

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada perubahan UUD 1945, format suatu lembaga negara di Indonesia ialah yang menggunakan sistem lembaga paling tinggi negara yang mempunyai atau memegang kedaulatan tertinggi, yang selanjutnya lembaga tertinggi negara dalam pembagian kekuasaannya terhadap lembaga yang di bawahnya. Namun, setelah perubahan UUD 1945 konsepsi lembaga paling tinggi negara dikembalikan kepada rakyat, yang dilakukan atas dasar UUD 1945.

Jenis lembaga negara terjadi modifikasi yang kuat serta semakin beragam seiring dengan kehidupan bernegara yang dipengaruhi oleh begitu banyak interaksi dengan masyarakat, serta kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang berakibat kepada pergeseran peran negara yang membawa ke variasi lembaga negara kini membunyah. Rancang-bangun kelembagaan negara terjadi perkembangan berjalan dengan kebutuhan tertentu dari suatu negara. Dengan demikian, di beberapa negara menciptakan beberapa lembaga atau komisi negara untuk penunjang organ utama (*state auxiliary agencies*).¹ Tidak jauh berbeda dari lembaga negara yang memiliki konsep yang seragam terminologis dan istilah tunggal. Di Perpustakaan Inggris, pada saat itu ia mengatakan lembaga negara yang menggunakan *political institution*, sedangkan pada terminologi bahasa Belanda adalah *Staat organen*. Sementara itu, dalam bahasa Indonesia bahwa

¹ Zainal Arifin Mochtar, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm. 103.

institusi penggunaan negara, organ lembaga negara atau negara.² Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (yang selanjutnya disebut KBBI), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) “asal mula atau bakal yang akan menjadi sesuatu”; (ii) bentuk asli (wujud, rupa); (iii) ikatan, acuan; (iv) organisasi atau badan yang memiliki tujuan untuk melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) “pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur”.³

Dalam Kamus Hukum Belanda - Indonesia, kata *staat organen* itu yang diterjemahkan alat perlengkapan negara.⁴ Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae, kata organ diartikan sebagai berikut:⁵

“Organ ialah perlengkapan. Alat perlengkapan ialah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Namun, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti”

Dengan demikian, istilah lembaga negara, badan negara, organ negara, dan alat perlengkapan negara sering dipertukarkan satu dengan yang lain.⁶

² Ni'matul Huda, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm. 1.

³ Departemen Pendidikan Nasional, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm. 1.

⁴ Marjanne Termorshuizen, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm. 1.

⁵ Ni'matul Huda, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm. 1 - 2.

⁶ Jimly Asshiddiqie, Dalam Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, (Yogyakarta : Ruas Media, 2018), hlm.

Konsekuensi dari negara hukum, pemeriksaan serta tanggungjawab tentang keuangan negara yang wajib berpedoman kepada sumber hukum yang telah diamanatkan oleh UUD 1945. Pemeriksaan keuangan negara mempunyai sumber hukum yang ada pada Pasal 23E, 23F, dan 23G UUD 1945. Ketentuan ini pada hakikatnya masih perlu adanya dasar hukum supaya pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan dengan cara operasional dalam melakukan praktik ketatanegaraan.⁷ Melalui bunyi Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, mengatur terkait dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara mengadakan pengawasan dewan bebas dan mandiri dan memiliki tugas dan wewenang untuk mengaudit pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁸ Badan Pemeriksa Keuangan (yang selanjutnya disebut BPK) ialah lembaga negara yang berhubungan dengan fungsi pengawasan keuangan, yang berkenaan dengan pengawasan keuangan negara.⁹ Fungsi dari pemeriksa keuangan yang dihubungkan ke lembaga BPK sebenarnya mereka terkait erat dengan peran pengawasan DPR. Oleh karena itu, posisi BPK benar-benar ada di bidang legislatif, atau setidaknya sesuai dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut DPR). Maka dari itu, laporan hasil dari pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK ini harus dilaporkan atau

⁷ Rini Rahmalia Koto, "Peranan BPK Dalam Pemeriksaan Keuangan Negara Di Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2016-2017", *Skripsi*, (Yogyakarta : Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2018), hlm. 3.

⁸ Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 158.

disampaikan kepada DPR untuk ditindak lebih lanjut.¹⁰ Dasar hukum BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, disebutkan secara tersurat oleh pasal 23G ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut terkait BPK diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Pada Perubahann ketiga UUD 1945 Tahun 2001, dijelaskan struktur re-linked dan organisasi otoritas BPK, tapi maksud dari bagian Pasal tersebut dalam perubahan yang sangat mendasar. Tujuan dari perubahan it dalam pemerintahan negara serta pusat-pusat regional, sesuai dengan apa yang telah tersedot oleh BPK itu sendiri. BPK perwakilan dari masing-masing provinsi dan meningkatkan cakupan pekerjaan mereka, sehingga jumlah anggota Komisi Kontrol diatur ke 9 (sembilan). Hasil daerah dengan audit BPK yang disampaikan kepada DPR, DPRD dan DPD, menurut kekuasaannya.¹¹ Dengan demikian, sebelum diganti hasil pemeriksaan hanya saja diserahkan kepada DPR saja. Bahkan telah ditegaskan dalam pasal 23E ayat (3) yang berbunyi, “Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”. Ini berarti bahwa meskipun BPK tidak Wajin inisiatif sendiri untuk melaporkan hasil investigasi ke badan yang bertanggung jawab untuk penegakan hukum, tetapi ketika ada kecurigaan dari kegiatan kriminal hasil penyelidikan ini, lembaga penegak hukum disahkan oleh ketentuan hukum, hanya bisa berinisiatif temuan mengikuti temuan BPK tersebut. BPK

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, op. cit., hlm. 159.

¹¹ Pasal 23E ayat (2) UUD 1945

bisa menilai dan menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja atau karena kelalaian yang telah dilakukan oleh bendahara, manajemen perusahaan publik / perusahaan Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang tetap pengelolaan keuangan negara. Evaluasi kerugian bagi negara dan / atau penentuan pihak yang bertanggung jawab untuk kerusakan membayar. Berdasarkan Pasal 23E ayat (2) 1945 yang ditentukan oleh keputusan BPK. Dengan demikian, pada dasarnya, lembaga BPK juga memiliki fitur yang bersifat semi atau *quasi* peradilan. Struktural Audit Dewan organisasi terdiri dari Sekretariat Jenderal, unit yang bertanggung jawab untuk inspeksi, unit bertanggung jawab untuk mendukung, agen, inspektur dan pejabat lainnya yang ditetapkan oleh BPK sesuai dengan kebutuhan. Yurisdiksi BPK dikuatkan oleh ayat bagian 23G (1) UUD 1945, yang menyatakan, “Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi”. Yaitu, Konstitusi mensyaratkan bahwa perwakilan dari BPK yang harus di setiap provinsi. Padahal sebelumnya, hanya BPK kantor perwakilan yang berlokasi di beberapa provinsi yang besar saja, karena hal ini berkaitan dengan tugas memeriksa pelaksanaan anggaran di daerah-daerah yang bervariasi dalam volume satu sama lain. Dalam posisi dan lebih besar semakin kuat otoritas, fungsi dasarnya mempertahankan BPK sebenarnya terdiri dari tiga bidang, diantaranya fungsi *operatif*, fungsi *yudikatif* dan fungsi *advisory*. Perwujudan ketiga fungsi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Fungsi *operatif* berupa pemeriksaan, pengawasan dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara;

2. Fungsi *yudikatif* merupakan kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi kepada bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau lalai terhadap kewajibannya yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara;

3. Fungsi *advisory* yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berada di luar kelompok eksekutif yang dilakukan oleh BPK. BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dan berada di ibukota negara, dengan kantor di seluruh provinsi. BPK mempunyai tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga lain dari Negara, Bank Indonesia, perusahaan publik, Badan Layanan Umum, yang dimiliki oleh perusahaan daerah dan lembaga atau badan yang melaksanakan pengelolaan keuangan negara.¹²

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh tentang kata bebas dan kata mandiri dalam lembaga BPK sesuai dengan ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Makna Bebas Dan Mandiri Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Lembaga Negara Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**.

¹² Pasal 6 ayat (1) UU tentang BPK.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, penulis dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini ialah sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana makna kata bebas dalam ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 ?
- 1.2.2. Bagaimana makna kata mandiri dalam ketentuan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 ?

1.3. Tujuan Penelitian

Memperhatikan apa yang telah menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini maka diharapkan bisa mencapai tujuan sebagai berikut :

- 1.3.1. Untuk mengetahui pemaknaan kata bebas dalam lembaga negara BPK menurut Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.
- 1.3.2. Untuk mengetahui pemaknaan kata mandiri dalam lembaga negara BPK menurut Pasal 23E ayat (1) UUD 194.

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan penulis akan menghasilkan dua kegunaan yaitu :

- 1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan bantuan ilmiah dan dapat dijadikan referensi baik oleh mahasiswa, pengajar serta

para praktisi di bidang hukum yang berkaitan dengan lembaga negara mandiri menurut Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini selanjutnya diharapkan bisa menjelaskan berkaitan dengan lembaga negara yang mandiri dan bebas menurut Pasal 23E ayat (1) UUD 1945.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan yang berjudul “Status Hukum Bebas dan Mandiri Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” belum pernah dilakukan oleh penulis lain. Hasil penelusuran lain sebagai berikut :

Irwan Yondi dengan judul “Kedudukan dan Eksistensi Komisi Penyiaran Indonesia Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” penelitian ini menitikberatkan mengenai kedudukan dan eksistensi dari lembaga negara Komisi Penyiaran Indonesia, adalah suatu lembaga negara yang independen dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia. Perbedaannya dalam skripsi yang penulis tulis fokus membahas mengenai penggunaan kata bebas dan mandiri dalam keberadaan lembaga negara BPK yang ada pada UUD 1945.

Arief Maulana Tri Yuniartha dengan judul “Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melaksanakan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih” penelitian ini

menitikberatkan mengenai BPK dalam aspek pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara. Perbedaannya dalam skripsi yang penulis tulis fokus membahas mengenai penggunaan kata bebas dan mandiri dalam keberadaan lembaga negara BPK yang ada pada UUD 1945.

Tabel 1 : Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No	Nama	Judul	Kesimpulan	Pembeda
1	Irwan Yondi	Kedudukan dan Eksistensi Komisi Penyiaran Indonesia Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegara an Republik Indonesia	Di dalam karya tulis milik Irwan Yondi yaitu membahas mengenai kedudukan dan eksistensi dari lembaga negara Komisi Penyiaran Indonesia, adalah suatu lembaga negara yang independen dalam sistem ketatanegaran republik Indonesia.	Perbedaannya dalam skripsi yang penulis tulis fokus membahas mengenai penggunaan kata bebas dan mandiri dalam keberadaan lembaga negara BPK yang terdapat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2	Arief Maulana Tri Yuniarta	Peran Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melaksanakan Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih	Di dalam karya tulis milik Arief Maulana Tri Yuniarta membahas BPK dalam aspek pelaksanaan pemeriksaan keuangan negara.	Perbedaannya dalam skripsi yang penulis tulis fokus membahas mengenai penggunaan kata bebas dan mandiri dalam keberadaan lembaga negara BPK yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
---	-------------------------------------	---	---	---

Sumber : Kreasi penulis.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian ini ialah cara untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran hati-hati demi tercapainya tujuan, merumuskan, mencari serta menganalisisnya untuk pembuatan laporan.¹³

Metode penelitian adalah metode yang dapat digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan dibandingkan dengan ukuran standar yang telah ditentukan.¹⁴

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif yang memiliki persamaan dengan penelitian doktrinal (*doctrinal research*).¹⁵ Alasan menggunakan metode penelitian ini dalam melakukan penulisan dan penelitian skripsi ini yang dilatarbelakangi oleh kesesuaian teori dengan metode penelitian yang diperlukan.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan konseptual, penelitian tentang konsep hukum, seperti lembaga hukum, sumber hukum, peran hukum, dan sebagainya. Pendekatan terakhir ini pendapat dan doktrin-doktrin yang dikembangkan dalam kasus hukum. Pendekatan ini penting karena memahami pendapat atau doktrin yang dikembangkan di yurisprudensi dapat dijadikan dasar

¹³ Cholid Narkubo dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2003), hlm.

¹⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2002), hlm. 126.

¹⁵ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Banyumedia Publishing, 2005), hlm. 57.

dalam berargumen hukum untuk menyelesaikan masalah hukum yang akan mereka hadapi. Pandangan atau doktrin untuk menjelaskan ide, memberikan konsep hukum, pengertian hukum, serta prinsip-prinsip hukum yang relevan.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berarti otoritas yang berwenang, dokumen hukum primer terdiri dari hukum dan keputusan dari hakim.¹⁶ dokumen hukum utama dalam dokumen ini yang berisi ketentuan-ketentuan hukum dalam berbagai undang-undang dan peraturan, bahan hukum primer telah dikumpulkan, yaitu UUD 1945 dan Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku, hasil penelitian, karya-karya hukum, disertasi atau laporan penelitian, artikel atau makalah yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan penelitian.¹⁷

c. Bahan Hukum Tersier

Adapun bahan hukum tersier, diantaranya ialah kamus hukum dan/atau kamus bahasa.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 181.

¹⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2014), hlm. 31-32.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum, penulis menggunakan pendekatan historis maka. Jika penulis menggunakan pendekatan historis, bahan hukum yang akan dikumpulkan adalah undang-undang, putusan pengadilan dan buku-buku hukum. Sudah barang tentu bahan-bahan yang harus dikumpulkan tersebut yang memiliki relevansi dengan isu yang akan dipecahkan oleh peneliti. Terutama untuk buku-buku klasik, peneliti sulit sekali menjumpainya di perpustakaan di Indonesia. Untuk buku-buku klasik tersebut sangat disarankan yang ditulis dalam bahasa aslinya. Terjemahan ke dalam bahasa Inggris sering kali kurang pas. Apalagi kalau sudah diterjemahkan dalam bahasa Inggris kemudian diterjemahkan lagi ke dalam bahasa Indonesia makna yang dimaksud oleh penulis boleh jadi menjadi sangat kurang akurat. Lebih-lebih lagi yang menterjemahkan bukan ahli hukum atau ahli hukum yang tidak memahami bahasa Inggris hukum.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam sebuah penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Langkah ini sangat penting dalam suatu penelitian, karena “dengan analisis akan dapat diketahui benar atau tidak suatu kesimpulan yang akan diambil”. Bahan hukum yang telah didapatkan terlebih dahulu dilakukan pengelompokan dan pengklasifikasian bahan hukum yang disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas dalam skripsi. Selanjutnya ialah bahan hukum yang telah terkumpul diolah dan dikaji secara mendalam.

Sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh gambaran dan jawaban yang jelas dan tepat terhadap permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian hukum ini, menggunakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif dengan metode deduktif adalah menarik kesimpulan dari data yang umum ke khusus untuk mendapatkan kebenaran yang jelas tentang permasalahan yang sedang diteliti.