

EKSISTENSI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM STRUKTUR  
KETATANEGARAA REPUBLIK INDONESIA

JURNAL



Oleh

FAHMI KASUBA

0101 13 11 015

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS KHAIRUN

TERNATE

2017

**PUBLIKASI ISMIAH**

Untuk memperoleh gelar sarjana 1 (satu)

**FAHMI KASUBA**

**Mahmud Hi.Umar, S.H., M.H**

**Gunawan A. Tauda, S.H., LL.M**

**Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate**

**Bagian Hukum Tata Negara**

**Fakutas Hukum Universitas Khairun**

**Ternate**

**2017**

**EKSISTENSI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM STRUKTUR  
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

**FAHMI KASUBA**

Mahmud Hi.Umar, S.H., M.H

Gunawan A. Tauda, S.H., LL.M

Dr. Irham Rosidi, S.H., M.H

Abdul Kadir Bubu, S.H., M.H

Yahya Yunus, S.H., M.H

Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate

# **EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

FAHMI KASUBA

Dibimbing Oleh Mahmud Hi.Umar dan Gunawan A. Tauda

## **ABSTRAK**

**FAHMI KASUBA, 01011311015, 2017.** “*Eksistensi Kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*” dibawah bimbingan Bapak Mahmud Hi Umar selaku pembimbing I dan Gunawan A. Tauda selaku pembimbing II

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Eksistensi Kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia dan untuk mengetahui bagaimana Badan Pemeriksa Keuangan hadirkan dan sumber legitimasinya sehingga kedudukan dari BPK itu jelas dalam struktur ketatanegaraan republik indonaesia

Penelitian ini di lakukan berdasarkan pada literatur kepustakaan yaitu literatur, buku-buku, dan peraturan perundang-undangan. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, ialah sebagai institusi negara atau lembaga tinggi negara yang tercantum UUD 1945, artinya keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dibentuk oleh UUD, bukan undang-undang sehingga kedudukan BPK sejajar dengan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan yang lainnya di bentuk dengan UUD, hal ini di tegaskan dalam pasal 23 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang”. Jadi kedudukan dan kewenangannya sangat kuat dalam konstitusi Negara Republik Indonesia

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kostitusi dapat di pahami sebagai sekumpulan norma hukum dasar yang tertulis maupun tidak tertulis terbentuk dari pengaruh-pengaruh antarberbagai kekuasaan yang nyata dalam suaatu negara. Berbagai faktor kekuasaan yang nyata itu adalah kepala negara, pemerintah/kabinet, partai politik (*pressure groups*) atau kelompok kepentingan, pers, dan lembaga peradilan. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara lainnya, dan semua organisasi yang ada dalam neegara yang bersangkutan. Dengan kata lain, semua kekuatan politik yang ada dalam negara itu mempengaruhi terbentuknya norma-norma dasar yang kemudian tersusun menjadi apa yang disebut sebagai konstitusi itu. Oleh karena itu seperti dalam pandangan *Ferdinand Lasalle*, konstitusi itu menggambarkan antar faktor kekuasaan yang nyata (*the real machtsfactoren*) dalam dinamika kehidupan bernegara. Dari pengertian ini konstitusi dianggap sebagai kesatuan

organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum organisasi-organisasi yang ada dalam negara.<sup>1</sup>

Segalah arah dan kebijakan Negara Kesatuan Republik Indonesia, harus selalu menjadikan UUD 1945 atau konstitusi sebagai patokan, begitu juga dalam pembentukan struktur ketata negaraan republik indonesia, dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 tercermin dengan jelas tujuan negara, dan tugas kewenangan lembaga negaranya, secara tidak langsung dalam konstitusi atau UUD 1945 kita telah menganut teori trias politica yang di pelopori oleh John Locke Dan Montesquieu,

Menurt John Locke<sup>2</sup>, kekuasaan negara dibagi dalam tiga cabang kekuasaan yakni, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang dan didalamnya termasuk kekuasaan mengadili, kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya.

Dari sekian ahli John Locke merupakan ahli pertama kali mencetus doktrin/ ide tentang sistem kekuasaan negara sekitar (1637-1704) yang dikenal pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>3</sup> Triaspolitika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai dengan kondisi dan cultur di negaranya masing-masing. Triaspolitika adalah salah satu prinsip normatif bahwa kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>4</sup>

Dalam pandangan locke dan montesquieu, bahwa locke memasukkan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan ekektif, sedangkan *montesquieu* memandang bahwa kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berdiri sendiri. Kemudian kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut locke sebagai kekuasaan federatif, maka montesquieu memasukkan kedalam kekuasaan eksekutif. Esensi doktrin triaspolitica bahwa definisi tentang doktrin murni pemisahan kekuasaan dapat dikemukakan sebagai berikut:

Doktrin murni pemisahan kekuasaan dirumuskan untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik dengan membagi kekuasaan pemerintah dalam tiga cabang atau departemen yakni, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing cabang pemerintahan harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, untuk yang mengisi ketiga cabang pemerintahan ini harus tetap dipisahkan terpisah dan berdiri sendiri tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 101-102

<sup>2</sup> Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam prespektif Ketatanegaraan Di Indo nesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 79

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid*, Hlm. 79

mengawasi (*checks*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara.<sup>5</sup>

Secara garis besar sejarah perkembangan ke tatanegaran Indonesia dibagi dalam empat periode, yaitu:

1. Periode 17 agustus 1945- 27 Desember 1949
2. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950
3. Periode 17 Agustus 1950-05 juli 1959
4. Periode 05 juli 1959-sampai sekarang.

Pada periode pertama terbentuknya Negara Kesatuan Indonesia, konstitusi/UUD yang berlaku adalah UUD 1945 yang di tetapkan dan di sahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD 1945, di samping Majelis Permusyawaratan Rakyat, Persiden dan Dewan Perwakilan Rakyat yang menyelenggarakan pemerintahan juga ada lembaga-lembaga negara lain. Lembaga-lembaga tersebut, seperti Badan Pemeriksa Keuanagan (BPK) Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA) yang fungsinya tidak kalah penting dalam upaya merealisasikan tujuan Negara Republik Indonesia.<sup>6</sup> Dari empat periode sejarah ke tatanegaraan Indonesia yang begitu panjang keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan tetap di pertahankan keberadaannya dalam kostitusi Negara Republik Indonesia

Semenjak reformasi, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan yang berakibat pada berubahnya struktur ketatanegaraan. Salah satunya hasil perubahan yang cukup mendasar dalam perubahan supermasi MPR menjadi supermasi konstitusi. Pasca reformasi, Indonesia sudah tidak lagi mengenal istilah lembaga tertinggi negara untuk kedudukan MPR sehingga seluruh lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Seiring dengan itu konstitusi ditempatkan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara yang menjalankan roda penyelenggara negara. Lembag-lembaga negara saat ini ada yang baru di bentuk, ada yang di hapuskan dan ada yang masih tetap di pertahankan, sala satu yang masih tetap di pertahankan yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Di zaman Hindia Belanda, cikal bakal Badan Pemeriksa Keuangan ini adalah *raad van rekenkamer*. Keberadaannya sangat penting dalam rangka kepanjangan tangan fungsi pengawasan terhadap kinerja Gubernur Jenderal di bidang keuangan. Oleh karena itu, ketika Indonesia merdeka lembaga serupa juga di adakan dalam struktur kelembagaan negara Indonesia merdeka bersifat *auxiliary* terhadap fungsi dewan perwakilan rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintah.<sup>7</sup> Beberapa negara juga mengadakan lembaga semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan pemeriksaan atau *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga kostitusional yang disebut yuan pengawas keuangan sebagai

---

<sup>5</sup> Agus Wahyudi dalam buku Nelman Kusuma, *Ibid.* Hlm. 80

<sup>6</sup> Dasril Rajab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 188-189

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 136-137

salah satu pilar kelembagaan negara yang penting . fungsi pemeriksaan yang di kaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen<sup>8</sup>.

Badan Pemeriksa Keuangan sangat penting, dalam rangka menjamin perwujudan gagasan *good governance* yang bebas dari praktek-praktek yang menjadi salah satu penyebab utama terjadi krisis nasional berkepanjangan dan sekaligus menjadi salah satu aspirasi pokok gerakan reformasi nasional pada bulan mei 1998. Namun pada saat ini Badan Pemeriksa Keuangan RI sendiri, sebagai salah satu lembaga tinggi negara, dapat dikatakan kurang mendapat perhatian umum dalam penataan sistem ketatanegaraan kita, berhubungan kinerjanya selama ini cenderung kurang terdengar secara luas. Dalam rumusan UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan secara detail mengenai kedudukan BPK dalam tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>9</sup>

Dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia, begitu juga BPK yang merupakan salah satu Lembaga Tinggi Negara, semakin kuat dan kewenagannya semakin besar pula, di lihat dari tiga fungsi pokoknya yaitu, fungsi operatif, fungsi yustisi, dan fungsi *advisory*. Bentuk pelaksanaan ketiga fungsi itu adalah (i) fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara; (ii) fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negara bukan negara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara dan, (iii) fungsi *advisori* yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.<sup>10</sup>

Dari tiga fungsi pokok Badan P emeriksa Keuangan di atas penulis melihat BPK terkesan memonopoli kewenangan dari tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) dan membuat bertambah tidak jelas eksistensi BPK dalam struktur ketatanegaraan Nergara Republik Indonesia maka dengan latar belakang ini penulis merasa terpanggil untuk meneliti :

“EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM STRUKTUR KETATA NEGARAAN INDONESIA”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Struktur Ke Tatanegaraan Republik Indonesia?

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Hlm. 192

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam Uud 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Hlm.203

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paca Reformasi*, *Op Cit*, Hlm.144

2. Bagaimana Badan Pemeriksa Keuangan Berdasarkan Prespektif Teori Trias Politika?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini, yaitu :

1. Untuk mengetahui kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan struktur ke tatanegaraan Republik Indonesia
2. Mengetahui Letak Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Prespektif Teori Triaspolitika

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan tujuan penelitian ini maka manfaat yang akan diperoleh dalam penelitian ini adalah :

1. Teoritis, Yakni pengembangan ilmu terutama dalam penelitian sejenis
2. Praktis, yakni sebagai bahan perbandingan bagi para mahasiswa selanjutnya.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **1. Teori Negara Hukum**

Berbicara tentang konsep negara hukum telah banyak menghabiskan energy para pakar hukum, karena begitu kompleksnya standarisasi yang digunakan bagi sebuah negara jika hukum menjadi sebuah instrument untuk menjalankan kekuasaan, bahkan sampai hari ini perdebatan tentang konsepsi negara hukum itu masih menjadi wacana hangat. Pandangan-pandangan para pakar yang berbeda di dunia hukum dimulai sejak Plato hingga zaman modern masih seputar persoalan lama, yakni hukum, kemanusiaan, negara, dan batasan-batasan kekuasaan, sehingga tokoh-tokoh seperti Montesquieu, Jhon Lock, Jean Jaques Rousseau, dan sebagainya telah mampu menemukan teori mengenai negara hukum yang menjadi rujukan atau intrumen dasar ketika kita berbicara tentang hukum. Pandangan Montesquieu, misalnya tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam hal ini tiga cabang kekuasaan secara tegas adalah merupakan pra-syarat bagi independennya kekuasaan yudikatif. Istilah negara hukum (*rechtstaat*) merupakan istilah baru jika di bandingkan dengan istilah demokrasi, kostitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Soepomo misalnya memberikan memeberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. Senada dengan Soepomo, Arif Sidharta menyatakan negara hukum sebagai negara yang menyelenggarakan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar seperangkat titik tolak normatif berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintah dan perilaku pejabat pemerintah.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Perss, Malang, Hlm.23



Negara hukum (*rechtstaat*) atau (*the rule of law*) mengandung makna bahwa negara hendak memberikan perlindungan hukum setiap warganegara melalui perlembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta menjamin hak asasi manusia (HAM). Secara garis besar negara hukum adalah sebuah negara dengan gabungan kedua konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*. Konsep *rechtstaat* mempunyai ciri-ciri adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan pada lembaga negara untuk menjamin perlindungan HAM pemerintah berdasarkan peraturan, peradilan yang bebas. Sedangkan *the rule of law* memberikan ciri adanya supermasi aturan-aturan hukum, kesamaan kedudukan di depan hukum (*aquality before the law*), adanya jaminan perlindungan HAM.<sup>12</sup>

Menuru D.Mutiars dalam bukunya ilmu tata negara umum, memberikan definisi negara hukum adalah ialah negara yang susunannya diatur dengan senaika-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya di dasakan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri. Negara hukum bukan di perintah oleh orang-orang tapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by laws*). Karena itu, di negara hukum, hak-hak rakyat di jamin sepenuhnya oleh negara dan terhadap negara. Sebaliknya kewajiban-kewajiban rakyat harus di penuhi dengan tunduk dan taat pada ketentuam hukum yang berlaku di negara tersebut.<sup>13</sup>

Joeniarto memberikan rumusan mengenai negara hukum, dengan menggunakan asas negara hukum, bahwa dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasanya harus di dasarkan atas hukum atas hukum,, bukan di dasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakat. Sedangkan menurut Gustav Radbruch, hukum adalah ciptaan manusia dan setiap ciptaan makhluk hanya dimengerti dengan ciptanya. Karena itu, negara hukum hanya bisa dimengerti dengan citanya atau tujuannya.<sup>14</sup>

Ahli Hukum Tata Negara Indonesia Moh.Maahfud MD juga memberikan pandangannya mengenai negara hukum, menurutnya negara hukum mempunyai beberapa ciri yaitu:<sup>15</sup>

1. Adanya perlindungan konstitusional
2. Adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilih yang bebas
4. Adanya kebebasan menyatakan pendapat
5. Adanya kebebasan berserikat dan beroposisi
6. Adanya pendidikan kewarganegaraan

Istilah negara hukum diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” pernyataan tersebut merupakan gambaran sistem pemerintahan negara indonesia. Rumusan negara hukum yang di atur pada pasal 1 ayat (3), merupakan hasil rumusan bangsa

---

<sup>12</sup> Nelman Kusuma, 2014, *Op Cit*, Hlm.17-18

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> *Ibid*, Hlm.19

Indonesia sendiri dalam suatu perumusan secara demokrasi politik oleh para anggota parlemen melalui perubahan UUD tahun 1945 tahap tiga . Dengan demikian, konsep negara hukum yang selama ini dikenal pada penjelasan UUD 1945, tidak ada lagi.<sup>16</sup>

## 2. Teori Trias Politica

*Trias Politica* merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut di berbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda.

Karena dalam ciri negara hukum salah satu ciri kalsik negara hukum Eropa Kontinental biasa disebut *rechstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan salah satu ciri pokok negara hukum. Ide pembatasan kekuasaan itu di anggap mutlak harus ada, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, yaitu di tangan Raja atau Ratu yang memimpin negara secara turun temurun, sehingga pengelolaan negara harus sesuai dengan kehendak raja.<sup>17</sup>

Bahkan, ketika kekuasaan raja itu berhimpit pula dengan paham teokrasi menggunakan prinsip kedaulatan Tuhan, maka kekuasaan sang raja semakin absolut. Suara dan kehendak raja identik dengan kehendak tuhan yang absolut dan tak terbantahkan. Dalam sejarah kekuasaan Tuhan yang menyatu dengan kemutlakan kekuasaan sang Raja ini dapat di temukan didalam semua peradaban manusia, mulai dari peradaban Mesir, peradaban Yunani dan Romawi kuno, peradaban cina, india serta pengalaman bangsa eropa sendiri di sepanjang sejarah masa lalu hingga munculnya gerakan sekualrisme yang memisahkan secara tegas antara kekuasaan negara dan kekuasaan Raja.<sup>18</sup>

Upaya untuk mengadakan pembatasan terhadap kekuasaan itu tidak berhenti hanya gerakan pemisahan antara kekuasaan raja dan pendeta serta pemimpin gereja. Upaya pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda.dalam hubungan ini, yang dapat di anggap paling berpengaruh pemikirannya dalam pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan adalah montesquieu dengan teori trias politika-nya, yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau admistraf dan cabang kekuasaan yudikatif.<sup>19</sup>

Menurut Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Loois*” (1748), yang mengikuti jalan pikiran Jhon Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan negara yaitu:1. Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang, 2. Kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan, 3. Kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan menghakimi. Dari klasifikasi *montesquieu* ini yang di kenal dengan pembagian negara moderen dalam tiga fungsi legislatif (

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Op Cit*, Hlm. 281-282

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> *Ibid*

*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).<sup>20</sup>

Dalam bidang legislatif dan eksekutif, pendapat kedua ajaran itu tampak mirip. Akan tetapi dalam bidang yang ke tiga, pendapat mereka berbeda. Jhon Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Baron Montesquieu mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman (Yudisial). Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan Jhon Locke lebih melihatnya dari segi hubungan kedalam dan keluar dengan negara-negara lain. Bagi Jhon Locke penjelmaan fungsi *defencie* baru timbul apabila *diplomacie* terbukti gagal. Oleh sebab itu, yang dianggap penting adalah fungsi federatif sedangkan fungsi yudisial bagi Locke cukup dimasukkan kedalam kategori eksekutif, yaitu terkait dengan fungsi pelaksanaan hukum. Namun bagi Montesquieu, fungsi pertahanan (*defencie*) dan hubungan luar negerilah (*diplomasi*) yang termasuk kedalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu disebut tersendiri. Justru dianggap penting oleh Montesquieu adalah fungsi yudisial atau fungsi kekuasaan kehakiman.<sup>21</sup>

Mirip dengan itu, sarjana Belanda Van Vollenhoven membagi fungsi kekuasaan juga dalam empat fungsi yang kemudian bisa disebut dengan Catur Raja yaitu<sup>22</sup>:

- a. *Regeling* (Pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif menurut Montesquieu
- b. *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif
- c. *Rechtspraak* (peradilan)
- d. *Politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.

Disamping itu, dalam studi ilmu administrasi publik, dikenal pula adanya teori yang membagi kekuasaan kedalam dua fungsi saja. Kedua fungsi itu adalah : (i) fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*); dan (ii) fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Semua usaha membagi dan membedakan serta bahkan memisah-misahkan fungsi-fungsi kekuasaan itu ke dalam beberapa cabang, pada pokoknya adalah dalam rangka membatasi kekuasaan itu sendiri sehingga tidak menjadi sumber kesewenang-wenangan.<sup>23</sup>

Seperti diuraikan diatas, persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*sapARATION of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan (*sapARATION of power*) atau pembagian kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *triaspolitika*-nya. Namun dalam perkembangannya, banyak versi yang biasa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan peristilahan pemisahan dan pembagian kekuasaan ini.

Sebenarnya, konsep awal mengenai hal ini dapat ditelusuri kembali dalam tulisan John Locke, *Second Treaties of Civil Government* aturan hukum tidak

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Hlm.283

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> *Ibid*, Hlm.284

<sup>23</sup> *Ibid*

boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Oleh sarjana hukum prancis, Baron de Montesquieu (1689-1755), yang menulis berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem konstitusi inggris, pemikiran Jhon Locke itu diteruskannya dengan mengembangkan konsep *Triaspolitika* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pandangan Montesquieu inilah yang kemudian dijadikan rujukan doktrin *separation of power* di zaman sesudahnya.<sup>24</sup>

### **3. Lembaga Negara**

#### **A. Pengertian Lembaga Negara**

Secara triminologis istilah lembaga negara bukan merupakan konsep yang seragam. Didalam kepustakaan inggris lembaga negara disebut dengan menggunakan istilah *political institution*, sedangkan triminologi bahasa belanda terdapat istilah *staate organen*. Di indonesia dikenal beberapa istilah yaitu lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>25</sup>

Secara definitif, alat-alat kelengkapan negara menjadi satu lazimnya disebut lembaga negara adalah institus- institusi yang di bentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara. Lembaga negara /alat-alat kelengkapa negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisakan dengan keberadaan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara harus mempresentasikan aspirasi rakyat.<sup>26</sup>

Dalam kaitan ini sangat tepat pandangan yang disampaikan Satjipto Raharjo<sup>27</sup> berikut:

“untuk merealisasikan negara hukum, maka negara perlu memiliki kedirian sebagai satu organ yang mampu berfikir merencanakan dan sekaligus bertindak sesuai dengan pilihan nuraninya. Hal tersebut berarti semua komponen dari negara berdiri diatas landasan atau platform yang sama, yaitu kepedulian untuk membahagiakan rakyat. Dalam bahasa nomenklatur modern, maka legislatif, eksekuti, maupun yudikatif disemangati oleh kepedulian yang sama tersebut.

Pembentukan lembaga selalu terkait dengan sistem penyelenggara negara, yang didalamnya dimuat antara lain, fungsi setiap organ dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam hal ini, paling populer yang banyak di adopsi berbagai negara adalah konsep triaspolitika. Konsep yang pertama kali dikemukakan oleh john locke dan mountesquieu ini membagi kekuasaan negara dalam tiga macam yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm.285

<sup>25</sup> Sirajuddin dan Winardi, 2015, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, Hlm. 173

<sup>26</sup> *Ibid*, Hlm.174

<sup>27</sup> Satjipto Raharjo dalam buku Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Hlm. 174-175

legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mengadili pelanggaran atas undang-undang. Menurut Montesquie ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*separation of power*), baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat kelengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Secara khusus, Montesquie menekankan pentingnya kebebasan dari badan kekuasaan yudikatif karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan. Implementasi dari proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan.<sup>28</sup>

John Locke sebagai pencetus pertama kali wacana model tentang pembagian kekuasaan pada dasarnya menolak pendapat bahwa kekuasaan itu sifatnya turun menurun. Hal demikian akan bekecenderungan untuk melaksanakan kekuasaan itu dengan tidak memperhatikan aspirasi atau kehendak rakyat. Padahal apa yang akan dilakukan oleh seorang pemimpin didalam negara harus berorientasi kepada upaya konkret untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang dapat dicermati berdasarkan kehendak atau aspirasi tersebut. Untuk itulah kekuasaan didalam negara perlu dan bahkan harus dibagi. Pembagian sebagaimana dimaksudkan itu, oleh John Locke dikonsepsikan kepada tiga kekuasaan:<sup>29</sup>

- a) Kekuasaan legislatif, yang merupakan kekuasaan pembuat peraturan dan Undang-undangan sebagai produk hukum yang harus dijadikan pegangan oleh semua elemen di dalam negara.
- b) Kekuasaan eksekutif, ialah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan dan Undang-undang, termasuk didalamnya kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap Undang-undang.
- c) Kekuasaan federatif, ialah seluruh kekuasaan yang dimaksudkan untuk menjaga keamanan didalam negara, terutama sekali dalam hubungannya upaya pertahanan dari kejahatan negara lain.

Montesquie mencetuskan trisapolitika, yang tidak semata-mata membagi-bagi kekuasaan di dalam negara tetapi pada waktu yang bersamaan ia menyam-paikan ide lebih bagus yaitu memisahkan kekuasaan di dalam negara itu secara riil menjadi tiga bagian dengan otoritas masing-masing. Ketiga kekuasaan yang dimaksud oleh Montesquie berkesetaraan, dalam arti tidak ada kekuasaan yang bersifat subordinat antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain. Kekuasaan yang dimaksud adalah :<sup>30</sup>

- a) Kekuasaan legislatif, sebagai pembuat undang-undang yang nantinya dijadikan sebagai patokan untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual di dalam negara

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm.175

<sup>29</sup> Samsul Wahidin dalam buku Sirajuddin dan Winardi, 2015, Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Hlm.175

<sup>30</sup> *Ibid*

- b) Kekuasaan eksekutif, sebagai pelaksana undang-undang yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan penerapan undang-undang tersebut kepada pihak-pihak yang harus melaksanakan.
- c) Kekuasaan yudikatif, sebagai lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan undang-undang dengan segala konsekuensinya.

Masih dalam rangka yang sama, adalah Ismail Sunny yang mengakui bahwa Indonesia ini sistem ketatanegaraan yang dipedomani sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 menekankan kepada pembagian kekuasaan. Artinya tidak pada pemisahan kekuasaan sebagaimana doktrin aslinya. Tanpa menyebutkannya sebagai penganut doktrin triaspolitika dalam arti pembagian kekuasaan Sunny meminjam istilah Ivor Jennings guru besar filsafat dan ketatanegaraan Inggris tempat dimana triaspolitika itu dilahirkan yang memisahkan kekuasaan dalam arti materil dan kekuasaan dalam arti formil.<sup>31</sup>

Dalam hal ini dimaksudkan sebagai pemisahan kekuasaan secara materil adalah merujuk pada kekuasaan substansi yang benar-benar terpisah secara prinsip sedangkan kekuasaan dalam arti formal tidak demikian mendasar. Sekedar ada patokan bahwa kekuasaan itu dipisahkan tetapi kenyataannya terjadi pula semacam perembesan kekuasaan antara lembaga. Ismail Sunny menilai bahwa sistem ketatanegaraan UUD 1945(sebelum amandemen) dalam hal ini hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Secara tegas, disimpulkan bahwa Indonesia memang tidak mengenal sistem pemisahan, akan tetapi adalah sistem pembagian kekuasaan.<sup>32</sup>

Konsepsi triaspolitika yang di idealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.<sup>33</sup>

## **B. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945**

Dalam pengalaman tata negara Indonesia istilah pemisahan kekuasaan Indonesia (*separation of power*) itu sendiri cenderung di konotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*defision of power*) yang dikaitkan dengan sistem supermasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala triaspolitika Montesquieu. Dalam sidang BPUPKI pada 1945<sup>34</sup>. Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut

---

<sup>31</sup> Sirajuddin dan Winardi, *Ibid*, Hlm.177

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> Kutipan Risalah sidang BPUPKI dalam Saefroeddin Bahar Dkk dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Hlm. 290

doktrin triaspolitika dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.<sup>35</sup>

Namun demikian sekarang setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Ada beberapa bukti mengenai hal ini antara lain adalah :

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke DPR. Bandingkan saja antara ketentuan pasal 5 ayat 1 UUD 1945 sebelum perubahan dengan pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya ditangan presiden sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusioanal atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>36</sup> Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya Undang-undang tidak dapat di ganggu gugat dimana hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus lembaga tertinggi negara melainkan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya.
5. Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dari kelima ciri tersebut di atas, dapat diketahui bahwa UUD 1945 tidak lagi dapat di katakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga tidak dapat di katakan menganut paham.

Sebelum amandemen UUD 1945, lembaga tertinggi negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).Hal ini sebagaimana telah disebutkan dalam UUD 1945 pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Adapun lembaga tinggi negara pada saat itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA). Namun, setelah UUD 1945 telah diamandemen sebanyak empat kali, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara namun telah berubah menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya serta bertambahnya lembaga tinggi negara lainnya.

---

<sup>35</sup> *Ibid.* Hlm. 291

<sup>36</sup> Lihat pasal 24 C Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

## C. Badan Pemeriksa Keuangan

### 1. Sejarah Badan Pemeriksa Keuangan

Pembentukan badan pemeriksa keuangan di mula dengan permintaan menteri keuangan terkait dengan bantuan tenaga kepada menteri perhubungan permintaan tersebut melalui surat No. OAN 4-2-22, tertanggal 22 Mei 1946. Atas permintaan menteri keuangan itu dan pernyataan dalam surat kepala jawatan Angkatan Darat Bermotor No. 221/21A, tertanggal 28 Mei 1946 atau seminggu kemudian setelah surat permintaan menteri keuangan di layangkan. Bantuan tenaga yang di minta menteri keuangan itu adalah bantuan tenaga berpengalaman Algemene Rekenkamer (ARK), ototritas pemeriksa keuangan pemerintahan kolonial Hindia Belanda, untuk di angkat sebagai pegawai kementerian keuangan.<sup>37</sup>

Pegawai tinggi tingkat V ARK.R.Kasirman dan M.Soebadjo inilah yang menjadi inti tenaga kantor persiapan BPK untuk membanut keduanya, maka menteri keungan melalui SK menteri keuangan No.SP60.820 tertanggal 14 Desember 1946, memindahkan R.Bandji, pegawai tingkat V pada kantor Besar Jawatan Pajak ke Kantor Persiapan BPK.<sup>38</sup>

Empat hari sebelumnya pada tanggal 10 Desember 1946 menteri keuangan telah dijabat oleh Syafruddin Prawiranegara mengeluarkan surat edaran No.003-21-49. Surat edaran tersebut berisi pengumuman kepada seluruh kementerian dan jawatan tentang pendirian BPK seperti yang diamanatkan UUD 1945 pasal 23 ayat 5.<sup>39</sup>

Dalam surat edaran Menteri Keuangan tersebut disebutkan bahwa pada 1 Januari 1974 akan didirikan BPK. Selain itu dinyatakan bahwa selama dua bulan terakhir telah dibentuk kantor persiapan BPK yang akan menjadi pondasi BPK. Kantor persiapan itu juga telah melakukan pekerjaan yang nantinya akan diteruskan oleh BPK.<sup>40</sup>

Mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangannya, karena belum ada peraturan baru yang mengatur BPK, maka aturan yang berlaku pada ARK di masa kolonial Belanda digunakan sebagai pedoman dalam operasional BPK nantinya, dengan menyesuaikan keadaan saat itu. Selain itu, kepada seluruh kementerian dan jawatan agar diminta untuk mengirimkan surat-surat atau daftar-daftra (data) kepada kementerian keuangan yang diteruskan Kepada persiapan BPK. Data yang diminta itu adalah data yang bisah dikirimkan kepada ARK di masa Kolonial Belanda.<sup>41</sup>

Pada 28 Desember 1946, pemerintah mengeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No. 11/OEM yang berisi pendirian BPK pada 1 Januari 1947. Dan untuk sementara waktu ditetapkan tempat kedudukannya di Magelang. Penetapan pemerintah itu merupakan tindak lanjut dari Surat Menteri Keuangan tertanggal 9

---

<sup>37</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2011, *Museum BPK Bercerita*, BPK, Jakarta, Hlm.29

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> *Ibid*



Desember 1946, No. O.O.3-21-34, yang meminta Pemerintah yang ada dalam hal ini Presiden untuk segera mendirikan BPK.<sup>42</sup>

Sama halnya dengan surat edaran No. 003-21-49, maka dalam Penetapan Pemerintah No. 11/OEM tahun 1946 ini juga menetapkan sebelum ada peraturan baru, kerja BPK mengacu pada ARK di masa Hindia Belanda. Dengan begitu, maka BPK di awal pendiriannya, semuanya mengacu pada ARK masa Hindia Belanda. Tak heran, jika Muhammad Yamin, salah satu founding father bangsa Indonesia, yang pernah masuk dalam keanggotaan BPUPKI, menyatakan bahwa pada masa itu, BPK identik dengan ARK. Malah, kerap BPK disebut ARK.<sup>43</sup>

Dalam penetapan pemerintah No.11/OEM tersebut dijelaskan maksud dan tujuan Indonesia untuk segera mendirikan BPK. BPK, menurut pemerintah pada waktu itu sangat diperlukan untuk menjaga kesempurnaan tata usaha perbendaharaan negara. Dengan kata lain pemerintah pada saat itu mementingkan pendirian BPK agar dapat mengawasi dan membantu tata kelola keuangan negara dengan baik.<sup>44</sup>

## **2. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan**

Dalam Pasal 23 E UUD 1945 dapat dimaknai bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diperlukan adanya suatu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri, yang hasil pemeriksaannya diserahkan kepada Dewan Perwakilan rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya, dan harus ditindaklanjuti oleh badan perwakilan dan atau badan lain sesuai dengan perintah undang-undang. lainnya, bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara.

Adapun dasar hukum secara detail di atur dalam hukum negara republik Indonesia adalah sebagai berikut<sup>45</sup> :

- a. Undang-Undang Dasar 1945 ( Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII A Pasal 23 E, F, G)

### **Pasal 23E**

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.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, Hlm.30

<sup>43</sup> *Ibid*

<sup>44</sup> *Ibid*

<sup>45</sup> [http://denpasar.bpk.go.id/?page\\_id=35/](http://denpasar.bpk.go.id/?page_id=35/) di akses tanggal 01 april 2017

#### Pasal 23F

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

#### Pasal 23G

1. Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
  2. Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 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.

### **3. Tugas dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan**

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga tinggi negara di Negara Kesatuan Indonesia yang bertugas memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, kekayaan negara, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah atas ketentuan undang-undang.<sup>46</sup>

Sebagai lembaga inspektif maka Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk meminta keterangan yang wajib di berikan oleh setiap orang, badan, instansi, baik pemerintah maupun swasta sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku.<sup>47</sup>

Tugas dan wewenang Badan Pengawas Keuangan disebutkan dalam UU Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 secara terpisah, yaitu pada BAB III bagian kesatu dan kedua. Tugas BPK menurut UU tersebut masuk dalam bagian kesatu, isisnya antara lain adalah sebagai berikut<sup>48</sup>

1. Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang dilakukan oleh BPK terbatas pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara.
2. Pelaksanaan pemeriksaan BPK tersebut dilakukan atas dasar undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

---

<sup>46</sup> H. Inu Kencana Syafii, 2011, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm.49

<sup>47</sup> *Ibid*

<sup>48</sup> <http://www.mag.co.id/tugas-dan-wewenang-badan-pemeriksa-keuangan-atau-bpk/> diakses pada tanggal 01 April 2017

3. Pemeriksaan yang dilakukan BPK mencakup pemeriksaan kinerja, keuangan, dan pemeriksaan dengan adanya maksud tertentu.
4. Hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh BPK harus dibahas sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang berlaku.
5. Hasil pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diserahkan kepada DPD, DPR, dan DPRD. Dan juga menyerahkan hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota.
6. Jika terbukti adanya tindakan pidana, maka BPK wajib melapor pada instansi yang berwenang paling lambat 1 bulan sejak diketahui adanya tindakan pidana tersebut.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UU Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 BAB III bagian kedua diantaranya adalah sebagai berikut<sup>49</sup>

1. Dalam menjalankan tugasnya, BPK memiliki wewenang untuk menentukan objek pemeriksaan, merencanakan serta melaksanakan pemeriksaan. Penentuan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun maupun menyajikan laporan juga menjadi wewenang dari BPK tersebut.
2. Semua data, informasi, berkas dan semua hal yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara hanya bersifat sebagai alat untuk bahan pemeriksaan.
3. BPK juga berwenang dalam memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, dan semua lembaga keuangan negara lain yang diperlukan untuk menunjang sifat pekerjaan BPK.
4. BPK berwenang memberi nasihat/pendapat berkaitan dengan pertimbangan penyelesaian masalah kerugian negara.

Masih banyak tugas dan wewenang BPK yang lain berdasarkan UU RI Nomor 15 Tahun 2006 yang bersifat sangat rinci dan teliti. Selebihnya peraturan tersebut diatur sendiri oleh BPK demi kelancaran dan keefektifan kinerja dari BPK tersebut.

## **METODE PENELITIAN**

### **A. Tipe Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan pada suatu permasalahan tertentu. Penelitian normatif sering kali disebut dengan penelitian doktrinal yaitu penelitian yang objek kajiannya yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.<sup>50</sup>

Pada penulisan proposal ini peneliti mengkaji dari aspek kedudukan badan pemeriksa keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ditinjau dari

---

<sup>49</sup> *Ibid*

<sup>50</sup> Soejono dan H. Abdurrahman, 2003, *Pemtodde Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm.56

teori triaspolitika dan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku . Dari penelitian ini diharapkan dapat ditentukan dan diketahui kedudukan BPK dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam tiga cabang kekuasaan.

### **B. Pendekatan Penelitian.**

Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan, yaitu penelitian normatif maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Undang-Undang ( statute approach), pendekatan konsep (konseptual approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Pendekatan Undang-Undang dilakukan untuk meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai Badan Pemeriksa Keuangan dimana didalam pengaturannya masih terdapat hal-hal yang penting yang tidak diatur secara tegas dan jelas. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Agar dapat diketahui kedudukannya sehingga tidak terinterpretasi ganda yang dalam praktek ketatanegaraannya dapat mengakibatkan kerancuan. Pendekatan perbandingan yang dilakukan untuk melihat bagaimana negara lain mengatur mengenai Badan Pemeriksa Keuangan atau sejenisnya dalam hukum positifnya. Hal ini sebagai masukan dalam menganalisis sebagaimana seharusnya ketentuan hukum positif indonesia mengatur mengenai ketentuan terkait perlindungan hukum Badan Pemeriksa Keuangan.

### **C. Jenis Sumber Bahan Hukum**

Data yang diperoleh dan diolah dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang diperoleh dari sumber kepustakaan, yang terdiri dari<sup>51</sup>:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autiritatif artinya mempunyai otoritas. Dalam penelitian ini penulis mengkaji penelitian yang berasal dari UUD 1945 dan peraturan yang lain yang terkait
- b. Bahan Hukum sekunder, yaitu data pendukung dari data primer yang diperoleh dari bahan pustaka seperti buku-buku, hasil penelitian dan pendapat para ahli Yang terkait dengan penelitian ini.

### **D. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik penggunaan data yang dilakukan dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan bahan-bahan yang membahas tentang teori-teori terkait dengan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan.

Baik dari bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan berdasarkan sistem bola salju di klasifikasikan menurut sumber dan hirarki untuk dikaji secara komprehensif.

### **E. Analisis data**

Pada penelitian normatif, pengelolaan data dilakukan dengan cara mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian normatif dengan cara data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif,

---

<sup>51</sup> *Ibid*

kualitatif yaitu analisis terhadap data yang tidak bisa dihitung bahan hukumnya yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksa dan pengelompokan kedalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **A. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia**

#### **1. Sejarah Badan Pemeriksa Keuangan**

Sebelum masuk pada pembahasan bagaimana kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia (RI) penulis mencoba melihat dari sisi historis bagaimana sampai terbentuknya BPK dan keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia

Setelah perang dunia ke-2 Pemerintahan Indonesia yang baru seumur jagung itu, berusaha untuk secepatnya membebtuk alat perlengkapan negara yang ada pasca Kemerdekaan Indonesia yang diproklamirkan pada 17 Agustus 1945 dan hasil dari dua sidang PPKI adalah Pemerintah dengan kementerian dan KNIP. BPK baru dalam proses pembentukan sekitar sembilan bulan kemudian

BPK sendiri perlu dibentuk secepatnya karena menjadi amanat UUD 45 pada Pasal 23 Ayat 5, yang berbunyi: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaannya itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.<sup>52</sup>

Di sisi lain, BPK merupakan salah satu alat perlengkapan negara, atau salah satu lembaga tinggi negara yang diperlukan dalam ketatanegaraan Indonesia sendiri. Untuk merealisasikannya, Kementerian Keuangan yang terlebih dahulu dibentuk mulai melakukan persiapan pembentukan BPK.<sup>53</sup>

Persiapan pembentukan BPK dimulai dengan permintaan Menteri Keuangan terkait dengan bantuan tenaga kepada Menteri Perhubungan. Permintaan tersebut melalui Surat No. OAN 4-2-22, tertanggal 22 Mei 1946. Pada waktu itu, menteri keuangan dijabat oleh Ir.Surachman Tjokroadisurjo.<sup>54</sup>

Atas permintaan Menteri Keuangan itu dan pernyataan dalam surat Kepala Jawatan Angkutan Darat Bermotor No. 221/21A, tertanggal 28 Mei 1946, atau seminggu kemudian setelah surat permintaan menteri keuangan dilayangkan, Menteri Perhubungan yang pada waktu itu dijabat Ir. Abdulkarim memenuhi permintaan tersebut dengan menerbitkan Surat Keputusan No.28/46, tertanggal 6 Juni 1946.<sup>55</sup>

Bantuan tenaga yang diminta Menteri Keuangan itu adalah bantuan tenaga berpengalaman Algemene Rekenkamer (ARK), otoritas pemeriksa keuangan pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, untuk diangkat sebagai pegawai

---

<sup>52</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2011, *Museum BPK Bercerita*, BPK, *Op Cit*, Hlm.25

<sup>53</sup> *Ibid*

<sup>54</sup> *Ibid*, Hlm.29

<sup>55</sup> *Ibid*

Kementerian Keuangan. Tenaga berpengalaman tersebut, yaitu R. Kasirman, Pegawai Tinggi Tingkat IV ARK dan M. Soebardjo.<sup>56</sup>

Pegawai Tinggi Tingkat V ARK. R. Kasirman dan M. Soebardjo inilah yang menjadi tenaga inti Kantor Persiapan BPK. Untuk membantu keduanya, maka Menteri Keuangan melalui SK Menteri Keuangan No. SP60.820 tertanggal 14 Desember 1946, memindahkan R. Bandji, pegawai Tingkat Tinggi V pada Kantor Besar Jawatan Pajak ke Kantor Persiapan BPK.<sup>57</sup>

Empat hari sebelumnya, pada 10 Desember 1946, Menteri Keuangan telah dijabat Mr. Syafruddin Prawiranegara mengeluarkan surat edaran No. 003-21-49. Surat edaran tersebut berisi pengumuman kepada seluruh kementerian dan jawatan tentang pendirian BPK seperti yang diamanatkan UUD 1945 pasal 23 ayat 5.<sup>58</sup>

Mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenangnya, karena belum ada peraturan baru yang mengatur BPK, maka aturan yang berlaku pada ARK di masa kolonial Belanda digunakan sebagai pedoman dalam operasional BPK nantinya, dengan menyesuaikan keadaan saat itu. Selain itu, kepada 29 seluruh kementerian dan jawatan agar diminta untuk mengirimkan surat-surat atau daftar-daftar (data) kepada Kementerian Keuangan yang diteruskan kepada Kantor persiapan BPK. Data yang diminta itu adalah data yang biasa dikirimkan kepada ARK di masa Kolonial Belanda.<sup>59</sup>

Pada 28 Desember 1946, Pemerintah mengeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No. 11/OEM yang berisi pendirian BPK pada 1 Januari 1947. Dan untuk sementara waktu ditetapkan tempat kedudukannya di Magelang. Penetapan pemerintah itu merupakan tindak lanjut dari Surat Menteri Keuangan tertanggal 9 Desember 1946, No. O.O.3-21-34, yang meminta Pemerintah yang dalam hal ini Presiden untuk segera mendirikan BPK.<sup>60</sup>

Sama halnya dengan surat edaran No. 003-21-49, maka dalam Penetapan Pemerintah No. 11/OEM tahun 1946 ini juga menetapkan sebelum ada peraturan baru, kerja BPK mengacu pada ARK di masa Hindia Belanda. Dengan begitu, maka BPK di awal pendiriannya, semuanya mengacu pada ARK masa Hindia Belanda. Tak heran, jika Muhammad Yamin, salah satu founding father bangsa Indonesia, yang pernah masuk dalam keanggotaan BPUPKI, menyatakan bahwa pada masa itu, BPK identik dengan ARK. Malah, kerap BPK disebut ARK.<sup>61</sup>

Dalam Penetapan Pemerintah No. 11/OEM tersebut, dijelaskan maksud dan tujuan Indonesia untuk segera mendirikan BPK. BPK, menurut pemerintah pada waktu itu sangat diperlukan untuk menjaga kesempurnaan tata usaha perbendaharaan negara. Dengan kata lain, pemerintah pada saat itu mementingkan pendirian BPK agar dapat mengawasi dan membuat tata kelola keuangan negara menjadi baik.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid*

<sup>57</sup> *Ibid*

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> *Ibid*, Hlm.30

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> *Ibid*

BPK sampai saat ini masih ada dan tetap eksis dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia walaupun UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan, yaitu perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua 2000, perubahan ketiga 2001, dan perubahan ke empat 2002. Dalam empat kali perubahan itu, materi UUD 1945 yang asli telah mengalami perubahan besar-besaran dan dengan perubahan materi yang dapat dikatakan sangat mendasar.

Dari empat kali perubahan UUD sangat mempengaruhi struktur kelembagaan tinggi negara, Khususnya Badan Pemeriksa Keuangan, dapat dilihat pada perubahan ke tiga UUD 1945, keberadaan BPK mengalami perubahan yang sangat mendasar dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia semula, ketentuan mengenai BPK hanya diatur sepintas lalu dalam pasal 23 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada dewan pemerintahan rakyat” pasal ini berada pada BAB VIII tentang hak keuangan, tetapi, sekarang berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001, ketentuan mengenai BPK ini diatur dalam bab baru tersendiri yaitu BAB VIIA, badan pemeriksa yang terdiri atas pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G. Isinya pun lebih lengkap yaitu masing-masing berisi tiga ayat, dua ayat, dua ayat, sehingga seluruhnya berjumlah tujuh ayat atau tujuh butir ketentuan.

Dari uraian di atas dapat penulis katakan Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sudah bertambah kuat dari sisi kedudukannya maupun dari sisi kewenagannya, hal ini di sebabkan karena salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan sebuah pemerintahan negara dalam upaya mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara adalah sektor keuangan negara. Dalam konteks ini, maka negara memerlukan sebuah lembaga pemeriksa yang profesional, bebas dan mandiri sebagai upaya menciptakan sebuah pemerintah yang bersih dan berwibawa serta terhindar dari praktik-praktik yang dapat merugikan keuangan negara. Menyadari hal tersebut, maka para perumus UUD 1945 merasa perlu dan bersepakat untuk membentuk sebuah lembaga atau badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah yang bertugas untuk memeriksa keuangan negara.<sup>63</sup>

## **2. Teori Norma Sumber Legitimasi**

Berdasarkan “Teori Norma Sumber Legitimasi” yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, sebagaimana dikutip oleh Gunawan A. Tauda, alat-alat perlengkapan negara dikelompokkan menurut norma hukum yang menjadi sumber atau pemberi kewenangan kepada lembaga terkait. Di tingkat pusat pengelompokan lembaga-lembaga negara atas :

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, yang diatur dan di tentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Lembaga negara pada tingkatan konstitusi ini misalnya, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA,

---

<sup>63</sup> H.A. Salman Maggalantung, 2016, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi, Hlm.151

dan MK. Kewenangan lembaga-lembaga ini diatur dalam konstitusi, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi.

2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden dan keputusan presiden. Lembaga tingkat kedua ini adalah lembaga yang sumber kewenangannya berdasarkan Undang-Undang. Proses pemberian kewenangan pada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga melibatkan DPR dan Presiden. Sebagai misal, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPK, KPI, PPATK dan sebagainya, dibentuk berdasarkan Undang-Undang, karena itu tidak dapat diubah atau di bubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut Undang-Undangnya.
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturam pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden. Lembaga-lembaga ini memiliki sumber kewenangan yang murni dari presiden sebagai kepala pemerintah, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *Beleid* presiden (*presidential policy*). Artinya pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam peraturan presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatannya dilakukan dengan keputusan presiden yang bersifat *beschiking*.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri. Pada tingkatan terendah ini, lembaga terkait di bentuk atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik, berdasarkan kebutuhan berkenan dengan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Menteri dapat saja membentuk badan, dewan, lembaga ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.

Sedangkan pada tingkat daerah, alat-alat perlengkapan daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai anggaran belanja negara atau daerah, dan memang di maksudkan bukan sebagai lembaga masyarakat. Kategori kelembagaan lembaga daerah dapat dibedakan sebagai berikut :

1. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar. Undang-Undang, peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden atau pejabat pusat.
2. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau peraturan daerah provinsi dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden atau pejabat pusat.
3. Lembaga daerah yang kewenangannya diatur dalam peraturan daerah provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan keputusan gubernur



4. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan gubernur, yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan gubernur.
5. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan gubernur, yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota.
6. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah kabupaten kota, yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota
7. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan bupati atau walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota.<sup>64</sup>

Untuk memperjelas dan memosisikan kedudukan Badan pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945. karenanya, berikut ini terpampang skema kelembagaan organisasi terbaru yang diperkenalkan oleh sekretariat jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat republik Indonesia, yang lazimnya dikenal dan dipublikasikan secara luas. Pola hubungan antar lembaga negara versi ini dikutip pula oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi (2010)*.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen*, GENTA Press, Yogyakarta, hlm, 64-66

<sup>65</sup> *Ibid*, Hlm.77

Badan-badan tertentu dalam setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangannya masing-masing, namun untuk menentukan suatu lembaga itu adalah lembaga penunjang atau lembaga utama harus di lihat sumber pembentukannya. Dalam hal ini adalah landasan yuridis pembentukan dan kewenangan lembaga negara di Indonesia, sejalan dengan uraian diatas maka dapat ditarik satu pemahaman bahwa Badan Pemeriksa Keuangan, adalah lembaga tinggi negara berdasarkan norma pembentukannya yaitu UUD 1945.

### **3. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan pada Struktur Ketatanegaraan**

Kedudukan BPK dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia jika dilihat dari kewenangan yang diberikan langsung oleh UUD NRI 1945 maka lembaga negara ini tergolong sebagai Lembaga Tinggi Negara Yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD NRI 1945 (*constitutionally entrusted power*). Pendapat Sri Soemantri yang menyatakan dalam UUD NRI 1945 ada delapan yang dapat disebut sebagai lembaga negara. Kedelapan itu terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY. Pendapat tersebut didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara dalam UUD NRI 1945 dibagi menjadi tiga bidang/ fungsi. Pertama, dalam bidang perundang-undangan. Kedua, berkaitan dengan pengawasan. Dan Ketiga berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.

Harjono juga menyatakan, UUD NRI 1945 telah menganut sistem distribusi kewenangan lembaga negara secara fungsional (*functionally distributed system*), dengan menetapkan fungsi-fungsi tertentu yang diperlukan untuk menyelenggarakan ketatanegaraan. Fungsi-fungsi tersebut adalah:

- (i) Penetapan dan perubahan undang-undang dasar (dijalankan oleh MPR)
- (ii) Pembuat undang-undang (dijalankan oleh DPR);
- (iii) Pelaksanaan pemerintah (dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden);
- (iv) Pelaksana peradilan (dilaksanakan oleh MA dan MK);
- (v) Fungsi lain untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan agar tercipta *good corporate governance* (dilaksanakan oleh KPU, Komisi Yudisial, dan lembaga *constitutional importance* lainnya).

Dalam hal landasan yuridis pembentukan dan kewenangan lembaga negara di Indonesia setelah Amandemen UUD 1945, Jimly Asshiddiqie membedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:<sup>66</sup>

1. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah dari UUD NRI 1945 (*constitutionally entrusted power*).
2. Lembaga negara yang dibentuk berdasar perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*)
3. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah dari keputusan

---

<sup>66</sup> Tahegga Primananda Alfat, *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi*, <///C:/Users/Acer/Downloads/35-1-67-1-10-20150401.pdf>, tanggal 01 july 2017

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam konstitusi sudah jelas sebagai lembaga tinggi negara karena dibentuk berdasarkan UUD 1945 bukan undang-undang, sehingga Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia disebut sebagai lembaga tinggi negara, sebelum UUD 1945 di amendemen kedudukan BPK berada di bawah MPR, namun setelah amendemen UUD 1945, terjadi perubahan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, di mana Badan Pemeriksa Keuangan dan MPR kedudukannya sama begitu pula dengan lembaga seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY. Dalam hal tugas dan fungsinya Badan Pemeriksa Keuangan bermitra dengan Dewan Perwakilan Rakyat karena tugas dari BPK ini adalah mengawasi perbendaharaan negara dan melaporkan kepada parlemen.

## **B. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan Berdasarkan Perspektif Teori TriasPolitika**

### **1. Perkembangan Teori Trias Politika dan Lembaga negara**

Penulis mencoba meneliti lebih jauh terkait teori pembagian kekuasaan dari sumber-sumber pustaka, bahwa dapat dikatakan teori pembagian kekuasaan baru dikenal pada periode berkembangnya teori hukum alam, di akhir abad ke 17, akan tetapi konsep tentang pembagian kekuasaan sudah dikenal semenjak zaman pemikiran Aristoteles. Dalam gagasannya *The politics*, Aristoteles menyokong doktrin klasik tentang pembagian kekuasaan.

Selanjutnya. Teori pembagian kekuasaan mengalami perkembangan yang sangat signifikan sejak Montesquieu mengajukan teorinya, bersamaan dengan berkembangnya Revolusi Prancis, akibat dari kesewenang-wenangan dan tirani Raja Louis teori Montesquieu ini dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengurai benang kusut konflik kekuasaan antara Raja dan Parlemen, yang terjadi pada abad ke tujuh belas. Menurut Montesquieu, seperti dikemukakan dalam bukunya *De L'Esprit de lois* (1748), kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menjadi beberapa jenis. Pertama, kekuasaan legislatif yang memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum-hukum yang sifatnya mengatur masyarakat umum kedua, kekuasaan Eksekutif, yang memiliki kewenangan terkait dengan implementasi penegak hukum dan ketiga, kekuasaan yudikatif, memiliki kewenangan terkait dengan penyelesaian sengketa yang timbul akibat diterapkannya hukum.<sup>67</sup>

Dalam penataan ketatanegaraan Republik Indonesia (RI) teori Trias Politika dijadikan rujukan dalam membentuk lembaga Negara. Walaupun tidak secara langsung penerapannya dalam ketatanegaraan RI, namun dengan keberadaan tiga cabang kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini menggambarkan bahwa Indonesia masih menganut teori triaspolitika yang dipelopori oleh Jhon Luck dan Montesquieu.

Namun apabila dilakukan studi komperatif terhadap semua konstitusi negara-negara di dunia saat ini, hampir pasti tidak ada lagi negara yang hanya menyerahkan pengelolaan negara kepada tiga cabang kekuasaan (*triaspolitica*) dengan tingkat kerumitan mengelola negara seperti sekarang. cabang kekuasaan

---

<sup>67</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, Raja Grafindo Persada, Depok, Hlm.

eksekutif, legislatif, dan yudikatif pasti jauh dari cukup menghela pencapaian tujuan bernegara. Artinya, gagasan Jhon Locke dalam “*two Treaties of Civil Government*” yang kemudian dikoreksi Baron de Montesquieu dalam “*L’esprit des Lois*” hanya bisa dijadikan sebagai sandaran awal dalam menelusuri gagasan pemisahan kekuasaan dalam negara.<sup>68</sup>

Misalnya, dalam konteks sejarah perkembangan gagasan bernegara di Indonesia, pendiri negara yang mempersiapkan hukum Undang-Undang Dasar, Proklamasi di ujung kekuasaan jepang (Tahun 1945) pun telah meninggalkan organ negara hanya terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif. buktinya, pendiri negara sepakat membentuk organ negara di luar pakem *triaspolitica* yang bertugas memeriksa tanggung jawab keuangan negara yang dikenal dengan BPK. Bahkan, Soekarno secara tegas mengatakan bahwa triaspolitika dianggap sebagai konsep yang telah usang<sup>69</sup>.

Artinya, kebutuhan praktek bernegara yang terus bergerak mengikuti dinamika Kompleksitas persoalan menghendaki hadirnya institusi baru. Karenanya, pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara tak mampu lagi menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern. Misalnya, Bruce Ackerman dalam “*The New Separation Of Powers (2000)*” menegaskan bahwa perkembangan teori hukum tatanegara modern (*Modern Konstitutioan Theory*) membuktikan cabang-cabang kekuasaan negara semakin berkembang dan *complitated*<sup>70</sup>.

Kalau ditelusuri UUD RI 1945 selain tetap mempertahankan BPK yang tak termasuk dalam kategorisasi Jhon Lock dan Baron Montequieu, hukum dasar hasil perubahan (1999-2002) ini memperkenalkan komisi negara independen seperti komisi yudisial (KY) dan lain-lain.<sup>71</sup> Tetapi juga tidak memberikan ketegas bahwa Badan Pemeriksa Keuangan keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia rumpunnya di manah, namun kedudukan hukumnya jelas BPK adalah lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga lainnya

Dengan demikian kalau kita pahami secara umum tentang fungsi dan tugas dari tiga cabang kekuasaan yaitu; kekuasaan negara dibagi dalam tiga cabang kekuasaan yakni, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang dan yudikatif yaitu kekuasaan kehakiman, akan tetapi penulis mencoba menguraikan lebih jelas dari tiga cabang kekuasaan itu sebagai berikut ;<sup>72</sup>

- a. Kekuasaan legislatif, sebagai pembuat undang-undang yang nantinya dijadikan sebagai patokan untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individual di dalam negara

---

<sup>68</sup> *Ibid*, Hlm.VII pada kata pengantar

<sup>69</sup> *Ibid*

<sup>70</sup> *Ibid*, Hlm. VIII pada Kata Pengantar

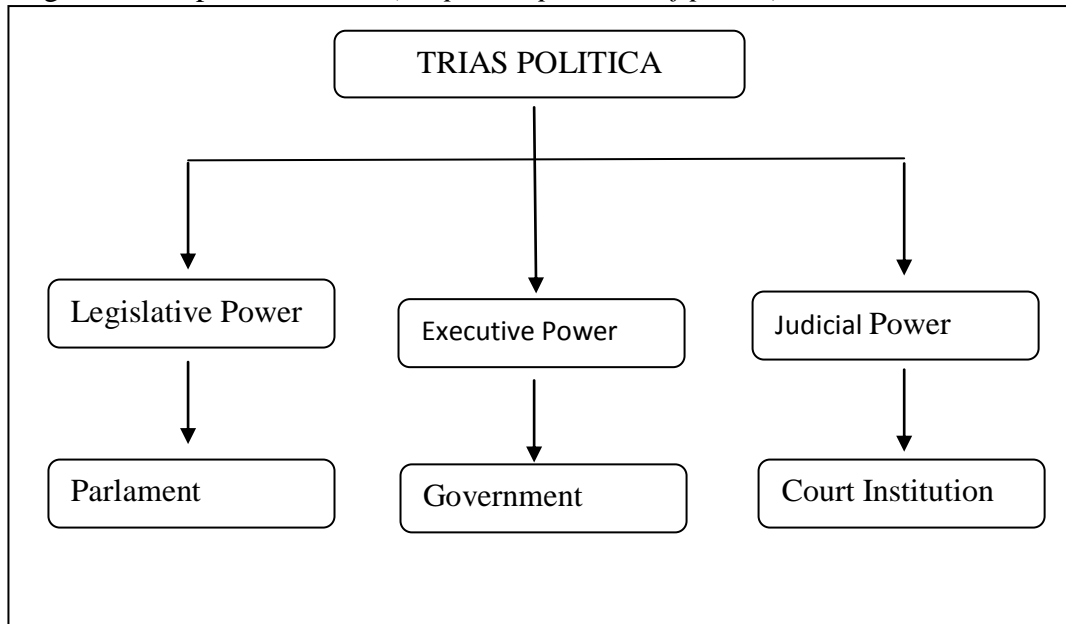
<sup>71</sup> *Ibid*

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op Cit*, Hlm.298

- b. Kekuasaan eksekutif, sebagai pelaksana undang-undang yang mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan penerapan undang-undang tersebut kepada pihak-pihak yang harus melaksanakan.
- c. Kekuasaan yudikatif, sebagai lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan undang-undang dengan segala konsekuensinya.

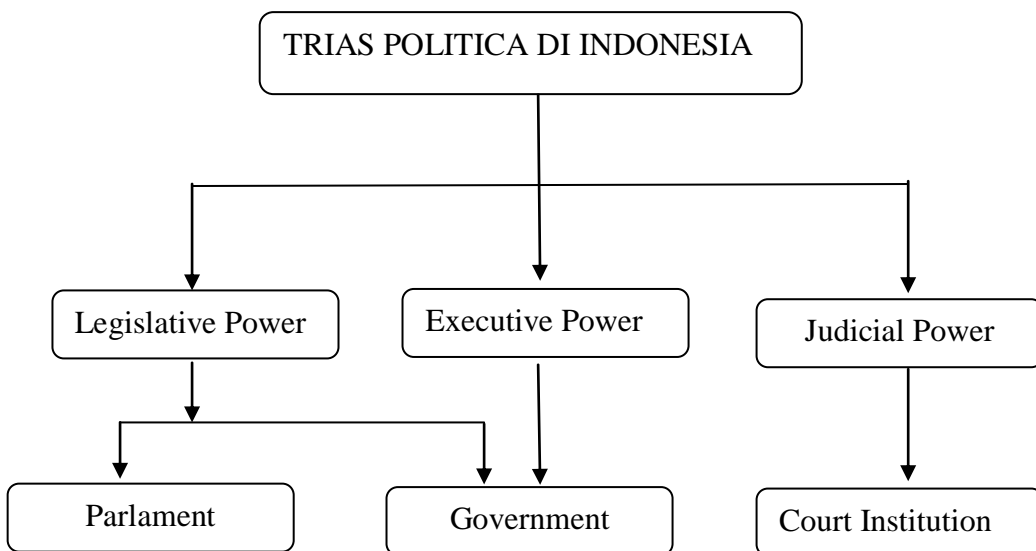
Guna mempermudah pemahaman terhadap tiga cabang kekuasaan yang diuraikan di atas, berikut penggambaran bagan lembaga kekuasaan negara yang di Indonesia

Bagan 1 Trias politica Murni (*the pure separation of power*)



Sumber : Gunawan A. Tauda, 2012 : 76

Bagan 2 Distribusi Kekuasaan di Indonesia Berdasarkan UUD 1945



Permasalahan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, sampai saat ini masih saja tidak tetap ada, khususnya, kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam susunan lembaga negara, namun kalau di telusuri lebih mendalam dengan menggunakan literatur-literatur maka dapat di katakan BPK berada di cabang kekuasaan legislatif satu rumpun dengan parlemen.

## 2. Mekanisme Pengisian Jabatan, Kewenangan dan Tugas BPK.

### a. Mekanisme Pengisian Jabatan

Keanggotaan badan pemeriksa keuangan sebanyak sembilan orang anggota yang dipilih oleh dewan perwakilan rakyat dengan memperhatikan pertimbangan dewan perwakilan daerah dan diresmikan oleh keputusan presiden. Sedangkan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. Sedangkan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Selanjutnya pasal 23G ayat 2 menyebutkan ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. Kemudian lahir Undang-Undang No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 4 Undang-Undang No 15 tahun 2006, menyebutkan : susunan Badan Pemeriksa Keuangan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan

Dalam mekanisme pengisian jabatan penulis dapat menentukan kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam prespektif trias politica atau tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif , di lihat dari fungsi dan kewenangan dengan menggunakan literatur-literatur baca yaitu ; Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Sedangkan dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi disamping keduanya ada pula komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim.<sup>73</sup>

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat 4 organ atau lembaga yaitu Dewan perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>74</sup>

Terkait dengan kedudukannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam teori pembagian kekuasaan (*Triaspolitika*) BPK kalau di masukan dalam ranah yudikatif tidak mungkin dalam rana eksekutif sebagai pelaksana pun tidak mungkin, dan paling mungkin menurut penulis BPK masuk dalam cabang kekuasaan legislatif, pendapat penulis ini pun di dukung dengan literatur yang telah di teliti, maka penulis dapat menari kesimpulan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan di lihat dari teori trias politika berda dalam cabang kekuasaan legislatif satu rumpun dengan DPR, DPD dan MPR.

---

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Bernegara (praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Press, Malang, Hlm. 164

<sup>74</sup> *Ibid*

b. Kewenangan dan Tugas BPK

Menurut Moh.Fadli mengemukakan bahwa kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu: Pertama, atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan. Atribusi di dapat dari legislator yang kompeten memberikan atribusi wewenang misalnya original legislator dan delegated legislator. Kedua, delegasi, pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Dan ketiga, mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Teori kewenangan yang telah dipaparkan diatas, memberikan sebuah gambaran tentang cara pandang menentukan kewenangan yang dimiliki oleh BPK. Kewenangan yang dimiliki oleh BPK merupakan kewenangan yang bersumber langsung dari UUD NRI 1945 melalui atribusi, sehingga lembaga ini termasuk dari salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 (constitutionally entrusted power).

Kewenangan BPK iatur dalam Pasal 23E UUD NRI 1945 yang dinyatakan sebagai berikut:

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.

Kewenangan BPK dalam menjalankan tugasnya ditentukan dalam Pasal 9 angka (1) Undang-Unadang No. 15 tentang Baan Pemeriksa Keunagan , yang dinyatakan sebagai berikut:

- 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
- k. Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 15 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, angka (1) BPK juga berwenang 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. Pada angka (3) BPK berwenang memantau penyelesaian ganti kerugian negara/ daerah, pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada Bendahara, pengelola BUMN/ BUMD, dan lembaga lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK, dan pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/ daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 15 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, wewenang dapat pertama, memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya. Kedua, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, dan atau Ketiga, memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/ daerah.

Berdasarkan Pasal 23E UUD NRI 1945 objek pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah keuangan negara, apa saja yang kemudian menjadi kategori keuangan negara dapat dilihat secara penafsiran sistematis pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), yaitu: a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan 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. (Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf I ini meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.) Menurut Ni'matul Huda, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pengawasan, yakni:

- a. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.
- b. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan objek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang objeknya diatur tersendiri dalam undang-undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.<sup>75</sup>

Apa yang telah penulis uraikan diatas berkaitan dengan dengan mekanisme pengisian jabatan, yang merupakan suatu prosedur pembentukan lembaga yang namanya Badan Pemeriksa keuangan, yang berpatokan pada UUD 1945 dan UU yang terkait, begitu pula dengan tugas dan kewenangan BPK, dan hal ini juga penulis gunakan sebagai landasan untuk menentukan kedudukan Badan Pemeriksa Keuanagan dalam struktur ketatanegaraan, dan penulis berpendapat Badan Penerimaan Keuangan berada pada cabang kekuasaan Legislatif, karena kewenangan memilih anggota BPK berada di tangan Dewan Perwakilan semata (legislatif) bukan di tangan eksekutif, maupun yudikatif.

### 3. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan pada Teori Triasapolitika.

Reformasi pada tahun 1998 menjadi babak baru dalam perubahan format ketatanegaraan Indonesia. Ketatanegaraan Indonesia memiliki kebaruaran, khususnya terhadap hubungan antar kelembagaannya. Jika sebelum reformasi lembaga negara memiliki hirarkhi, dikenal ada lembaga negara tertinggi yang berupa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kini kedudukan antar lembaga negara menjadi sejajar dan menganut prinsip check and balances. Hal ini untuk menghindari potensi "power absolut corrupt absolutely", hukum kemudian menjadi panglima tertinggi dalam segala kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara bukan lagi person, rule of law. Fungsi design (penataan) dalam konstitusi erat kaitannya dengan pembagian kekuasaan. Berbicara pembagian kekuasaan pasti terpengaruh dengan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan ajaran Trias Politica.<sup>2</sup> Kekuasaan negara itu harus dicegah dari kekuasaan satu tangan, karena akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan harus

---

<sup>75</sup> <sup>75</sup> Tahegga Primananda Alfat, *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesi, Op Cit,45-47*

dipisahkan dalam tiga macam kekuasaan (*scheiding van machten*) yang lazim disebut sebagai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, pelaksanaan ketiga kekuasaan tersebut perlu dibentuk badan-badan tertentu yang terpisah satu sama lain (*scheiding van organen*). Badan-badan tertentu dalam setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangannya masing-masing.

Dan Indonesia menganut juga teori pembagian kekuasaan yang sebagaimana telah di jelaskan di atas, walaupun secara praktek ketatanegaraan Indonesia tidak di praktekan secara murni, hal ini tergambar kan di struktur ketatanegaraan Republik Indonesia di manah cabang kekuasaan Legislatif terdiri dari, DPR, DPD, dan MPR, di cabang kekuasaan Eksekutif terdiri dari, Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri-Menteriny, dan Yudikatif terdieri dari MA, MK, dan KY, di mana Badan Pemeriksa Keuangan dan MPR kedudukannya sama begitu pula dengan lembaga seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK, KY. Dalam hal tugas dan fungsinya Badan Pemeriksa Keuangan bermitra dengan Dewan Perwakilan Rakyat karena tugas dari BPK ini adalah mengawasi perbendaharaan negara dan melaporkan kepada parlemen Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat 4 organ atau lembaga yaitu Dewan perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>76</sup>

Terkait dengan kedudukannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam teori pembagian kekuasaan (*Triaspolitika*) BPK kalau di masukan dalam ranah yudikatif tidak mungkin dalam rana eksekutif sebagai pelaksana pun tidak mungkin, dan paling mungkin menurut penulis BPK masuk dalam cabang kekuasaan legislatif, pendapat penulis ini pun di dukung dengan literatur yang telah di teliti, maka penulis dapat menari kesimpulan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan di lihat dari teori trias politika berada dalam cabang kekuasaan legislatif satu rumpun dengan DPR, DPD dan MPR

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pemaparan bab terdahulu penulis telah menguraikan secara luas mengenai Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia maupun dari prespektif teori trias politika, sehingga penulis dapat menarik kesimpulan dari urain dia atas yaitu :

1. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktue ketatanegaraan Republik Indonesia, ialah sebagai institusi negara atau lembaga tinggi negara yang tercantum UUD 1945, artinya keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan dalam struktur ke tatanegaraan Republik indonesia di bentuk oleh UUD, bukan undang-undang sehingga kedudukan BPK sejajar dengan Persiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusawatan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan yang lainnya di bentuk dengan UUD, hal ini di tegaskan dalam pasal 23 ayat 5 UUD 1945 yang menyatakan “untuk

---

<sup>76</sup> *Ibid*

memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang''. Jadi kedudukan dan kewenagannya sangat kuat dalam kostitusi Negara Republik Indonesia.

2. Sedangkan terkait dengan kedudukan Badam Pemeriksa Keuangan dari perespektif Triaspolitica, sejalan dengan pembahasan di atas maka bersamaan dengan itu penulis menari satu kesimpulan bahwasanya kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam tiga cabang kekuasaan (trias politika),berada pada kekuasaan legislatif, karena kalau di lihat fungsinya pada BPK yaitu sebagai lembaga pengawas, dan hal ini sama dengan DPR.

## **B. Saran**

Sebagaimana penulis telah uraikan secara luas mengenai BPK di skripsi, di sini penulis menguraikan betapa penting pengetahuan tentang pengetahuan seluk beluk mengenai Badan Pemeriksa Keuangan ini baik dari segi kedudukannya, fungsinya, maupun kewenangannya dalam tiga cabang kekusaan maupun dalam struktur ketata negaraan Republik Indonesia. Untuk itu penulis utarakan penggalan saran sebagi lanjutan dari skripsi ini yaitu mengenai.

1. Diperluaskan dukungan yang penuh dari pemerintah kepada BPK untuk membuat regulasi kebijakan yang mendukung optimalisasi peran BPK sebagai lembaga pengawas keuangan yang mandiri sehingga BPK memiliki keleluasaan dan kewenangan untuk mewujudkan fungsi kontrolnya di setiap level pemerintah.
2. Bagi para penulis kepada peneliti yang akan mengambil konsentarasii ketatanegaran, harus lebih tertarik terkait dengan permasalahan tentang kelembagaan, karena penulis melihat begitu minim para mahasiswa khususnya fakutas hukum Unkhair, yang mengambil penelitian tentang kelembagaan yang spesifiknya tentang BPK.