pun sumbernya, di mana pun disimpan dan untuk apa pun dipergunakan”. Dan jika hal itu bertentangan maka dapat diartikan bahwa sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri BPK belum dapat menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan undang-undang yang mengaturnya.

Kemudian, prosedur izin dari Menteri Keuangan dalam hal pemeriksaan pajak itu juga tidak lazim. Hal itu disebabkan BPK adalah lembaga tinggi negara yang kedudukannya lebih tinggi dari Departemen Keuangan. Kedudukan Ketua BPK sebagai lembaga negara adalah lebih tinggi daripada Menteri Keuangan yang bertanggung jawab kepada presiden.

Kewenangan BPK, bisa kita mengerti dan pahami dengan mengetahui apa yang dimaksud dengan pemeriksaan. Pemeriksaan adalah terjemahan dari auditing. Pada saat ini, tidak ada pengelolaan keuangan yang dapat dibebaskan dari keharusan auditing sebagai jaminan bahwa pengelolaan keuangan itu memang sesuai dengan norma-norma aturan yang berlaku (*rule of the games*). Oleh karena itu, dalam pengelolaan keuangan musti dilaksanakan sesuai dengan aturan yang benar sehingga diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut financial audit.⁹

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Cet.II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.162.

Pemeriksaan keuangan pada dasarnya merupakan bagian dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan komprehensif sejak dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*. Tujuan dari *Auditing* atau pemeriksaan bukan semata untuk mencari kesalahan, namun juga untuk meluruskan yang bengkok dan memberikan arah serta bimbingan agar pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi lembaga ini dapat tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi sebagai pencegahan (preventif) dan dapat pula berfungsi korektif dan kuratif.¹⁰

Sejauh ini, pemeriksaan pajak hanya menggunakan mekanisme pemeriksaan dan perhitungan pajak yang dilaksanakan secara internal (*self assessment*) oleh kelengkapan Departemen Keuangan. Pemeriksaan yang secara tertutup itu, berpotensi menimbulkan berbagai upaya penggelapan pajak. Oleh karena itu, jika tidak ada pemeriksaan eksternal oleh BPK, sistem `self assessment` itu hanya merupakan lisensi untuk melakukan kejahatan penggelapan pajak.

Pembatasan wewenang BPK dalam UU Perpajakan itu juga bertentangan dengan beberapa ketentuan lain, yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Untuk menyelesaikan sengketa kewenangan diatas, maka diharapkan undang-undang yang menjadi faktor pendukung penguatan peran BPK merupakan landasan- landasan yuridis terbaru era reformasi yang semakin memperluas dan memperkuat kewenangan dan fungsi BPK. Kalau sebelumnya objek pemeriksaan oleh BPK lebih pada pemeriksaan kewajaran laporan keuangan oleh Pemerintah Daerah, maka ke depan menyangkut seluruh obyek pemeriksaan dari pusat sampai ke daerah yaitu Pemerintah Daerah dan BUMD. Tidak saja sisi pengelolaan keuangannya, tetapi juga kinerja dan audit investigasi dalam rangka lebih mengakomodasi laporan- laporan masyarakat.¹¹

¹⁰ *Ibid*, hlm.164.

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.53.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas tersebut penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

- a. Sistem ketatanegaraan di Indonesia telah mengalami perkembangan signifikan yang mengakibatkan banyak penyesuaian yang berbeda terhadap struktur dan hubungan kinerja lembaga negara, yang dahulu diatur mengenai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, namun saat ini hanya ada lembaga tinggi negara dan tidak ada lembaga tertinggi negara yang dijalankan berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan (pemisahan dan pembagian kekuasaan) dengan mekanisme *check and balances*. BPK merupakan lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diatur Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Tujuannya untuk menetapkan hukum secara adil agar dapat terciptanya kemaslahatan kepentingan umum demi memajukan kehidupan masyarakat sejahtera. BPK bersifat bebas dan mandiri dalam menjalankan tugasnya sebagai pengelola terhadap keuangan Negara.
- b. BPK diberi wewenang oleh UUD 1945 untuk memeriksa keuangan negara dan tanggung jawab atas pengelolaan keuangan negara yang dikelola oleh para penyelenggara negara. Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh akuntan publik, berdasarkan ketentuan undang-undang laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Kemudian dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Standar pemeriksaan adalah patokan untuk melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang meliputi standar umum, standar pelaksanaan pemeriksaan, dan standar pelaporan yang wajib dipedomani oleh BPK dan/atau pemeriksa.

2. Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

- a. Diperluaskan dukungan yang penuh dari pemerintah kepada BPK untuk membuat regulasi kebijakan yang mendukung optimalisasi peran BPK sebagai lembaga pengawas keuangan yang mandiri sehingga BPK memiliki keleluasaan dan kewenangan untuk mewujudkan fungsi kontrolnya di setiap level pemerintahan dalam ruang lingkup perpajakan.
- b. Perlu diadakannya training management agar pengelolaan keuangan lebih efektif dan efisien. Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan citra BPK di mata masyarakat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cetakan kedua, Mandar Maju, Bandung, 2016.
- C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006
- Gustav Radbruch dalam Bismar Siregar, *Keadilan Hukum Dalam Berbagai Aspek Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 2001
- H.Abu Daud Busroh, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Cet.Pertama, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Hamdan Zoelva, *Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia*, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, November 2010.
- Herold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara*, Thafa Media, Yogyakarta 2014
- Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Cet.II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- _____, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Perkembangan Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Normatif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Yuridika, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998

Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998

B. Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945

-----, Undang-Undang tentang Tindak Pidana Korupsi, LN, TLN

Nomor 31 Tahun 1999

-----, Undang-Undang tentang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003

-----, Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara Nomor 1 Tahun
2004

-----, Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 15
Tahun 2006