

KEDUDUKAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DI BIDANG PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

Tubagus Muhammad Nasarudin
tbnasarudin@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas Malahayati

Abstrak

Upaya pencapaian tujuan negara memerlukan pembiayaan yang cukup dan dikelola secara benar dan bertanggung jawab oleh pemerintah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga yang bertanggung jawab dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. 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 dalam hal keuangan negara. Keuangan negara dalam bentuk dan materi muatannya yang dikenal sekarang ini secara terpisah-pisah terdapat dalam state budget, APBD, anggaran-anggaran BUMN/BUMD, dan tempat-tempat atau lembaga-lembaga lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan, sehingga pada hakekatnya seluruh kekayaan negara merupakan keuangan negara yang diperiksa pertanggungjawabannya oleh BPK. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, penulis menyarankan setiap laporan pemeriksaan BPK yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan rakyat (DPR) itu harus terbuka untuk umum dengan cara salah satunya adalah melalui situs web BPK. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK.

Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Pemerintah.

Abstract

Efforts to achieve state goals require adequate financing and are managed properly and responsibly by the government. The Supreme Audit Agency is the agency responsible for the management and accountability of state finances. The BPK is positioned as a state institution close to the People's Representative Council, with the affirmation that the results of BPK's examination of state financial responsibility are submitted to the People's Representative Council, it can even be said that the BPK is a partner of the People's Representative Council in overseeing the government, especially in terms of state finances. State finances in the form and content of which are known today are separately contained in the state budget, regional revenue and expenditure budget, state-

owned enterprises / regional owned enterprises budgets, and other places or institutions based on statutory provisions, so that in essence all state assets constitute state finances whose accountability is checked by the Supreme Audit Agency. In the context of transparency and increasing public participation, the authors suggest that every Supreme Audit Agency audit report that has been submitted to the people's representative institution must be open to the public, one of which is through the Supreme Audit Agency website. The aim is that the public can have the opportunity to find out the results of the audits conducted by the Supreme Audit Agency.

Keywords: Supreme Audit Agency; People's Silver Council; Government

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum yang bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹ Untuk mencapai tujuan negara tersebut memerlukan pembiayaan yang cukup dan dikelola secara benar dan bertanggung jawab oleh pemerintah. Hal ini berarti bahwa kekuasaan dan tanggungjawab pengelolaan keuangan negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan fungsi pemerintahan.²

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, Badan Pemeriksa Keuangan (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

¹ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR Dengan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: CV. UTOMO, 2005), hlm. 1.

² *Ibid.*, hlm. 1.

kerja DPR dalam mengawasi pemerintah, khususnya berkenaan dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.³

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.⁴

Keberadaan lembaga BPK ini berhubungan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR, oleh karena itu hasil pemeriksaan BPK harus disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Penegasan hubungan fungsi pengawasan DPR dengan BPK dimaksud, diatur dalam Pasal 7A UUD 1945 Amandemen Ketiga Tahun 2001, menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan penggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam hubungan ini jika ternyata berdasarkan hasil pemeriksaan BPK, ditemukan penyimpangan penggunaan keuangan negara maka DPR dalam mengambil tindakan berdasarkan ketentuan Pasal 7A UUD 1945 dan tindakan-tindakan konstitusional yang diperlukan.⁵

II. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan jenis penelitian hukum yuridis normatif yang di dasarkan pada studi pustaka (*library research*). yaitu dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang bersumber dari buku-buku, jurnal, atau penelitian terdahulu, yang ada kaitannya dengan judul yang akan di bahas (Dudung, 2008). Data yang telah diperoleh akan diolah kemudian dianalisis melalui metode analisis

³ *Ibid.*, hlm. 1.

⁴ *Ibid.*, hlm. 10.

⁵ *Ibid.*, hlm. 11-12.

kualitatif, yakni analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti. Selanjutnya akan ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir induktif, yaitu suatu pola berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus, kemudian ditarik suatu generalisasi atau kesimpulan yang bersifat umum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Landasan Pembentukan BPK Sebagai Lembaga Negara Dalam Pengawasan Keuangan Negara.

Sejak UUD 1945 ditetapkan sebagai Dasar Negara Republik Indonesia (18 Agustus 1945), *The Founding Fathers*, telah menetapkan adanya hubungan fungsional di bidang pengawasan antara DPR dengan BPK untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal ini berarti bahwa dalam hal keuangan negara segala penerimaan dan pengeluaran negara perlu diawasi apakah penggunaan uang negara itu bermanfaat dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk tugas inilah dipandang perlu oleh *The Founding Fathers*, dibentuk suatu lembaga negara yang anggotanya terdiri dari para ahli yang bertugas memeriksa tanggungjawab keuangan pemerintah dalam menggunakan anggaran belanja yang ditetapkan oleh DPR. Hal ini terlihat dari kesungguhan *The Founding Fathers* dengan menempatkan hubungan BPK dengan DPR dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”⁶

Cikal bakal pembentukan BPK pada tahun 1946 tertuang dalam surat edaran Menteri Keuangan bertanggal 10 Desember 1946 No. 003-21-49 yang telah

⁶ Lihat UUD 1945 Sebelum Amandemen

diumumkan akan dibentuknya suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:⁷

“.....bersama ini diberitahukan bahwa tidak lama lagi, mungkin sekali mulai tanggal 1 Januari yang akan datang ini, pemerintah akan mendirikan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diharuskan dalam UUD, Pasal 23 ayat (5). Untuk maksud itu Kementerian Keuangan di Magelang telah dua bulan ini diadakan suatu kantor persiapan yang akan menjadi dasar badan pemeriksa keuangan”.

BPK, untuk pertama kalinya dibentuk berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 11/Um tanggal 28 Desember 1946 berkedudukan di Magelang. Pada pertengahan tahun 1947 dibentuk cabang Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta, dan dengan Penetapan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1948, BPK di Yogyakarta ditetapkan menjadi Kantor Pusat dan yang di Magelang menjadi Kantor Cabang.⁸

Berdasarkan surat Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 28 Desember 1946 telah diangkat seorang Ketua dan Wakil Ketua serta Sekretaris BPK. Selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Ketua BPK No. 16/Peg. Tanggal 1 Februari 1947 diangkat 6 (enam) orang sebagai pegawai BPK. Tugas untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara, penyelenggaraan fungsi operatif, fungsi rekomendasi dan fungsi yudikatif didasarkan pada ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 dan ketentuan dalam *Indische Comptabiliteitwet* (Stbl. 1925 No. 448 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1968.⁹

Satu-satunya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan guna menunjang pelaksanaan tugas BPK adalah penegasan Menteri Keuangan dalam surat No. 003-21-49 tanggal 10 Desember 1949. Dalam suratnya tersebut Menteri

⁷ Anonimous, *25 Tahun Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*, Sekretariat Utama Badan Pemeriksa Keuangan, 1972, hlm. 9.

⁸ La Ode Husen, *Hubungan*, *op.cit.*, hlm. 142.

⁹ *Ibid.*, hlm. 143.

Keuangan meminta kepada semua kementerian masing-masing untuk mengirimkan selekasnya kepada Badan Pemeriksa Keuangan surat-surat dan daftar-daftar yang menurut aturan-aturan dahulu biasa dikirimkan kepada *Algemene Reken Kamer* (ARK).¹⁰

Di sisi lain, Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari Raad van Rekenkamer pada zaman Hindia Belanda.¹¹ Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintahan. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting.¹²

Di Perancis, lembaga yang mirip dengan ini adalah *Cour des Comptes*. Hanya bedanya, di dalam sistem Perancis, lembaga ini disebut *cour* atau pengadilan, karena memang berfungsi juga sebagai forum yudisial bagi pemeriksaan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tanggungjawab pengelolaan keuangan negara.¹³

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, Keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam struktur kelembagaan negara Indonesia merdeka bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, maka dari itu diperlukan lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) secara lebih teknis.¹⁴

¹⁰ Anonimous, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 2000), hlm. 71

¹¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 142. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 99. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 136. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 161. Lihat juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada, 2005, hlm. 205.

¹² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara,op.cit.*, hlm.143.

¹³ *Ibid.*, hlm. 143.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 99-100.

B. Kedudukan dan Susunan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan RI adalah lembaga yang berdiri sendiri, dalam melaksanakan tugasnya BPK terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan, yang berbunyi: “Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E menentukan bahwa:¹⁵

1. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa 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 ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang.

Sedangkan Pasal 23F menentukan bahwa:

1. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
2. Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara,op.cit.*, hlm. 143.

Sedangkan Pasal 23G menentukan bahwa:

1. Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Menurut **Ni'matul Huda**, dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri (Bab VIII A), yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggungjawab (akuntabilitas) keuangan negara.¹⁶

Sedangkan menurut **Jimly Asshiddiqie**, dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu fungsi operatif, fungsi yustisi, dan fungsi *advisory*. Bentuk pelaksanaan ketiga fungsi itu adalah:¹⁷

1. Fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara.
2. Fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 144.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 144.

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

Terkait fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini, menurut **Jimly Asshiddiqie** yang dikutip oleh **Ni'matul Huda**, sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.¹⁸ Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan Negara Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹⁹

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, pemeriksaan keuangan itu sendiri sebenarnya merupakan bagian yang juga tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara stimulan dan menyeluruh sejak dari tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian, mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*. *Auditing* atau pemeriksaan itu sendiri tidak selalu bertujuan mencari kesalahan, melainkan juga untuk meluruskan yang bengkok, dan memberikan arah dan bimbingan agar pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kelembagaan tetap berada di dalam koridor aturan yang berlaku. Artinya, pemeriksaan dapat berfungsi preventif, dan dapat pula berfungsi korektif dan kuratif.²⁰

¹⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, . . . op.cit.*, hlm. 143.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 143. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 99. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 137. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006, hlm. 162.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan, op.cit.*, hlm. 138.

C. Tugas Dan Fungsi BPK Dalam Pengawasan Keuangan Negara.

Luas lingkup tugas pemeriksaan BPK yang dikehendaki oleh para pendiri Republik ini adalah seperti luas lingkup tugas pemeriksaan *Algemene Rekenkamer* yang meliputi seluruh kekayaan negara. Keuangan negara dalam bentuk dan materi muatannya yang dikenal sekarang ini secara terpisah-pisah terdapat dalam APBN, APBD, anggaran-anggaran BUMN/BUMD, dan tempat-tempat atau lembaga-lembaga lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan, sehingga pada hakekatnya seluruh kekayaan negara merupakan keuangan negara yang diperiksa pertanggungjawabannya oleh BPK. Luas lingkup tugas BPK yang tidak hanya terbatas pada pelaksanaan APBN, dapat dilihat pada pidato Soepomo tatkala menerangkan pokok-pokok pikiran dalam penyusunan UUD RI kepada sidang *Dokuritu zyumbi Tyoosa Kai* pada tanggal 15 Juli 1945. Anggota Soepomo menyatakan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang dulu dinamakan Rekenkamer, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang.²¹

Perbedaan *Algemeene Rekenkamer* dengan BPK yang dikehendaki oleh para pendiri Republik Indonesia adalah bahwa BPK bukan badan yang tunduk pada pemerintah. Kehendak *founding fathers* Republik ini tentang luas lingkup tugas pemeriksaan BPK, dengan tepat telah dijabarkan oleh pembentuk UU No.5 Tahun 1973 tentang BPK.²² Dalam Pasal 2 UU No.5 Tahun 1973 dinyatakan bahwa tugas BPK ada dua, yakni memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara dan memeriksa semua pelaksanaan APBN. Tugas BPK yang tidak hanya memeriksa semua pelaksanaan APBN melainkan meliputi pula pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara.²³

²¹ La Ode Husen, *Hubungan, op.cit.*, hlm. 234

²² Muahamad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid 1.

²³ La Ode Husen, *Hubungan, op.cit.*, hlm. 235

Pemahaman pembentuk UU No.5 Tahun 1973 terhadap tugas konstitusional BPK menurut Pasal 23 UUD 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama UUD 1945 secara konsisten dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Pembentuk UU No.5 Tahun 1973 tidak menjelaskan secara terpisah Pasal 2 ayat (1) dengan ayat (2)'nya, melainkan secara keseluruhan ayat (1) dan ayat (2)'nya bahkan sekaligus ayat (3)'nya. Hal ini dapat dipahami karena pembentuk UU No.5 Tahun 1973 telah menetapkan bahwa tugas BPK adalah kedua macam tersebut di atas. Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa penjelasan Pasal 2 UU No.5 Tahun 1973 telah memperluas pengertian tentang "keuangan negara" yang diperiksa pertanggungjawabannya baik menurut Pasal 23E UUD 1945 maupun batang tubuh Pasal 2 UU No.5 Tahun 1973.²⁴

Di sisi lain, mengenai fungsi pengawasan BPK dalam hal pengawasan keuangan negara itu sendiri menurut **Harjono Sumusidirdjo** yang dikutip oleh **La Ode Husen** ada 2 (dua) macam yaitu:²⁵

1. Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan. Apabila didalam pengawasan preventif diketahui bahwa suatu tindakan yang akan dilakukan ternyata menyimpang dari ketentuan-ketentuannya, maka tindakan tersebut tidak boleh dilakukan. Jadi adanya pengawasan preventif dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan. Disamping ini dapat pula disebut sebagai pengawasan preventif ialah ketentuan-ketentuan yang bertujuan:

- 1) Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
- 2) Memberikan pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efektif dan efisien.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 235

²⁵ *Ibid.*, hlm. 244-249

- 3) Menentukan sasaran atau tujuan yang akan dicapai.
- 4) Menentukan kewenangan dan tanggungjawab berbagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

Oleh karena itu, semua pemimpin dari semua tingkat organisasi/instansi serta pejabat-pejabat pelaksana wajib mengindahkan semua ketentuan-ketentuan yang dituangkan dalam berbagai peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan kegiatannya.

Ketentuan-ketentuan yang menyangkut pelaksanaan pengawasan dalam pengurusan keuangan negara yang dapat disebut sebagai alat pengawasan preventif, antara lain:

- 1) UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Indonesia (ICW) sebagaimana yang telah diubah dan ditambah, terakhir dengan UU No.9 Tahun 1968 sepanjang beberapa ketentuan yang belum diatur dalam UU No.17 Tahun 2003.
- 2) Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan pada setiap awal tahun anggaran.
- 3) Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, terakhir Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 dan Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2000, yang antara lain mengatur tentang:
 - a. Pengurusan penerimaan negara
 - b. Pengurusan pengeluaran negara
 - c. Penatausahaan dan pengawasan anggaran
 - d. Prosedur pembelian dan pemborongan pekerjaan, antara lain:
 - a) Pembelian dan pemborongan pekerjaan yang bernilai diatas Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah) sampai dengan yang bernilai Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dilaksanakan melalui sekurang-kurangnya tiga penawaran yang masuk dari rekanan/pemborong, yang keseluruhannya

dari golongan ekonomi lemah setempat, dan pelaksanaannya dengan Surat Perintah Kerja (SPK) atau Surat Kontrak.

- b) Pembelian dan pemborongan pekerjaan yang bernilai diatas Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) dilaksanakan melalui pelelangan terbatas/umum dan pelaksanaannya harus dengan Surat Kontrak. Pembelian dan pemborongan pekerjaan diatas yang bernilai sampai dengan Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah) pelelangan dilakukan diantara rekanan/pemborong setempat dengan memberikan kelonggaran kepada golongan ekonomi lemah sebesar 10% diatas harga penawaran yang memenuhi dari peserta yang tidak termasuk dalam golongan ekonomi lemah.
- 4) Daftar Isian Proyek (DIP) untuk pelaksanaan anggaran belanja pembangunan (proyek sektoral). DIP ini merupakan daftar yang berisi rencana pembiayaan dan target yang harus dicapai oleh proyek. Disamping DIP ini harus disahkan oleh Ketua BAPPENAS dan Menteri Keuangan (dalam hal ini dilimpahkan kepada Direktur Jenderal Anggaran), dalam rangka pengawasan preventif proyek-proyek, diterbitkan pula Petunjuk Operasional (PO) oleh pejabat eselo 1 dari Departemen/Lembaga yang membawahi proyek yang bersangkutan untuk keperluan pengarahannya terhadap pelaksanaan proyek. Untuk pelaksanaan anggaran belanja rutin digunakan Daftar Isian Kegiatan (DIK) yang juga merupakan alat pengawasan preventif. DIK ini harus disahkan oleh Menteri Keuangan (dalam hal ini dilimpahkan kepada Direktur Jenderal Anggaran).
- 5) Prosedur pembayaran kepada pihak ketiga yang nilainya diatas Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) harus dilaksanakan dengan beban tetap. Dalam hal ini pembayaran dari kantor kas negara langsung kepada

pihak ketiga setelah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan sehingga resiko karena terlalu banyaknya terdapat uang tunai pada bendaharawan dapat dihilangkan.

- 6) Ketentuan yang melarang Bendaharawan menyimpan uang tunai dalam brankas lebih dari Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah), dan kelebihan dari jumlah tersebut harus disimpan di Bank Pemerintah atas nama jabatan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengurangi resiko kerugian keuangan negara dari pencurian, kebakaran dan penggunaan sementara untuk tujuan lain.
- 7) Ketentuan yang melarang Bank-Bank Pemerintah membayarkan jasa giro kepada bendaharawan atas saldo rekening bendaharawan pada Bank yang bersangkutan. Jasa giro ini oleh Bank yang bersangkutan disetorkan ke rekening Kas Negara/Bendahara Umum Bank Indonesia. Dengan demikian kemungkinan penggunaan jasa giro oleh bendaharawan dapat dicegah. Seperti diketahui bahwa jasa giro merupakan pendapatan negara yang memang harus disetor ke Kas Negara. Jika ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan pengawasan preventif benar-benar ditaati, maka pengawasan dalam bentuk-bentuk lainnya akan menjadi lebih mudah.

2. Pengawasan Represif

Untuk mengawasi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara tidak cukup dengan adanya pengawasan preventif saja. Tidak seluruh kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan anggaran diatur dengan ketentuan-ketentuan, mungkin saja dalam pelaksanaan anggaran terjadi penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan yang telah ditetapkan. Berkenaan dengan hal itu, masih diperlukan adanya pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dan apa yang seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti

kebijaksanaan dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan. Tindakan pengawasan represif itu dapat berupa atau diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan setempat, vertifikasi, monitoring dan sebagainya.

Adapun aparat-aparat atau unit-unit yang melakukan pengawasan represif antara lain:

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang didasarkan pada Pasal 23E UUD 1945, UU No.5 Tahun 1973 dan UU No. 17 Tahun 2003. Badan Pemeriksa Keuangan merupakan Badan Pengawas tertinggi yang melakukan pengawasan terhadap penguasaan dan pengurusan keuangan negara yang dilaksanakan oleh badan eksekutif (pemerintah). Jadi Badan Pemeriksa Keuangan juga mempunyai tugas melakukan pemeriksaan terhadap semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hasil pemeriksaan itu oleh Badan Pemeriksa Keuangan diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dapat mengikuti dan menilai kebijaksanaan ekonomi, finansial dari pemerintah.
- 2) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang didasarkan atas Keputusan Presiden RI Nomor 31 Tahun 1983. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP pada tingkat eksekutif terhadap penguasaan dan pengurusan keuangan negara antara lain:
 - a. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah baik pada tingkat pusat maupun daerah
 - b. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pengurusan barang-barang bergerak dan tidak bergerak milik negara/daerah yang ada pada departemen, lembaga-lembaga negara, pemerintah daerah, serta organisasi vertikalnya.
 - c. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas semua badan hukum publik dan privat baik didalam maupun diluar negeri, yang kekayaannya terdiri dari sebagian kekayaan negara yang

dipisahkan atau keuangannya dibelanjai atau disubsidi beban belanja anggaran negara, termasuk juga badan-badan dimana negara mempunyai kepentingan penyertaan modal dan kepentingan karena pemberian hak atau wewenang hukum publik di dalamnya atau karena kepentingan lainnya.

- d. Melakukan tata usaha dan penyusunan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.
 - e. Menyusun neraca kekayaan negara.
 - f. Memberikan saran-saran dan pedoman-pedoman mengenai organisasi/administrasi serta saran-saran mengenai masalah-masalah yang terletak didalam bidang ekonomi perusahaan dan keuangan pada umumnya.
 - g. Menyelenggarakan koordinasi atas pelaksanaan tugas aparaturnya pada tingkat eksekutif atas penguasaan dan penguasaan keuangan negara.
- 3) Inspektorat Jenderal masing-masing Departemen/Unit Pengawasan di Lembaga-Lembaga Negara yang didasarkan atas Keputusan Presiden RI Nomor 102 Tahun 2001.

Inspektorat Jenderal Departemen/Unit Pengawasan di Lembaga Negara disamping bertugas mengawasi pelaksanaan teknis di Departemen/lembaga masing-masing, juga bertugas mengawasi pelaksanaan anggaran di departemen/lembaga negara masing-masing atas nama Menteri/Ketua lembaga yang bersangkutan.

Inspektorat Jenderal Departemen/Unit Pengawasan di Lembaga Negara mempunyai tugas antara lain:

- a. Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi di lingkungan departemen/lembaga negara yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi umum, administrasi keuangan, hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek pembangunan dan lain-lain.

- b. Pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi dilingkungan departemen/lembaga negara atas petunjuk Menteri/ketua lembaga.
- c. Pengurusan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan dibidang administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi dilingkungan departemen/lembaga negara.

Berdasarkan Pasal 68 Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002, dalam pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembangunan, dilakukan oleh atasan langsung pemimpin proyek/bagian proyek, inspektur jenderal/pimpinan unit pengawasan pada lembaga negara mengadakan pemeriksaan atas pelaksanaan anggaran oleh pimpinan proyek yang meliputi kegiatan:

- a. Penelitian terhadap SPJP (Surat Pertanggungjawaban Proyek) dengan memperhatikan DIP, PO dan bahan-bahan lainnya.
- b. Pengujian terhadap efektivitas, efisiensi pelaksanaan operasional, efisiensi penggunaan dana dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

IV. PENUTUP

Uang adalah alat tukar yang bernilai ekonomi dan juga politik. Uang dapat menjadi sumber kekuatan dan kekuasaan yang riil. Kekuasaan adalah uang, dan uang berarti kekuasaan (*power is money, and money means power*). Karena itu jika tidak diimbangi oleh keyakinan akan nilai-nilai moral, etika, dan agama, di samping dapat membawa kebaikan, uang juga dapat menjerumuskan orang ke lembah yang nista, uang dapat membuat orang mengagungkan uang di atas segalanya, sehingga yang berlaku bukanlah ketuhanan yang maha esa, melainkan keuangan yang maha kuasa karena uang dapat menyebabkan orang tunduk dan hanya mengabdikan kepadanya.

Oleh sebab itu, setiap pengelolaan keuangan haruslah dilakukan sesuai dengan norma-norma aturan yang berlaku (*rule of the game*), dan untuk menjamin hal tersebut diperlukan mekanisme pemeriksaan yang disebut *financial audit*. Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, untuk pemeriksaan semacam itu, maka dibentuklah lembaga, badan, organ negara yang tersendiri, yang dalam bekerja bersifat otonom atau independen yang kewenangan lembaganya diberikan oleh konstitusi. Itulah salah satu gagasan atau ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang mengawasi dibidang Keuangan, sesuai dengan amanat UUD 1945 yang memuat baik cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip penyelenggaraan negara.

Disisi lain, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Menurut Jimly Asshiddiqie keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam struktur kelembagaan negara Republik Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR dibidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.

Eksistensi dan fungsi BPK sudah dirumuskan secara jelas dalam diktum Pasal 23E UUD 1945, namun tentang definisi keuangan negara tidak dijumpai pengaturannya secara eksplisit. Hal ini dapat mengaburkan dalam hubungan materi (keuangan negara) yang harus dipertanggungjawabkan oleh siapa dan kepada siapa menurut Pasal 23E UUD 1945. Namun dengan berlakunya UU No.17 Tahun 2003, telah memberi penjelasan tentang yang dimaksud dengan keuangan negara. Pengertian keuangan negara yang disebut dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 17 Tahun 2003 tersebut telah memperluas pengertian keuangan negara yang meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dengan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;

- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dengan bertambah luasnya pengertian keuangan negara yang diuraikan dalam UU No.17 Tahun 2003 tersebut, secara otomatis mempengaruhi fungsi BPK, dalam pengertian jangkauan obyek pemeriksaan BPK terhadap keuangan negara tidak hanya terbatas pada APBN saja. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, penulis menyarankan setiap laporan pemeriksaan BPK yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan rakyat (DPR) itu harus terbuka untuk umum dengan cara salah satunya adalah melalui situs web BPK. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous, 1972, *25 Tahun Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*, Sekretariat Utama Badan Pemeriksa Keuangan.
- _____, 2000, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan).
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- _____, 2006, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2006, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR Dengan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV. UTOMO.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid 1*.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.