

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembagian atau pemisahan kekuasaan lembaga-lembaga negara di kenal dengan istilah “*Trias Politica*” yang dikemukakan oleh Montesquieu. Tiga macam pembagian cabang kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.¹

Pemisahan kekuasaan di Indonesia memang tidak disebutkan dengan tegas menganut *Trias Politica* dalam Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945). Namun secara implisit Indonesia menghendaki adanya pembagian kekuasaan lewat amandemen UUD 1945 pasca reformasi. Indonesia sendiri tidak menganut teori ini secara absolut. Kekuasaan legislative dipegang oleh MPR, DPR dan DPD, namun hanya DPR yang memegang kekuasaan membentuk undangundang, jelas disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan dibantu oleh Presiden. Untuk Kekuasaan Eksekutif sebagai yang melaksanakan undang-undang dipegang oleh Presiden dan Kekuasaan Yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan setelah diamandemen ditambah dengan Mahkamah Konstitusi sebagai

¹ Abu Daud Busroh, 2010, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 85.

lembaga negara yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya.

Bukti Indonesia tidak menganut konsep *Trias Politica* secara absolut ditandai dengan hadirnya salah satu lembaga yang berada diluar konsep ini yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat menjadi BPK) yang memegang kekuasaan eksaminatif yaitu kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara yang diatur dalam Pasal 23 EUUD 1945 sesudah amandemen.² Kehadiran lembaga ini merupakan kebutuhan terhadap suatu lembaga negara yang benar-benar independen dan tidak berada di bawah tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudisial) dalam hal pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab negara. Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya BPK diharapkan tidak dapat diintervensi oleh kekuasaan manapun. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat menjadi UU BPK), disebutkan “BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya”. Sehingga relasi BPK dan DPR berkaitan dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK dan diserahkan kepada DPR untuk ditindak lanjuti.

BPK merupakan lembaga negara yang dibentuk guna menyelenggarakan pemerintahan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik

² Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti dan Tri Mulyani, 2016, “Penerapan Konsep *Trias Politica* Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen” Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol 18, No. 2, hlm.336.

Indonesia Tahun 1945. BPK merupakan organ konstitusi karena diatur dan dibentuk langsung oleh Undang-Undang Dasar.³ Cikal bakal dibentuknya BPK sudah ada sejak zaman Hindia Belanda yang dikenal dengan nama *Raad Van Rakenkamer*.⁴ Lembaga ini dibentuk guna membantu pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat menjadi DPR) dibidang pengawasan terhadap kinerja pemerintah.

Pada awal kemerdekaan pembentukan BPK menjadi salah satu agenda penting, buktinya pembentukan BPK diatur khusus dalam Pasal 23 ayat (5) yang berbunyi *“untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksaan keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”*. Pemeriksaan terdapat di sistem administrasi dan manajemen keuangan modern, yang mana proses pemeriksaan merupakan rangkaian akhir dari proses akuntansi. Oleh karena itulah pentingnya proses pemeriksaan dilakukan oleh lembaga yang independen untuk mengukur kewajaran laporan keuangan atas penggunaan keuangan negara. Sehingga materi BPK menjadi salah satu objek perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada awal reformasi dengan memperkuat kedudukan BPK.⁵

Dalam Pasal 23E ditentukan :

³ Jimly Assididique, 2010 *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 37.

⁴ *Ibid.*, hlm. 136.

⁵ Patrialis Akbar, 2015, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 32.

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara 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.

BPK juga dapat 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.⁶ Dalam Pasal 23E ayat (1) dijelaskan BPK adalah lembaga yang bebas dan mandiri. Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, proses pemeriksaan laporan keuangan maupun kinerja diperlukan lembaga yang independen agar dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun. Sehingga frasa “*bebas dan mandiri*” diartikan bahwa BPK sebagai lembaga yang bebas dari kepentingan lembaga lain, baik itu lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Kebebasan yang dimiliki BPK adalah kebebasan dalam menentukan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan.⁷ Mandiri yang dimaksud dalam arti mencakup ketersediaan sumber daya manusia, anggaran dan sarana pendukung lainnya yang memadai⁸. Dalam pengertian lain mandiri yang dimaksud adalah pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK tidak tergantung atau digantungkan pada sikap dan langkah

⁶ Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, hlm.14.

⁷Aspek Hukum Dalam Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK, Tersedia pada <http://www.bpk.go.id/> Diakses Pada 2 Maret 2020, Pukul 22.13 WIB.

⁸Nizam Burhanuddin, 2015, *Hukum Keuangan Negara*, Yogyakarta, Total Media, hlm.140.

ataupun respon lembaga atau pihak luar dirinya termasuk lembaga yang menjadi objek pemeriksaan.⁹ Meskipun demikian kebebasan dan kemandirian itu hanya dalam hal menjalankan tugas pemeriksaan sesuai dengan Pasal 31 ayat (1) UU BPK. Namun dalam hal pemilihan anggota BPK tidak dibatasi dalam undang-undang ini. Sehingga masih banyak diisi oleh anggota partai politik yang sarat dengan kepentingan partai. Sedangkan salah satu objek pemeriksaan adalah anggota DPR yang juga berasal partai politik sehingga memungkinkan terjadinya konflik kepentingan. Dapat dilihat dari anggota BPK periode 2019-2024 yang telah disahkan oleh DPR, empat dari lima anggota yang terpilih berasal dari partai politik.¹⁰

Dalam hal hasil pemeriksaan BPK ditindaklanjuti oleh DPR adalah bentuk pelaksanaan tugasnya sebagai mitra DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan atas kinerja pemerintah dan pemerintahan lewat komisi XI bidang keuangan DPR. Oleh karena itu, BPK harus memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya¹¹. Namun, seringkali diantara lembaga ini kesulitan menjalankan fungsi-fungsi yang sifatnya koordinatif, oleh karena ketiadaan kewenangan yang disematkan untuk melakukan tindakan tersebut.¹²

⁹ Fery Aferio, 2015, "Kebebasan dan Kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pengawasan Penggunaan Keuangan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jurnal Online Mahasiswa, Vol. 03 No.2.

¹⁰ Tersedia pada <https://kolom.tempo.co/read/1255208/bpk-rasa-partai-politik/full&view=ok>, Diakses Pada 16 September 2020, Pukul 14.47 WIB.

¹¹ Nizam Burhanuddin, *Op. Cit.*, hlm. 141.

¹² Zainal Arifin Moechtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 139.

BPK sebagai salah satu lembaga tinggi negara bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.¹³ Hal itu dilakukan terhadap Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara¹⁴. Pemeriksaan tersebut mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat menjadi UU MD3), pada Pasal 83 terdapat alat kelengkapan baru DPR yaitu Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (selanjutnya disingkat menjadi BAKN). Sebelumnya BAKN pernah dibentuk pada tahun 2014 namun dilikuidasi karena kinerjanya dirasa kurang efektif. Pasal 112D disebutkan BAKN bertugas, (a). melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR; (b). menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi; (c). menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan (d). memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

¹³ *Ibid.*, hlm.145.

¹⁴ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Kehadiran BAKN sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap diharapkan dapat berkontribusi positif dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara serta menjaga kredibilitas atas kepercayaan publik/masyarakat DPR RI khususnya dalam melaksanakan fungsi pengawasan dewan¹⁵. Berdasarkan Pasal 71 angka (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 disebutkan bahwa fungsi pengawasan oleh DPR adalah mengawasi pelaksanaan undang-undang dan APBN. Selanjutnya dalam Pasal 112D angka (1), BAKN bertugas melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR. Apabila penelaahan tersebut berpengaruh atas hasil pemeriksaan BPK artinya tugas dan kewenangan BPK tidak lagi bebas dan mandiri sesuai amanah konstitusi atau penelaahan yang dimaksud hanya proses administrasi ditingkat DPR semata. Sedangkan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyebutkan pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam hasil laporan pemeriksaan yang disampaikan BPK. Sehingga tindaklanjut tersebut bersifat wajib selain itu pemerintah wajib juga harus memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindaklanjut atas rekomendasi BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima.¹⁶ Artinya tidak ada telaahan awal yang harus dilakukan oleh pejabat terkait ataupun pemerintah.

¹⁵Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, Tersedia dilihat pada <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Akuntabilitas-Kuangan-Negara/>, Diakses pada 26 Juni 2020, Pukul 11.31 WIB.

¹⁶ Gilang Prama Jasa dan Ratna Herawati, 2017, "Dinamika Relasi Antara Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara" *Jurnal Law Reform*, Vol. 13 No. 2, hlm. 196.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 mengatur tentang hal yang berkaitan dengan tata pelaksanaan kewenangan DPR dan alat kelengkapannya, namun tidak menjelaskan mekanisme penelaahan hasil temuan BPK oleh BAKN secara jelas.

Kehadiran BAKN berkaitan langsung dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan BPK dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU BPK menyebutkan *“BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya”*. Selanjutnya di ayat (2) disebutkan bahwa DPR, DPD, dan DPRD yang menindaklanjuti hasil pemeriksaan, artinya tidak ada proses penelaahan awal yang dilakukan oleh DPR, DPD, dan DPRD. Selanjutnya pada Pasal 112D huruf (b) disebutkan BAKN bertugas *“menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi”*. BAKN akan menyampaikan hasil penelaahannya atas hasil pemeriksaan BPK yang terlebih dahulu telah melakukan rapat untuk melakukan pembahasan.¹⁷ Selanjutnya di huruf (c) disebutkan BAKN juga bertugas *“menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi”*. Jika frasa *“atas permintaan komisi”* diartikan melalui teori penafsiran harfiah (*what does the word mean*) maka, BAKN akan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK tergantung

¹⁷ Pasal 71E angka (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2018.

persetujuan komisi sehingga memungkinkan BPK kehilangan corong dalam melakukan tindak lanjut apabila dari hasil temuan tersebut terdapat unsur pidana¹⁸. Sesuai dengan amanat konstitusi pemeriksaan yang dilakukan BPK dilakukan secara bebas dan mandiri, mengenai perlu adanya telaah permulaan yang dilakukan BAKN bahkan sampai menunggu hasil persetujuan komisi perlu dibahas.

Berdasarkan hal tersebut maka penulis bermaksud untuk membahas mengenai BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri serta wewenang BAKN terhadap hasil pemeriksaan BPK. Maka dalam hal ini penulis berkeinginan melakukan pembahasan tentang **“WEWENANG BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA SEBAGAI ALAT KELENGKAPAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM MELAKUKAN PENELAAHAN TERHADAP HASIL PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat tetap menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 220.

2. Bagaimana wewenang Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dalam menelaah hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas adapun tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan BAKN sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Untuk mengetahui wewenang BAKN dalam menelaah hasil pemeriksaan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi penulis sendiri diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam karya ilmiah, yang merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya telah diperoleh dibangku perkuliahan. Terutama dalam wawasan berpikir penulis terkait dengan bidang hukum tata negara serta bisa menjadi *amal jariyah* bagi penulis nantinya.

- b. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memperkaya khasanah literatur pengetahuan ilmu hukum yang berguna bagi masyarakat, khususnya bidang ilmu hukum tata negara dapat digunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan serta teori-teori yang ada didalamnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai Badan Pemeriksa Keuangan yang dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya dilaksanakan secara bebas dan mandiri.
- b. Bagi pemerintah dan DPR/DPRD, diharapkan dapat membantu kinerja BPK dalam melakukan pengawasan demi mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.
- c. Bagi semua pihak, dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam mewujudkan prinsip *checks and balances*.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.¹⁹ Dalam menyusun tugas akhir ini, dibutuhkan bahan

¹⁹Bambang Sunggono, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 29.

atau data yang konkrit, yang berasal dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sejarah hukum dan perbandingan hukum²⁰. Dalam penelitian ini penulis lebih menekankan pada penelitian sinkronisasi peraturan perundang-undangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai pengaturan BAKN serta tugas dan kewenangannya dalam melakukan penelaahan hasil temuan BPK.

3. Pendekatan Masalah

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Aproach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua aturan yang bersangkutan paut dengan isu yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Aproach*)

²⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 15.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang MD3 ini yang terkait dengan tugas dan kewenangan BAKN sebagai alat kelengkapan dewan dapat menelaah hasil temuan BPK yang kemudian akan diuji dengan konsep-konsep dan teori-teori yang ada.

4. Sumber Data

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain:²¹

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.²²

Adapun bahan primer yang dibutuhkan penulis adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
5. Undang-Undang No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

²¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.31.

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press, Jakarta, 1986, hlm.43.

6. Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;.
7. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer²³ yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang sudah dipublikasikan, jurnal- jurnal hukum, artikel, makalah, situs internet dan lainnya. Buku dari Jimly Assididique yang berjudul *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara* terbitan Sinar Grafika tahun 2010 menjadi bahan sekunder yang sering penulis kutip.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.²⁴ E-Jurnal dan website resmi DPR dan BPK menjadi sumber bahan hukum tersier yang penulis gunakan dalam penelitian ini.

5. Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan maka dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga didapatkan data yang akurat. Setelah dilakukan penyaringan dan pemisahan data maka tahap selanjutnya dilakukan pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses *editing* yaitu merapikan kembali data yang

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.*

telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian sehingga didapat suatu kesimpulan akhir secara umum dan dapat di pertanggung jawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

6. Analisis Data

Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, penulis melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan menilai data yang telah disajikan untuk menjawab masalah berdasarkan teori-teori yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga ditarik kesimpulan yang bahwa pengaturan BAKN terdapat di UU MD3 serta tugas dan kewenangannya melampaui dan tumpang tindih dengan tugas dan kewenangan BPK.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat

1. Pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat

Pasca Proklamasi kemerdekaan tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi yang mana penyelenggaraan negara didasarkan pada UUD 1945. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian disingkat DPR RI dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dijelaskan bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, selanjutnya pada Pasal 68 disebutkan bahwa DPR merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. DPR juga merupakan Badan legislatif atau *legislature* yang mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate, atau membuat undang-undang.²⁵ DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kedudukan dan perannya sangat penting dalam penyelenggaraa negara demokrasi, karena DPR merupakan salah satu manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. DPR merupakan cermin

²⁵ Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 315.

representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).²⁶

DPR sebagai salah satu bagian dari pemisahan cabang kekuasaan (*Trias Politica*) agar dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu untuk menjalankan amanah sebagai perwakilan suara rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lainnya berdasarkan prinsip *checks and balances*. Dengan prinsip tersebut, maka tidak ada lembaga yang saling melampaui kewenangan lembaga lain serta tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat.²⁷ DPR yang merupakan Lembaga legislatif artinya merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membuat undang-undang sebagai sistem lembaga perwakilan rakyat. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.²⁸ Karena merupakan lembaga legislatif maka fungsi utama DPR adalah sebagai legislator atau pembuat undang-undang hal ini jelas disebutkan dalam Pasal 20A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPR mempunyai fungsi: legislasi, anggaran, dan pengawasan. Legislasi, yaitu untuk membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²⁹ Anggaran,

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 119.

²⁷ F.X. Soekarno, 2009, *Badan Legilasi DPR RI*, Jakarta, hlm. 1.

²⁸ H.A.S. Natabaya, 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 60.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 300.

merupakan bentuk perbuatan hukum yang dilakukan DPR RI bersama Presiden untuk menyusun dan menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD).³⁰ Pengawasan, yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya.³¹

Untuk melaksanakan fungsi tersebut berikut tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh DPR sebagai badan legislati dan representasi politik:³²

Fungsi legislati, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
2. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU)
3. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
4. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD
5. Menetapkan UU bersama dengan Presiden
6. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU

Fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden)
2. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama
3. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK

³⁰ Arthika Hendro Nazthalico Jacobus, 2013, "Fungsi DPR Dalam Melaksanakan Fungsi Pengawasan di Bidang Tertentu Terhadap Bank Bank Indonesia", Lex Administratum, Vol.1, No.1.

³¹ Jimly Asshiddiqie. *Loc. Cit.*

³² Tugas dan Wewenang DPR, Tersedia pada <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Tugas-dan-Wewenang/>, Diakses pada 16 September 2020, Pukul 16.30 WIB.

4. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

Fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah
2. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama)

Tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain:

1. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat
2. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk: (1) menyatakan perang ataupun membuat perdamaian dengan Negara lain; (2) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial.
3. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal: (1) pemberian amnesti dan abolisi; (2) mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar lain
4. Memilih Anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD
5. Memberikan persetujuan kepada Komisi Yudisial terkait calon hakim agung yang akan ditetapkan menjadi hakim agung oleh Presiden
6. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi untuk selanjutnya diajukan ke Presiden

2. Pengaturan Alat Kelengkapan Dewan

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR RI juga menyebutkan bahwa DPR memiliki tiga fungsi, yaitu *fungsi legislasi*, *fungsi anggaran* dan *fungsi pengawasan*. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh alat-alat kelengkapan DPR RI yang berwenang. Ketiga fungsi tersebut juga tercantum dalam Pasal 20A amandemen Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun Alat Kelengkapan

DPR yang dimaksud adalah sesuai dalam Pasal 23 Peraturan DPR RI Nomor 1

Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR RI beserta tugasnya, yaitu:³³

1. Pimpinan

Pimpinan DPR bertugas:

- a. memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b. menyusun rencana kerja pimpinan;
- c. melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR;
- d. menjadi juru bicara DPR;
- e. melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR;
- f. mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya;
- g. mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR;
- h. mewakili DPR di pengadilan;
- i. melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- k. menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.,

2. Badan Musyawarah

- a. menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;
- b. memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan wewenang dan tugas DPR;
- c. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- d. mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;

³³Alat Kelengkapan DPR, Tersedia pada <http://www.dpr.go.id/> Diakses Pada 16 September 2020, Pukul 16.44 WIB.

- e. menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lain yang diatur dalam undang-undang oleh alat kelengkapan DPR;
- f. mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR; dan
- g. melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

3. Komisi;

1. Tugas komisi di bidang anggaran adalah:

- a. mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- b. mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah;
- c. membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, dan program kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;
- d. mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- e. menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, huruf c, dan huruf d kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi;
- f. membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, dan program, kementerian yang menjadi mitra kerja komisi berdasarkan hasil sinkronisasi alokasi anggaran kementerian/lembaga oleh Badan Anggaran;
- g. menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf f untuk bahan akhir penetapan APBN; dan
- h. membahas dan menetapkan alokasi anggaran per program yang bersifat tahunan dan tahun jamak yang menjadi mitra komisi bersangkutan.

2. Tugas komisi di bidang pengawasan meliputi:

- a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- c. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- d. melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; dan
- e. membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

4. Badan Legislasi;

Badan Legislasi bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- b. mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;
- d. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- e. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;
- f. melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;
- g. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
- h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- i. melakukan sosialisasi program legislasi nasional; dan
- j. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya

5. Badan Anggaran;

Badan Legislasi bertugas:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- b. mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;
- d. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;

- e. melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;
 - f. melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;
 - g. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
 - h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
 - i. melakukan sosialisasi program legislasi nasional; dan
 - j. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya
6. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara;
BAKN bertugas:
- a. melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
 - b. menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
 - c. menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
 - d. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.
7. Badan Kerja Sama Antar Parlemen ;
BKSAP bertugas:
- a. membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/atau anggota parlemen negara lain;
 - b. menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR;
 - c. mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri; dan
 - d. memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antarparlemen.
8. Mahkamah Kehormatan Dewan;
- Mahkamah Kehormatan Dewan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
- a. tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan yang sah;

- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sebagaimana ketentuan mengenai syarat calon anggota DPR yang diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/atau
- d. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

9. Badan Urusan Rumah Tangga

BURT bertugas:

- a. menetapkan arah kebijakan umum pengelolaan anggaran DPR untuk setiap tahun anggaran dan diserahkan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk dilaksanakan;
- b. menyusun rencana kerja dan anggaran DPR secara mandiri yang dituangkan dalam program dan kegiatan setiap tahun berdasarkan usulan dari alat kelengkapan DPR dan fraksi;
- c. dalam menyusun program dan kegiatan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf b, BURT dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada pemerintah untuk dibahas bersama;
- d. melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR;
- e. melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugasi oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;
- f. menyampaikan hasil keputusan dan arah kebijakan umum anggaran tahunan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam rapat paripurna DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- g. menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

10. Panitia Khusus;

Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

11. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPR.

Terkait dengan alat kelengkapan DPR yaitu komisi yang berjumlah sebelas komisi (I-XI). Dengan Komisi XI yang memiliki ruang lingkup keuangan bermitra dengan BPK namun tidak bermitra dengan BAKN.³⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

1. Pengaturan Badan Pemeriksa Keuangan

Pasal 1 ayat (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 1945. BPK berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. BPK mempunyai sembilan anggota yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan BPK terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota.

Selanjutnya pada Pasal 2 UU BPK mengatur bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Sementara

³⁴ Tersedia pada <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Komisi-xi> Diakses Pada 16 September 2020, Pukul 16.54 WIB.

itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan dari dalam Badan Pemeriksa Keuangan sendiri. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Negara, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksaan keuangan atau audit keuangan merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.³⁵ Pemeriksaan Keuangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah secara umum.³⁶ Pemeriksaan (*auditing*) yang dimaksud adalah pemeriksaan terhadap keuangan, kinerja dan tujuan tertentu. Pemeriksaan bukan bertujuan mencari kesalahan namun menjadi alat kontrol kinerja pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya, ketika ditemukan masalah artinya ada hal yang tidak berjalan dikoridornya, dengan demikian pemeriksaan dapat berfungsi preventif, korektif

³⁵ Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

³⁶ Jimly Assididjue, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 138.

dan kuratif.³⁷ Dalam hal melaksanakan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Undang-Undang Dasar 1945 meligitimasi perubahan fungsi pemeriksaan BPK yang tidak hanya ditujukan pada tanggung jawab keuangan negara, tetapi juga pengelolaan keuangan negara³⁸. Sesuai dengan Pasal 2 Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dinyatakan bahwa BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan adanya pemeriksaan tersebut diharapkan tidak terjadi penyimpangan ataupun guna menghindari adanya praktek-praktek yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara.

2. Tugas dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan

Menurut Jimly Asshididiqie dalam buku Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi menyebutkan dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang:

- a. Fungsi operatif, yaitu berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas negara.
- b. Fungsi yudikatif, yaitu berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukanbendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.

³⁷*Ibid.* hlm. 138.

³⁸Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 17.

- c. Fungsi advisory, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Sedangkan ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Kedua bentuk pemeriksaan ini bertujuan untuk mengamankan keuangan negara.

Berikut hukum, nilai dasar, tugas dan kewenangan BPK:³⁹

1. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan :

- a. Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

1. Nilai Dasar Badan Pemeriksa Keuangan

- a. Independensi; yaitu bahwa BPK menjunjung tinggi independensi baik secara kelembagaan, organisasi, maupun individu. Dalam semua hal yang berkaitan dengan pekerjaan pemeriksaan, BPK bebas dalam sikap mental dan penampilan dari gangguan pribadi, ekstern, dan/ atau organisasi yang dapat mempengaruhi independensi;

³⁹ Tersedia pada, <https://www.bpk.go.id/> Diakses pada 16 September 2020, Pukul 17.05 WIB.

b. Integritas; yaitu bahwa BPK membangun nilai integritas dengan bersikap jujur, objektif, dan tegas dalam menerapkan prinsip, nilai, dan keputusan.

c. Profesionalisme; yaitu bahwa BPK membangun nilai profesionalisme dengan menerapkan prinsip kehati-hatian, ketelitian, dan kecermatan, serta berpedoman kepada standar yang berlaku.

2. Tugas Dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

Beberapa hal penting terkait Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai berikut:

Pasal 6 (1) BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

(2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

(3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

(4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

(5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

Pasal 7

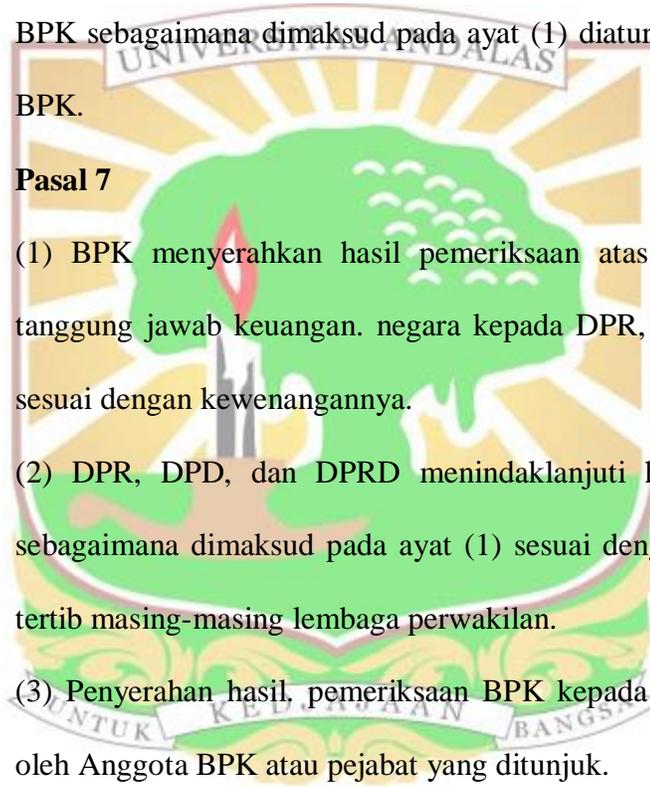
(1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

(2) DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan.

(3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.

(4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.

(5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.



Pasal 8

(1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

(2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.

(3) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.

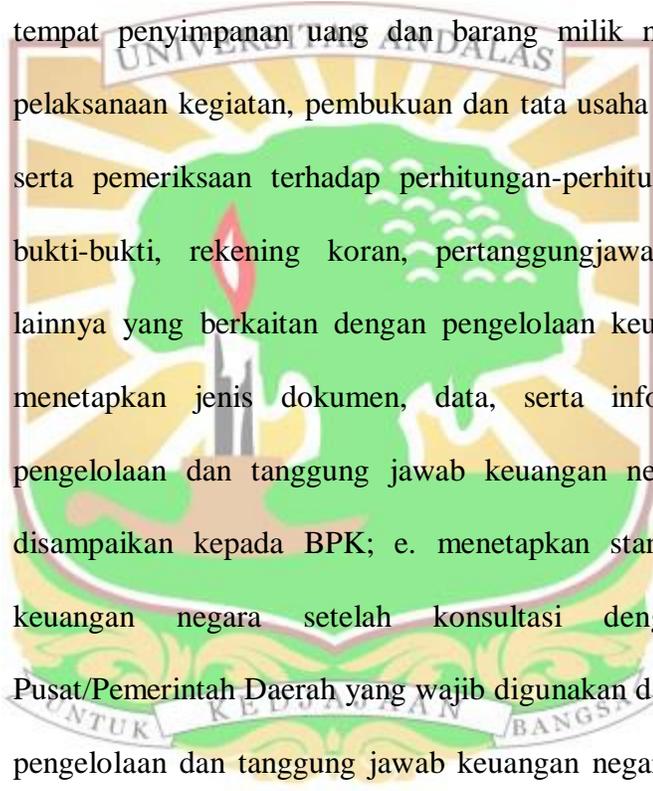
(4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundangundangan.

(5) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.

Pasal 9

(1) Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang: a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan

menyajikan laporan pemeriksaan; b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara; c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara; d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK; e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara; g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK; h. membina jabatan fungsional Pemeriksa; i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah



Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

(2) Dokumen, data serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

Berdasarkan pasal-pasal diatas maka dapat disimpulkan:

a. Tugas Badan Pemeriksa Keuangan

1. Memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan Lembaga atau Badan lain yang mengelola keuangan negara;
2. Melaporkan kepada penegak hukum jika dalam pemeriksaan ditemukan indikasi tindak pidana;
3. Memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat entitas yang diperiksa, dan hasilnya dilaporkan secara tertulis kepada lembaga perwakilan dan pemerintah.

b. Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan

1. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
2. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
3. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan,

pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;

4. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;

5. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;

6. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;

7. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;

8. Membina jabatan fungsional pemeriksa

9. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan

10. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

C. Tinjauan Umum Tentang Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

1. Pengaturan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

Dalam rangka meningkatkan penguatan dan pengefektifan kelembagaan DPR serta mendukung tugas dan wewenang DPR khususnya dalam fungsi pengawasan, maka dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 112A sampai dengan pasal 112G, telah dibentuk Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) yang ditetapkan menjadi salah satu Alat Kelengkapan Dewan (selanjutnya disingkat menjadi AKD) DPR. BAKN merupakan salah satu AKD

yang sebelumnya pernah ada, namun dihapuskan dari AKD pada 2014 karena kinerjanya dianggap kurang efektif. BAKN dalam hal pengawasan penggunaan keuangan negara berfungsi untuk melakukan telaahan terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK.

2. Tugas dan Kewenangan Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

Untuk menjalankan fungsi pengawasan oleh DPR berikut tugas dan kewenangan BAKN:

a. Dasar Hukum kehadiran BAKN:

1. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
7. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib .

b. Tugas BAKN;

1. melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
2. menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
3. menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan

4. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

Struktur organisasi BAKN terdiri Pimpinan BAKN terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BAKN dalam 1 (satu) paket yang bersifat tetap sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya BAKN dapat dibantu oleh akuntan, ahli hukum, analis keuangan, dan/atau peneliti. BAKN bertujuan mewujudkan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara serta menjaga kredibilitas atau kepercayaan publik/masyarakat DPR RI khususnya dalam melaksanakan fungsi pengawasan dewan.

