

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Sebelum Indonesia merdeka konsep negara telah dipikirkan oleh para pendiri bangsa yang kemudian diejawantahkan dalam UUD 1945. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Pasal 4 ayat (1) berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, Sedangkan Pasal 27 ayat (1) berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya”. Penjelasan tentang UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara menyatakan bahwa:

1. Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan hanya kekuasaan belaka.
2. Pemerintahan didasarkan kepada sistem konstitusi (hukum dasar) dan kekuasaan yang terbatas.<sup>1</sup>

Negara Hukum yang dimaksud ialah negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum yang tujuannya adalah menegakkan kebenaran, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>2</sup>

Dibutuhkan sumber daya uang untuk dapat memenuhi jalannya roda pemerintahan suatu negara guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang optimal

---

<sup>1</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 55.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 56.

maka dari itu pengelolaan keuangan suatu negara harus dilakukan dengan tertib. Pengelolaan keuangan negara yang disalahgunakan dapat menghambat tercapainya tujuan suatu negara. Oleh karena itu siapa saja yang bersalah dan bertanggungjawab dalam hal pengelolaan keuangan negara yang menimbulkan kerugian negara wajib dipertanggungjawabkan ditentukan dengan keputusan BPK. Keputusan ini mengandung norma hukum yang bersifat individual.<sup>3</sup>

Pengertian Keuangan negara menurut John F. Due adalah:

Data tentang pengeluaran dan penerimaan sebenarnya untuk masa yang akan mendatang dan masa yang lampau.<sup>4</sup>

Keuangan Negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara ialah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Berdasarkan UUD 1945 Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk sebagai lembaga negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Kedudukan BPK diatur pada Bab VIIIA Pasal 23 E yang menyatakan :

---

<sup>3</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Hubungan Fungsional Lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1984, hlm. 26.

<sup>4</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 2.

- 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.

Karena Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi pengawasan yang bersifat politis, maka BPK dibentuk sebagai lembaga yang melakukan pemeriksaan keuangan secara lebih teknis. BPK sendiri merupakan lembaga yang sudah ada sejak pemerintahan Hindia Belanda yang fungsinya sebagai pemeriksa warisan pemerintahan Hindia Belanda yang bertanggung jawab kepada Gubernur Jendral. Sebelum reformasi kedudukan BPK merupakan salah satu lembaga tinggi negara sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tetapi wewenang dari BPK tidak diberikan secara bebas karena pemerintah saat itu mengontrol penuh BPK sehingga mengakibatkan laporan-laporan pengelolaan keuangan negara yang menjadi tidak akuntabilitas dan transparan.<sup>5</sup>

Dengan kemunculan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang

---

<sup>5</sup> Anwar Nasution, *dalam BPK RI Menunaikan Tugas Konstitusi*, Sekretariat Jendral BPK RI, Jakarta, 2009, hlm. v-vi.

Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan diharapkan BPK menjadi lembaga pemeriksa eksternal yang bebas dan mandiri.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sudah dijalankan lebih dari 12 tahun lamanya tetapi kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan sebagai lembaga negara yang diamanatkan konstitusi dan ditegaskan di dalam Undang-Undang belum sepenuhnya tercapai dalam beberapa hal salah satunya adalah mengenai penghitungan dan penetapan kerugian negara.

Penghitungan dan penetapan kerugian negara/PKN diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemriksaan Keuangan yang menyatakan:

“BPK 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”.

Namun dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh banyak pihak/lembaga misalnya BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Berdasarkan ketentuan Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan menyatakan:

“audit investigatif terhadap kasus-kasus penyimpangan yang berindikasi merugikan keuangan negara/daerah, audit penghitungan kerugian keuangan negara/daerah”.<sup>6</sup>

Sementara kewenangan BPKP diatur dalam Pasal 54 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian yaitu:

- 1) Penyusunan rencana nasional secara makro dibidangnya
- 2) Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro
- 3) Penetapan sistem informasi di bidangnya
- 4) Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya
- 5) Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya
- 6) Kewenangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:
  - a. Memasuki semua kantor, bengkel gudang, bangunan, tempat- tempat penimbunan, sebagainya
  - b. Meneliti semua catatan, data elektronik, dokumen, buku perhitungan, surat-surat bukti, notulen, rapat panitia dan sejenisnya, hasil survei laporan-laporan pengelolaan, dan surat-surat lainnya yang diperlukan dalam pengawasan
  - c. Pengawasan kas, surat-surat berharga, gudang persediaan dan lain-lain
  - d. Meminta keterangan tentang tindak lanjut hasil pengawasan, baik hasil pengawasan sendiri maupun hasil pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga pengawasan lainnya.

---

<sup>6</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58ac1253a9228/siapa-berwenang-menyatakan-kerugian-negara-sema-pun-tak-mengikat/>, diakses pada tanggal 25 Februari 2020, pukul 19.30 WIB.

Yang menjadi masalah adalah Perbedaan hasil kerugian negara yang mengakibatkan penghitungan kerugian keuangan negara yang menyimpang dan munculnya ketidakpastian hukum. Karena banyaknya lembaga yang ikut andil dalam melakukan penghitungan kerugian negara dengan mekanisme yang berbeda maka sangat sulit untuk menentukan hasil yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Kondisi ini yang dapat mengakibatkan seseorang bisa dikriminalisasi walaupun perbuatannya belum tentu menyebabkan kerugian keuangan negara.

Contoh Kasus perbedaan perhitungan antara BPK dan BPKP adalah terjadi pada tahun 2015 dimana seorang Bupati dari Aceh Barat Daya yakni Akmal Ibrahim didakwa atas kasus pengadaan lahan untuk pabrik kelapa sawit dari hasil pemeriksaan BPK tidak ada kerugian keuangan negara dan BPK mengusulkan kepada Bupati Aceh Barat Daya lokasi yang belum memiliki sertifikat tanah untuk melakukan sertifikasi tanah tetapi BPKP berpendapat lain bahwa pengadaan lahan untuk pabrik kelapa sawit tersebut terindikasi merugikan keuangan negara.<sup>7</sup>

Sehubungan dengan latar belakang yang telah penulis paparkan di atas, maka penulis merasa perlu melakukan penelitian lebih mendalam dengan judul

**“ IMPLEMENTASI BPK SEBAGAI LEMBAGA YANG BEBAS DAN**

---

<sup>7</sup> <https://www.kompasiana.com/anasdjabo/55f30503397b615819b7b1ce/kasus-lahan-pks-abdya-menguji-kewenangan-bpk-vs-bpkp?page=all>, diakses pada tanggal Sabtu 22 Februari 2020, pukul 20.00 WIB.

## **MANDIRI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2006 DIHUBUNGKAN DENGAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA ”**

### **A. Identifikasi Masalah**

Adapun yang menjadi Identifikasi Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tugas dan kedudukan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dihubungkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006?
3. Bagaimana solusi bilamana hasil temuan BPK dengan lembaga lain berbeda yang sama-sama berkedudukan sebagai lembaga negara?

### **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan penulis ingin capai adalah:

1. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis tentang bagaimana tugas dan kedudukan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dihubungkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia

2. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis hambatan-hambatan apa yang dihadapi BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dalam menjalankan tugasnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006
3. Ingin mengetahui, mengkaji dan menganalisis bagaimana solusi bilamana hasil temuan BPK dengan lembaga lain berbeda yang sama-sama berkedudukan sebagai lembaga negara

### **C. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut :

1. Kegunaan secara teoritis
  - a. Untuk memperkaya pengetahuan hukum, khususnya dalam pelaksanaan BPK sebagai lembaga negara penunjang apakah sudah sesuai dengan yang diamanatkan dalam konstitusi
  - b. Menjadi bahan masukan agar kedepannya BPK lebih baik lagi sebagai lembaga yang bebas dan mandiri
2. Kegunaan secara praktis

- a. Untuk memberikan alternatif pemikiran yang diharapkan mampu sebagai bahan informasi terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan pelaksanaan BPK sebagai lembaga negara penunjang
- b. Memberikan masukan dan pengetahuan yang diharapkan berguna bagi pemerintah dalam bidang pengawasan keuangan negara

#### **D. Kerangka Pemikiran**

*Trias Politica* adalah pemisahan kekuasaan yang terdiri dari beberapa cabang kekuasaan negara. Suatu lembaga negara tidak boleh diberikan kekuasaan yang sama sifatnya karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan suatu lembaga negara yang diberi kekuasaan oleh UUD 1945 ataupun Undang-Undang.

Pemisahan kekuasaan biasanya terdiri dari tiga cabang kekuasaan yakni Eksekutif, Legislatif, Yudikatif. Eksekutif yaitu organ negara yang memiliki kekuasaan sebagai melaksanakan Undang-Undang. Legislatif yaitu organ negara yang memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang dan Yudikatif yaitu organ negara yang memiliki kekuasaan untuk menegakkan aturan bila terjadi pelanggaran oleh organ negara ataupun seseorang.

Di dalam UUD 1945 tidak semuanya menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti sebenarnya karena terdapat dua pengertian pemisahan kekuasaan yaitu pemisahan kekuasaan dalam arti formal dan pemisahan kekuasaan material. Pemisahan kekuasaan dalam arti formal yakni lembaga negara yang berbeda dalam cabang kekuasaan namun fungsinya sama dan pemisahan kekuasaan dalam arti material yakni di dalam cabang kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif, yudikatif tidak bisa melakukan kerja sama antara masing masing cabang kekuasaan karena dapat menimbulkan penyimpangan dan dapat disalahgunakan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Menurut Jimli Asshiddiqie terdapat dua pengertian pemisahan kekuasaan yaitu vertikal dan horizontal:<sup>8</sup>

Pemisahan kekuasaan vertikal yaitu kekuasaan yang diberikan vertikal dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan pemisahan kekuasaan horizontal yaitu kekuasaan yang dipisahkan secara fungsi dan wewenangnya agar terjadi *check and balances* antara lembaga negara yang memiliki kekuasaan.

Sebelum amandemen, konstitusi negara Indonesia menggunakan pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dan tidak menggunakan pemisahan kekuasaan bersifat horizontal. MPR sebagai lembaga negara yang memegang penuh kedaulatan rakyat dan merupakan lembaga tertinggi yang kemudian fungsinya diberikan sebagai kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya.

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 165-166.

Kemudian Jimly Asshiddiqie menjelaskan pula dalam pengertian pembagian kekuasaan vertikal prinsip kesederajatan kekuasaan itu bukanlah bersifat fundamental.<sup>9</sup> Sebab UUD 1945 sebelum amandemen, tidak mengatur adanya pemisahan kekuasaan secara tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Hal tersebut juga dapat dilihat di dalam pembentukan Undang-Undang, DPR dalam membentuk Undang-Undang harus bersama dengan Presiden. Jika rancangan undang-undang tidak disetujui oleh DPR maka pembahasan tidak bisa dilanjutkan. DPR sebelum amandemen lebih condong fungsinya sebagai pengawas ketimbang sebagai legislator.

Setelah reformasi terjadi, UUD 1945 sudah mengalami perubahan termasuk mengubah sistem pemisahan kekuasaan yang tadinya bersifat vertikal menjadi horizontal terlihat dari Pasal 20 dan Pasal 5 ayat 1. Dengan pembagian kekuasaan yang jelas mekanisme dan hubungan antar lembaga negara menjadi lebih terukur dan teratur. Prinsip *checks and balances* merupakan suatu hal yang sangat vital dalam hubungan antar lembaga negara.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, Loc.cit.

Semakin jelas pula sistem pembagian kekuasaan Indonesia semenjak amandemen UUD 1945, mengalami perubahan yang sebelumnya distribusi kekuasaan menjadi lebih condong kepada sistem pemisahan kekuasaan antarlembaga negara, prinsip tersebut menyertai adanya hubungan antarlembaga negara untuk saling mengimbangi dan mengawasi sebagai contoh DPR memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang tetapi dalam Rancangan Undang-Undang dibahas bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Selain terdapat cabang-cabang kekuasaan seperti eksekutif, legislatif, maupun yudikatif ada juga lembaga negara yang independen yang sebagian fungsinya regulatif dan legislatif, sebagian lagi ke fungsi administratif eksekutif. Hubungan Badan pemeriksa Keuangan sangat erat dengan fungsi pengawasan yang dimana merupakan salah satu fungsi dari DPR.<sup>11</sup> Maka Badan Pemeriksa Keuangan termasuk kedalam lembaga negara yang independen sebagai kekuasaan legislatif dalam bidang pengawasan.

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi lembaga negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 20.

Non-Government Organization atau Non-Governmental Organization (NGO"s). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>12</sup>

Terdapat dua unsur pokok dalam organisasi negara yang saling berhubungan yaitu organ dan fungsi. Organ ialah wadahnya ataupun bentuk dan fungsi ialah isinya. Dalam UUD 1945 ada organ negara yang disebut secara tegas namanya juga disebutkan fungsinya dan ada pula organ negara yang disebut baik namanya maupun kewenangannya kemudian diatur didalam peraturan yang lebih rendah.<sup>13</sup>

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara. Dalam perkembangannya setelah perubahan UUD 1945 struktur ketatanegaraan Indonesia memunculkan organ negara tambahan. Organ negara tambahan muncul disebabkan kinerja lembaga negara utama dianggap belum bekerja secara optimal dan adanya desakan dari masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Lembaga atau komisi yang dibentuk di Indonesia berada dalam ranah

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 27.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 84.

kekuasaan eksekutif sebagai organ negara tambahan contohnya adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Menurut ketentuan UUD 1945 Badan Pemeriksa Keuangan merupakan satu-satunya lembaga negara yang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, tetapi terdapat juga beberapa lembaga negara selain BPK yang dapat melakukannya seperti Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. BPKP yakni lembaga negara yang berada didalam pemerintahan nonkementrian yang bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>14</sup> Menurut Pasal 52 Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 disebutkan bahwa BPKP memiliki tugas untuk pengawasan keuangan dan pembangunan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Asimow terdapat perbedaan mengenai organ negara tambahan yang pertama organ negara yang berada di bawah eksekutif dan yang kedua organ negara yang independen atau organ negara yang tidak di bawah eksekutif. Asimow memberi kesimpulan bahwa BPKP termasuk ke dalam lembaga negara tambahan di bawah eksekutif atau pemerintah.<sup>15</sup>

Penjelasan yang telah disampaikan di atas menunjukkan bahwa BPK yakni sebagai lembaga negara utama yang independen yang terbebas dari

---

<sup>14</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif Ilmu Hukum*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 272-273.

<sup>15</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hlm. 272-273.

pengaruh organ negara lain walaupun fungsinya sama dengan DPR yaitu pengawasan yang menurut teori pemisahan kekuasaan termasuk ke dalam cabang kekuasaan legislatif. Sedangkan BPKP yakni organ negara tambahan yang berada di bawah eksekutif.

Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi yakni kewenangan yang diberikan undang-undang. Sehingga substansi asas legalitas yaitu wewenang untuk melakukan tindakan hukum tertentu.<sup>16</sup>

Pengertian kewenangan Menurut H.D Stout<sup>17</sup> :

Wewenang adalah seluruh aturaan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik dalam hal hubungan hukum publik.

Suatu wewenang dapat diperoleh dengan tiga cara menurut H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt yaitu :<sup>18</sup>

- a) Atribusi ialah wewenang yang diberikan oleh pembuat undang-undang kepada organ negara.
- b) Distribusi ialah wewenang yang dilimpahkan dari satu organ negara kepada organ negara yang lain.

---

<sup>16</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78-79.

<sup>17</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 99.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 102.

- c) Mandat ialah izin yang diperoleh dari suatu organ negara untuk melakukan kewenangan yang dimiliki si pemberi izin dengan atas namanya

BPKP sebagai organ negara tambahan memiliki kewenangan yang sama dengan BPK untuk memeriksa keuangan negara meskipun kewenangannya sama antara BPKP dan BPK tidak pernah saling tumpang tindih dalam melakukan tugasnya karena BPKP sebagai organ negara tambahan yang bersifat internal karena ada di bawah eksekutif dan memeriksa penggunaan keuangan negara. Sementara itu BPK berlaku sebagai organ negara utama yang bersifat eksternal karena tidak berada di bawah eksekutif dan memeriksa hasil pemeriksaan keuangan negara.

Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai.<sup>19</sup>

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak

---

<sup>19</sup> Hani Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, PT Rafika Aditam, Jakarta, 199, hlm. 360.

terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Terdapat beberapa jenis-jenis pengawasan, salah satunya yaitu pengawasan eksternal yang termasuk dalam tugas BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sebagai lembaga yang diluar eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

Asas kepastian hukum adalah suatu peraturan yang dibuat secara logis dan komprehensif yang kemudian tidak menimbulkan multitafsir. Harmonisasi norma satu dengan yang lain sangat dibutuhkan agar tidak mengakibatkan ketidakserasian antara norma hukum yang berlaku. Konsistensi dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh hal apapun.<sup>21</sup>

Asas kepastian hukum menjadi penting bagi BPK sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dijamin oleh konstitusi salah satu contohnya adalah penetapan kerugian keuangan negara yang bukan hanya BPK saja yang memiliki kewenangan tersebut tetapi juga dimiliki oleh

---

<sup>20</sup> Makmur, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.176

<sup>21</sup> Cst Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, Jala Permata Aksars, Jakarta, 2009, hlm. 385.

beberapa lembaga negara lain seperti BPKP oleh karena itu tidak boleh ada tumpang tindih tugas dan kewenangan antarlembaga negara.

Keterlibatan organ negara lain dalam menentukan penetapan kerugian negara juga dapat mengakibatkan adanya konflik kepentingan antarlembaga negara dan juga bisa mengenyampingkan fakta yang seharusnya diungkapkan tetapi ditutup-tutupi oleh pihak-pihak tertentu sehingga laporan penetapan kerugian keuangan negara menjadi tidak transparan.

Penetapan kerugian negara pada dasarnya adalah bagian dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang wewenangnya diberikan secara konstitusional kepada BPK jadi memberikan ruang bagi organ negara lain selain untuk melakukan penetapan kerugian negara merupakan tindakan inkonstitusional.

#### **E. Metode Penelitian**

Metode ialah cara untuk menyatukan secara logis segala upaya untuk sesuatu yang akan dicapai, sementara itu penelitian ialah memeriksa sesuatu untuk diteliti, diselidiki, mengumpulkan data, menganalisis, dan

menyajikan data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan masalah atau menguji suatu hipotesis.<sup>22</sup>

Untuk membahas dan mengetahui suatu masalah, maka diperlukan adanya pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah yaitu :

### 1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan ini ialah deskriptif analitis, deskriptif ialah penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang diteliti seperti tentang manusia, keadaan, atau gejala lainnya, yang tujuannya untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau menemukan teori-teori yang baru.<sup>23</sup> Sedangkan analitis menurut KBBI ialah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan, dengan demikian penelitian yang dilakukan oleh penulis bertujuan untuk memperoleh suatu gambaran yang jelas mengenai Pengaturan dan Pelaksanaan BPK sebagai lembaga negara penunjang berdasarkan UU No 15 Tahun 2006 tentang

---

<sup>22</sup> T. Subarsyah Sumardikara, *Bahan Kuliah (Jilid 1) Metode Penelitian Hukum*, Universitas Pasundan Bandung, 2011, hlm. 11

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 17.

Badan Pemeriksa Keuangan dihubungkan dengan pasal 24 E UUD 1945.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif<sup>24</sup> yaitu: suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas. Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan bersifat normatif maksudnya penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan normatif tentang hubungan antara satu peraturan dengan peraturan lain dan penerapan dalam prakteknya.

## 3. Tahapan Penelitian

Tahapan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan beberapa tahap yang meliputi :<sup>25</sup>

### a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

---

<sup>24</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1998, hlm.97

<sup>25</sup> Jhony Ibrahim, *Theory dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyu Media, Malang, 2006, hlm. 295.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan yaitu :

Penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data-data sekunder, yaitu melalui :

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat. Terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan,<sup>26</sup> diantaranya yaitu UUD 1945 Amandemen ke IV, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan dan Pembangunan, dan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementrian
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, berupa

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif "suatu tinjauan singkat"*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 11.

buku-buku yang memiliki korelasi dengan penulisan skripsi ini.<sup>27</sup>

- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penulisan skripsi ini meliputi kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia.<sup>28</sup>

#### b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Guna menunjang data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, maka dapat dilakukan penelitian lapangan yaitu guna melengkapi data yang berkaitan dengan skripsi ini. Penelitian lapangan dilakukan dengan dialog dan tanya jawab dengan pihak-pihak yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.<sup>29</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan suatu proses pengadaan data untuk keperluan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 57.

<sup>28</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1994, hlm. 10

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 98.

#### a. Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu suatu alat pengumpulan data, yang digunakan melalui data tertulis, dengan mempelajari materi-materi bacaan berupa literatur-literatur, catatan-catatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh data sekunder yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas.

#### b. Lapangan

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada para pihak yang terlibat dalam permasalahan yang diteliti dalam skripsi ini untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>30</sup>

### 5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Dalam penelitian kepustakaan, Salah satu instrumen atau alat utama yang dipergunakan dalam pengumpulan data kepustakaan sehingga dapat mencatat bahan-bahan yang

---

<sup>30</sup> Amirudin dan Zinal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 82.

diperlukan dalam penelitian ini yang dituangkan dalam buku catatan selain itu digunakan pula alat elektronik seperti komputer yang dipergunakan untuk menulis dan menata bahan-bahan yang sudah diperoleh.

b. Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara yang merupakan proses tanya jawab secara tertulis dan lisan.

## 6. Analisis Data

Untuk tahap selanjutnya setelah memperoleh data, maka dilanjutkan dengan menganalisis data, dengan metode Yuridis Kualitatif yaitu suatu cara dalam penelitian yang menghasilkan data Deskriptif Analitis, yaitu data yang diperoleh baik data sekunder maupun data primer apa yang ditanyakan oleh responden secara tertulis maupun lisan, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.<sup>31</sup> Data dianalisis dengan cara melakukan interpretasi atas peraturan perundang-undangan dan dikualifikasikan dengan tanpa menggunakan rumus statistik.

## 7. Lokasi Penelitian

---

<sup>31</sup> Ronny Hanitijio Soemitro, *loc.cit*

Penelitian untuk penyusunan skripsi ini dilakukan ditempat-tempat yang memiliki korelasi dengan masalah yang diangkat pada penulisan hukum ini. Lokasi penelitian dibagi menjadi dua, yaitu:

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam Nomor 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan DISPUSPIDA Jawa Barat, Jalan Kawaluyaaan utara Nomor 1, Kacapiring, Kecamatan Batununggal, Kota Bandung.

b. Instansi

Kantor Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Jawa Barat, Jalan Moh. Toha Nomor 164, Pelindung Hewan, Kecamatan Astanaanyar, Kota Bandung.