

## DINAMIKA RELASI ANTARA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM AUDIT KEUANGAN NEGARA

Gilang Prama Jasa<sup>1</sup>, Ratna Herawati<sup>2</sup>  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
ratna\_h27@yahoo.com

### ABSTRAK

Hubungan antara BPK dengan DPR dapat terpengaruh oleh opini hasil pemeriksaan keuangan yang dikeluarkan BPK, terutama apabila menyangkut pengelolaan anggaran dalam lingkup DPR. DPR tidak serta merta mau menerima hasil LKPP yang disampaikan oleh BPK. Penelitian ini bersifat deskriptif dan dilihat dari tujuannya termasuk penelitian hukum normatif. Data yang diteliti adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, khususnya mengenai sistem audit keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan kemudian dikaitkan dengan relasi antara BPK dengan DPR dalam sistem audit keuangan Negara, serta hambatan yang dihadapi oleh BPK dalam pelaksanaan sistem audit keuangan negara dalam hubungannya dengan DPR. Hasil penelitian bahwa, Pertama, sistem audit yang dilakukan BPK pada dasarnya merupakan salah satu kegiatan yang terjadi pada akhir kegiatan pengelolaan anggaran (post audit). Kedua, dalam melaksanakan fungsi pengawasan antara DPR dan BPK mempunyai hubungan fungsional secara timbal balik yaitu hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK merupakan bahan bagi DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Ketiga, reformasi dengan perubahan terhadap Pasal 23 UUD 1945 tidak serta merta diikuti dengan penguatan kelembagaan BPK terkait dengan kewenangannya, dimana sampai saat ini BPK belum mampu melaksanakan tugas konstitusionalnya secara maksimal.

Kata Kunci: Badan Pemeriksa Keuangan; Dewan Perwakilan Rakyat; Sistem Audit Keuangan Negara.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP.

<sup>2</sup> Penulis Kedua, Penulis Koresponden.

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar ini". Salah satu kedaulatan yang mendasar adalah pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan Negara. Tugas pelaksanaan kedaulatan ini sebagaimana yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 diberikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pembentuk menyadari bahwa untuk memeriksa cara pemerintah menggunakan uang belanja yang disetujui oleh rakyat melalui DPR diperlukan suatu Negara yang dapat secara objektif menjalankan tugasnya. Lembaga Negara yang dapat secara objektif menjalankan tugas sedemikian itu harus terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Oleh karena itu, pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai suatu lembaga tinggi Negara yang sejajar atau setara dengan Presiden dan DPR. Hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR dengan maksud untuk dapat dimanfaatkan oleh DPR dalam menjalankan tugas pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Adanya BPK sesungguhnya memperkuat pelaksanaan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Salah satu tanda penting dari ada atau tidak adanya demokrasi dalam suatu Negara adalah terletak pada bagaimana Negara itu

memperoleh uang untuk mengatur hidup dan pembangunan masyarakat, darimana sumber-sumber biaya diperoleh dan digunakan untuk apa. Karena Indonesia menganut tata kehidupan demokrasi maka hal-hal tersebut harus ditentukan dan disetujui oleh rakyat, yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Itulah sebabnya, Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara harus dituangkan dalam bentuk undang-undang. Jadi jelaslah bahwa kebijaksanaan keuangan dan pengurusan rumah tangga Negara telah diatur oleh rakyat sendiri. Akan tetapi pengaturan kebijakan dan pemberian arah saja belum cukup. Yang tidak kalah pentingnya adalah apakah hal tersebut telah dilaksanakan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya menurut tujuan semula.

Dalam rangka tujuan-tujuan tersebut diadakan Badan Pemeriksa Keuangan yang bertugas memeriksa pertanggungjawaban pemerintah tentang keuangan Negara dan memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa adanya BPK memperkuat pelaksanaan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Yang diperiksa pertanggungjawaban keuangannya itu tidak saja terbatas pada pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) melainkan juga Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah

(APBD), Anggaran Perusahaan-Perusahaan Milik Negara, dan sebagainya.

Hasil pemeriksaan dari BPK berdasarkan ketentuan Pasal 23E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Hal tersebut juga dipertegas dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan ketentuan di atas, antara Badan Pemeriksa Keuangan dengan DPR, DPD, dan DPRD terdapat relasi (hubungan) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara maupun keuangan daerah. Dalam lingkup nasional pengelolaan keuangan negara sebagaimana tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, hasil pemeriksaannya oleh BPK disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD. BPK sebagai auditor eksternal, kewenangannya hanya terbatas pada pemberian opini pemeriksaan, saran maupun rekomendasi perbaikan. BPK setelah menyerahkan hasil laporan kepada DPR, wajib mengumumkan secara luas hasil pemeriksaan dan melaporkan dugaan penyimpangan temuannya kepada penegak hukum untuk disidik lebih lanjut. BPK sekaligus berwenang untuk memantau perbaikan sistem keuangan negara berdasarkan saran dan rekomendasi pemeriksaannya.

Laporan keuangan yang dibuat oleh BPK, pada kenyataannya tidak sepenuhnya ditindaklanjuti oleh lembaga/instansi yang bersangkutan, sehingga pada laporan keuangan tahun berikutnya tetap tidak ada perubahan atas catatan-catatan yang dibuat oleh BPK. DPR sebagai bagian dari Pemerintahan memiliki tanggung jawab dan tugas melakukan pengawasan

terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah (Presiden), sehingga terhadap LKPP yang telah dibuat oleh BPK, DPR wajib menindaklanjuti dan memberikan masukan kepada pemerintah sesuai tugas pokok dan fungsinya DPR yang salah satunya adalah fungsi pengawasan. Pada proses demikian, hubungan antara BPK dengan DPR dapat terpengaruh oleh opini hasil pemeriksaan keuangan yang dikeluarkan BPK, terutama apabila menyangkut pengelolaan anggaran dalam lingkup DPR. DPR tidak serta merta mau menerima hasil LKPP yang disampaikan oleh BPK.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul : *Dinamika Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara*.<sup>3</sup> Tujuan penelitian menganalisis sistem audit keuangan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan, relasi antara Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem audit keuangan negara dan menganalisis hambatan yang dihadapi oleh Badan Pemeriksa Keuangan dalam pelaksanaan sistem audit keuangan negara dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari: metode pendekatan

---

<sup>3</sup> Gilang Prama Jasa, Program Kajian Reguler B Hukum Kenegaraan, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Ratna Herawati.

adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>4</sup> Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara deskriptif, terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya. Jenis Data adalah penelitian kepustakaan (Librarian Research), yaitu penelitian terhadap data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (library research). Metode analisis data menggunakan silogisme deduksi dengan metode interpretasi (penafsiran) sistematis.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Sistem Audit Keuangan Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan**

Hasil audit BPK yang berupa opini, temuan, dan rekomendasi tindak lanjut temuan kemudian diberikan kepada Pemerintah sebagai bahan perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan kegiatan tahun-tahun anggaran selanjutnya. Hasil audit tersebut juga akan menjadi bahan informasi bagi masyarakat untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintahan selama ini sehingga dapat menentukan pilihan politik mereka dimasa yang akan datang.

Proses audit yang dilakukan BPK pada dasarnya merupakan salah satu kegiatan yang terjadi pada akhir kegiatan pengelolaan anggaran (post audit). Proses audit dalam konteks ini lebih ditekankan pada evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah dan pemeriksaan terhadap kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan prosedur administrasi keuangan Negara. Kelemahan dari proses audit yang dijalankan tersebut adalah auditor tidak dapat melakukan evaluasi dan verifikasi terhadap proses pengalokasian. Selain itu dengan hanya melakukan post audit maka auditor tidak dapat memahami permasalahan dan kendala yang sebenarnya sudah terjadi dalam proses penganggaran. Kenyataan ini menyebabkan pemerintah sebagai institusi yang diaudit tidak dapat melaksanakan rekomendasi dari BPK secara maksimal sehingga kinerja dan efisiensi pengelolaan keuangan Negara tidak dapat ditingkatkan.

Menyadari hal tersebut, maka saat ini perlu dilakukan pembaharuan konsep audit keuangan Negara secara menyeluruh. Kegiatan audit yang dilakukan oleh institusi pemeriksa seharusnya secara integral berperan dalam seluruh proses pengelolaan keuangan. Peranan auditor dalam setiap tahapan dalam siklus pengelolaan keuangan Negara dapat berjalan secara dinamis, fleksibel tetapi tetap akurat.

Hasil pemeriksaan yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2004, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, halaman 35.

2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, oleh BPK disusun dan disajikan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini. Pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan.<sup>5</sup> Setiap laporan hasil pemeriksaan disampaikan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti antara lain dengan melakukan pembahasan bersama pihak terkait.

Selain disampaikan kepada perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan BPK kepada Pemerintah. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK yang digunakan oleh Pemerintah untuk mengoreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah disusun (audited financial statements) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada lembaga perwakilan.<sup>6</sup> Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan-temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud dalam laporan hasil tanggapan BPK yang disampaikan kepada DPR/ DPRD. Apabila pemeriksaan menemukan unsur pidana, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006

tentang Badan Pemeriksa Keuangan ini mewajibkan BPK melaporkan kepada instansi yang berwenang sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, BPK dalam pelaksanaan tugas tersebut mempunyai beberapa fungsi yaitu:<sup>7</sup>

1. Fungsi Operatif

Adalah melakukan pemeriksaan pengawasan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan keuangan Negara.

2. Fungsi Yudikatif

Adalah melakukan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian besar bagi Negara.

3. Fungsi Memberi Rekomendasi

Adalah member pertimbangan kepada Pemerintah tentang keuangan Negara.

Pelaksanaan tugas pengawasan keuangan Negara, beberapa pandangan dikemukakan bahwa BPK tidak selayaknya melakukan kontrol atas semua bentuk keuangan Negara, termasuk didalamnya kekayaan Negara. Akan lebih bermakna jika BPK melakukan fungsi pengawasan keuangan Negara yang bersifat "makro strategis"

<sup>5</sup> C.S.T Kansil, 2008, Christine Kansil, Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara, Jakarta, PT. Pradnya Paramita, halaman 73.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2009, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945, Jakarta, Gramedia, halaman 24.

yang mempunyai dampak sosial ekonomis yang luas. Konsekuensinya, BPK tidak harus bersusah payah melakukan pengawasan keuangan Negara dengan rentang yang tidak terbatas. Akan tetapi, cukup pada pengujian atas hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan aparat intern pengawas pemerintah dan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN.

Hasil pemeriksaan BPK yang "diberitahukan" kepada DPR, sebenarnya mengandung makna yuridis yang kurang tegas dipandang dari pemakaian istilahnya. Dengan demikian, perlu ada perubahan kata "diberitahukan" menjadi "dilaporkan" kepada DPR. Hal demikian juga akan memberikan dampak psikologis kepada DPR untuk segera menindaklanjuti temuan pemeriksaan dan pengawasan BPK, sehingga dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pelaksanaan tindak lanjut ini dilakukan secepat mungkin untuk menyelesaikan masalah dan mencegah penyimpangan yang akan merugikan posisi keuangan Negara. Apabila dalam temuan pemeriksaan terdapat indikasi terjadinya penyelewengan, laporan tersebut dapat disampaikan kepada Kejaksaan Agung untuk ditindaklanjuti sesuai dengan prosedur hukum.

Didalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terdapat kewenangan BPK yang semakin luas dan besar, hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Jimly Assyiddiqie yaitu :

"Dengan adanya regulasi yang secara tegas didelegasikan oleh pembentuk undang-undang (legislative deligation of rule making power) kepada BPK, maka BPK pasca reformasi dewasa ini dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat luas, mencakupi bidang-bidang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif) bahkan juga menjatuhkan sanksi (yudikatif)".<sup>8</sup>

Lebih lanjut dalam hal aspek kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Bahwa dalam melaksanakan wewenang atributif yang melekat instansi Negara harus dilakukan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dan tidak melampaui batas kewenangannya (*onrecht matige overheids daad/willikeur*).<sup>9</sup>

Jadi siapa saja yang bersalah dan bertanggung jawab, dalam hal pengelolaan keuangan Negara yang menimbulkan kerugian Negara wajib dipertanggungjawabkan ditentukan dengan keputusan BPK. Keputusan ini mengandung norma hukum yang bersifat individual.<sup>10</sup> Begitu besarnya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang pada BPK dalam

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, halaman 862.

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink & J.B.J.M Ten Berge, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, halaman 11.

<sup>10</sup> Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara Hubungan Fungsional Lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut UUD 1945*, Yogyakarta, Liberty, halaman 26.

melaksanakan kewenangan tersebut maka BPK juga harus mempertanggungjawabkannya.

## 2. Relasi Antara Badan Pemeriksa Keuangan Dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Audit Keuangan Negara

Keberadaan DPR dan BPK sebagai salah satu lembaga Negara merupakan implementasi dari pembagian kekuasaan secara horizontal. DPR merupakan institusi yang mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, sedangkan BPK merupakan institusi dengan fungsi utama memeriksa keuangan Negara.

Keberadaan BPK ditentukan pada Bab VIII A Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dari ketentuan Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terkandung pengertian bahwa kedudukan BPK adalah sama dengan kedudukan Presiden. BPK yang bertugas memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara adalah suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan serta melaksanakan pemeriksaan dari luar tubuh Pemerintah mengenai penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban keuangan Negara dalam rangka tanggung jawab Pemerintah terhadap rakyat.

BPK adalah lembaga Negara yang bebas dan mandiri dari pengaruh lembaga Negara lain. Namun secara konstitusional keberadaan BPK dimaksudkan untuk mendukung fungsi DPR,

dengan kewajiban menyerahkan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR sebagai pemegang fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang termasuk didalamnya yaitu keuangan Negara. Hubungan BPK dan DPR terjadi karena maksud dari pembentukan BPK adalah untuk memperkuat fungsi pengawasan legislatif terhadap keuangan Negara baik yang berbentuk APBN, APBD, BUMN, BUMD.

Pada awalnya salah satu Fungsi Pengawasan DPR secara nyata diwujudkan melalui interaksi dengan BPK guna tercapainya transparansi dan akuntabilitas dengan dibentuknya Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) di DPR. Namun dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka secara de jure BAKN yang merupakan instrumen dari DPR untuk meningkatkan akuntabilitas peran pengawasan DPR dimata masyarakat sebagai konstituennya. BAKN mempunyai tugas yang sangat penting dalam mengawal penggunaan keuangan Negara oleh Pemerintah dalam rangka pelaksanaan program-program Pemerintah. BAKN berfungsi untuk menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK RI

dalam hal pengawasan penggunaan keuangan Negara sehingga diharapkan keberadaan BAKN ini berkontribusi positif dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan Negara.

Tujuan dari dibentuknya BAKN pada awalnya untuk merespon hasil audit dan rekomendasi dari BPK yang perlu ditindaklanjuti oleh DPR agar tata kelola Keuangan Negara mendapat perhatian khusus oleh legislatif dalam meningkatkan perbaikan-perbaikan terhadap entitas audit, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, serta Badan-Badan lainnya seperti BUMN dan BUMD. Untuk mengatasi masalah tersebut dibentuklah BAKN yang ditujukan untuk melaksanakan fungsi DPR dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan keuangan Negara dan peningkatan akuntabilitas institusi Pemerintah.

Hubungan BPK dengan DPR secara umum formal dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang berbunyi : "BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya". Lebih lanjut pasal tersebut dijabarkan dalam bagian Penjelasan yang berbunyi : "Hasil Pemeriksaan BPK meliputi pemeriksaan atas Laporan Keuangan, Hasil Pemeriksaan Kinerja, Hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu dan ikhtisar Pemeriksaan Semester". Penyerahan hasil audit dari BPK kepada DPR tersebut merupakan salah satu Fungsi Pengawasan DPR atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang

Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, dan Tanggung Jawab Keuangan Negara berisi bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Jadi tindaklanjut atas rekomendasi BPK oleh Pemerintah adalah bersifat wajib, selain bersifat wajib Pemerintah juga harus memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindaklanjut atas rekomendasi BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima.

Sedangkan BPK bertugas memantau pelaksanaan tindaklanjut pemeriksaan BPK dan menyampaikan hasil pemantauannya tersebut kepada DPR. Meski pemantauan atas tindaklanjut dilaksanakan oleh BPK, tidak berarti tugas DPR untuk mengawasi Pemerintah dalam menindaklanjuti Laporan Hasil Pemeriksaan BPK berkurang, peran BPK disini hanya mensupport (mendukung) DPR dalam memaksimalkan tugas dan fungsinya sementara DPR sebagai Pemegang Fungsi Pengawasan (Controlling) dan Fungsi Anggaran (Budget) tetap berperan besar dengan menggunakan hak-hak politiknya yaitu hak bertanya (angket), hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Untuk memastikan bahwa

Pemerintah bersungguh-sungguh memperbaiki pengelolaan keuangan Negara salah satunya melalui pelaksanaan rekomendasi BPK.

Atas laporan keuangan yang disajikan oleh entitas pelapor, sesuai amanat yang tertuang dalam Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945, maka BPK melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang disajikan dalam laporan keuangan. Dalam entitas pelaporan Pemerintah Pusat, Menteri Keuangan yang bertanggung jawab kepada Presiden untuk menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Selanjutnya Laporan Keuangan tersebut disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sebagai tindak lanjut pemeriksaan keuangan yang disajikan dari entitas akuntansi oleh BPK dihasilkan Laporan Hasil Pemeriksaan yang memuat opini.

Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut wajib disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD untuk laporan hasil pemeriksaan atas LKPP selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat. Laporan Hasil Pemeriksaan tersebut wajib ditindaklanjuti berupa penjelasan atau jawaban oleh pejabat yang berwenang kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak hasil pemeriksaan diterima. Apabila sebagian atau seluruh rekomendasi tidak dapat

dilaksanakan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak hari pemeriksaan diterima Pejabat wajib memberikan alasan yang sah. Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari Pejabat tidak menindaklanjuti rekomendasi tanpa adanya alasan yang sah, BPK dapat melaporkan kepada instansi yang berwenang. Alasan yang sah apabila Pejabat tidak dapat melaksanakan sebagian atau seluruh rekomendasi dalam hasil pemeriksaan meliputi kondisi :

- a. Force majeure, yaitu suatu keadaan peperangan, kerusuhan, revolusi, bencana alam, pemogokan, kebakaran dan gangguan lainnya yang mengakibatkan tindak lanjut tidak dapat dilaksanakan.
- b. Subjek atau objek rekomendasi dalam proses peradilan, yaitu pejabat menjadi tersangka dan ditahan, pejabat menjadi terpidana, atau objek yang direkomendasikan dalam sengketa diperadilan.
- c. Rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti secara efektif, efisien, dan ekonomis, antara lain yaitu perubahan struktur organisasi, dan perubahan regulasi.

Fungsi rekomendasi yakni berupa usul untuk dipertimbangkan oleh Pemerintah mengenai hal-hal yang bersifat penyempurnaan mendasar, strategis, dan berskala nasional dibidang penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban keuangan Negara. Pemberian rekomendasi kepada Pemerintah yang seharusnya ditindak lanjuti agar

memberikan manfaat bagi upaya penyempurnaan pengurusan keuangan Negara dan pertanggung jawabannya. Dengan demikian ada kepastian dan kesungguhan pelaksanaan tindak lanjut karena tanpa tindak lanjut maka pemeriksaan menjadi pekerjaan yang tidak ada manfaatnya.

Rekomendasi BPK yang disampaikan kepada Pemerintah dapat disusun berdasarkan :

1. Hasil pengolahan informasi strategis tentang pengurusan keuangan Negara;
2. Hasil penelaahan atas peraturan perundang-undangan dibidang keuangan Negara yang tidak sesuai dengan norma yang berlaku dan/atau menyimpang dari kepastian atau kebenaran ;
3. Hasil pengolahan temuan-temuan pemeriksaan, baik oleh BPK maupun APIP ;
4. Hasil pemantauan tindak lanjut saran, baik yang dimuat dalam hasil pemeriksaan BPK maupun yang dimuat dalam LAPIP.

Bentuk - bentuk rekomendasi tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Rekomendasi yang mengarah pada penyempurnaan administrasi/ tata usaha keuangan Negara yang menuju pada kebenaran penyajian angka laporan/ pertanggungjawaban keuangan ;
2. Rekomendasi yang mengarah pada penyempurnaan sistem manajemen keuangan Negara yang menuju pada pencapaian ekonomis, efisiensi, dan efektivitas ;

3. Rekomendasi yang mengarah pada penuntutan ganti rugi yang menuju pada pengembalian harta kekayaan Negara yang hilang karena perbuatan pegawai atau pejabat Negara ;
4. Rekomendasi yang mengarah pada penegakan disiplin menuju pada peningkatan disiplin nasional dibidang keuangan Negara;
5. Rekomendasi yang mengarah pada penindakan pidana atau perdata menuju pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penilaian BPK jika tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi atau rekomendasi belum ditindaklanjuti, maka BPK dapat melakukan pembahasan dengan Pejabat Bersama Anggota BPK dan/atau Auditor Utama/ Kepala Perwakilan dengan Pejabat bersama Anggota BPK dan/atau Auditor Utama/ Kepala Perwakilan dengan Pejabat dan bertempat di Kantor BPK. Pembahasan tersebut dilakukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Resume Pemantauan Tindak Lanjut diterima oleh Pejabat. Berita Acara dan Resume Pembahasan disampaikan kepada Pejabat sebagai bahan untuk melakukan tindak lanjut dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah Berita Acara Pembahasan disampaikan kepada Pejabat, rekomendasi tetap tidak ditindaklanjuti, BPK segera melaporkan kepada instansi yang berwenang.

3. Hambatan Yang Dihadapi Oleh Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pelaksanaan Sistem Audit Keuangan Negara dengan Dewan Perwakilan Rakyat Reformasi ketatanegaraan yang ditandai dengan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengubah struktur ketatanegaraan khususnya pola hubungan kelembagaan diantara lembaga Negara. Dalam pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa : "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh Undang-Undang Dasar kemudian didistribusikan kepada lembaga Negara sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya. Dalam konteks pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara, perubahan terhadap Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, menegaskan dan menempatkan BPK sebagai "satu" lembaga Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat melalui kewenangan konstitusionalnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Dengan demikian terjadi perubahan paradigma pengelolaan keuangan Negara yang sebelumnya memposisikan DPR sebagai pemegang kekuasaan dibidang keuangan Negara (otorisator) melalui hak budget (begrooting) dan BPK merupakan lembaga yang auxiliary terhadap fungsi pengawasan yang dimiliki

oleh DPR dan bertanggung jawab kepada DPR dalam mengawasi kinerja Pemerintah.

Konteks keuangan Negara yang tercermin dalam APBN bukanlah semata-mata merupakan kewenangan DPR sebagai bagian dari fungsi anggaran (begrooting), yang kemudian digambarkan sebagai maghtiging atau autorisatie, melainkan secara ketatanegaraan dapat dikatakan merupakan perpaduan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan bersama oleh Pemerintah (Presiden), DPR, dan BPK sesuai dengan kewenangannya memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Hasil pemeriksaan tidak hanya diserahkan kepada DPR melainkan kepada lembaga lain sesuai kewenangannya.

Reformasi dibidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara khususnya pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang ditandai dengan perubahan terhadap Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 tidak serta merta diikuti dengan penguatan kelembagaan BPK terkait dengan kewenangannya, dimana sampai saat ini BPK belum mampu melaksanakan tugas konstitusionalnya secara maksimal. Justru penegasan yuridis dari kewenangan BPK ini kemudian menimbulkan persoalan tumpang tindihnya obyek pemeriksaan yang melibatkan BPK sebagai lembaga pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dengan Aparat Pengendalian Intern Pemerintah (APIP).

Banyaknya lembaga pengawasan dalam struktur kelembagaan pemerintahan sebenarnya tidak mengandung efektifitas dalam proses pelaksanaannya. Hal demikian disebabkan kemungkinan terjadinya tumpang tindih sangat besar yang akibat adanya, dalam suatu waktu yang bersamaan atau dalam jangka waktu yang dekat, dua aparat pengawasan fungsional atau lebih melakukan pemeriksaan terhadap instansi/ proyek tertentu dengan sasaran yang sama.<sup>11</sup>

Sebenarnya tumpang tindih demikian tidak akan terjadi jika terdapat pengelompokan atas dasar kewenangan unit pengawas intern yang ada. Sebab sesuai dengan struktur pengawasan yang dianut dalam ICW 1925, dimana pelaksanaan APBN didasarkan atas administratif beheer dan comptable beheer, maka pengawas intern akan membagi atas salah satu diantaranya atau keduanya.

Perbedaan tugas pemeriksaan yang tersebut sebenarnya akan terdeskripsikan suatu pola pengawasan berjenjang. Pengawasan tersebut pada dasarnya dilakukan dimana aparat pengawasan yang lebih tinggi tingkatnya secara hierarkis organisatoris melaksanakan tugas yang lebih luas pendekatannya atau lebih makro wawasannya daripada aparat pengawasan yang lebih rendah. Dengan perkataan lain, sasaran

pengawasan aparat-aparat pengawasan berbeda satu sama lain, tergantung mana yang lebih ekstern dan mana yang lebih intern.<sup>12</sup>

Problematika tumpang tindihnya kemudian direspon dengan cara lain yaitu mengatur sinergisitas antara BPK dengan APIP melalui perangkat Undang-Undang dibidang pengelolaan keuangan Negara. Secara kuantitas sinergisitas ini dapat dikatakan sebagai terobosan solutif yang baik dimana kemudian dapat membantu BPK untuk mencapai semua aspek pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang menjadi kewenangannya sehingga pada tahap pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara tersebut, hasil pemeriksaannya berjalan efektif. Namun pada sisi kualitas pertanggungjawaban justru terjadi persoalan yang diakibatkan oleh lemahnya kedudukan APIP dari sisi kualitas independensi, sumber daya manusia, kelembagaan dan jabatan. Dengan demikian dapat dikatakan pelaksanaan sinergisitas ini justru melemahkan posisi BPK sebagai pemegang kuasa dibidang pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan Negara. Apabila dicermati maka dapat dikatakan bahwa reformasi hukum keuangan Negara masih jauh dari tuntas dan menjamin kepastian hukum. Mengingat bahwa perubahan-

---

<sup>11</sup> Gandhi, 2000, Sistem Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta, Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Reformasi Sistem Pengelolaan Keuangan Negara, halaman 49.

---

<sup>12</sup> Dani Sudarsono, 2000, Interaksi Eksternal Auditor Pemerintah dan Internal Auditor Pemerintah : Antara Harapan dan Kenyataan, Jakarta, Makalah yang disampaikan dalam Seminar Reinventing Auditor Internal Pemerintah yang diselenggarakan Pusat Pengembangan Akuntansi dan Keuangan, halaman 2.

perubahan itu masih belum menghapuskan aspek-aspek yang dapat menghambat pelaksanaannya. Terutama yang berkaitan dengan kepastian dan kewenangan lembaga yang melakukan audit dan pemeriksaan terhadap keuangan Negara. Dalam hal ini menyangkut mengenai cara untuk menyederhanakan prosedur pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, sehingga transparansi atau keterbukaan informasi bagi kepentingan pemeriksaan menjadi mudah dan guna menghilangkan prasangka atau dugaan adanya penyimpangan bahkan korupsi.

### C. PENUTUP

#### 1. Simpulan

a) Proses audit yang dilakukan BPK pada dasarnya merupakan salah satu kegiatan yang terjadi pada akhir kegiatan pengelolaan anggaran (post audit). Proses audit dalam konteks ini lebih ditekankan pada evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah dan pemeriksaan terhadap kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan prosedur administrasi keuangan Negara. Kelemahan dari proses audit yang dijalankan tersebut adalah auditor tidak dapat melakukan evaluasi dan verifikasi terhadap proses pengalokasian. Selain itu dengan hanya melakukan post audit maka auditor tidak dapat memahami permasalahan dan kendala yang sebenarnya sudah terjadi dalam proses

penganggaran. Kenyataan ini menyebabkan pemerintah sebagai institusi yang diaudit tidak dapat melaksanakan rekomendasi dari BPK secara maksimal sehingga kinerja dan efisiensi pengelolaan keuangan Negara tidak dapat ditingkatkan. Menyadari hal tersebut, maka saat ini perlu dilakukan pembaharuan konsep audit keuangan Negara secara menyeluruh. Kegiatan audit yang dilakukan oleh institusi pemeriksa seharusnya secara integral berperan dalam seluruh proses pengelolaan keuangan. Peranan auditor dalam setiap tahapan dalam siklus pengelolaan keuangan Negara dapat berjalan secara dinamis, fleksibel tetapi tetap akurat.

b) Hubungan BPK dengan DPR secara umum formal dituangkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Penyerahan hasil audit dari BPK kepada DPR tersebut merupakan salah satu Fungsi Pengawasan DPR atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam

melaksanakan fungsi pengawasan antara DPR dan BPK mempunyai hubungan fungsional secara timbal balik yaitu hasil pemeriksaan/ pengawasan yang dilakukan oleh BPK merupakan bahan bagi DPR untuk melaksanakan fungsi pengawasan. Sedangkan DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan tersebut dapat memerintahkan kepada BPK untuk melakukan tindakan tertentu sesuai dengan kebutuhan pemeriksaan dan DPR dapat meminta kepada BPK untuk melakukan atau mengaudit terhadap unsur yang dipandang oleh DPR untuk ditindaklanjuti yang berkaitan dengan proses penyelesaian terhadap pengelolaan keuangan Negara.

- c) Reformasi dibidang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara khususnya pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang ditandai dengan perubahan terhadap Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 tidak serta merta diikuti dengan penguatan kelembagaan BPK terkait dengan kewenangannya, dimana sampai saat ini BPK belum mampu melaksanakan tugas konstitusionalnya secara maksimal. Justru penegasan yuridis dari kewenangan BPK ini kemudian menimbulkan persoalan tumpang tindihnya obyek pemeriksaan yang melibatkan BPK sebagai lembaga pemeriksa

pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dengan Aparat Pengendalian Intern Pemerintah (APIP). Problematika tumpang tindihnya kemudian direspon dengan cara lain yaitu mengatur sinergisitas BPK melalui perangkat Undang-Undang dibidang pengelolaan keuangan Negara. Secara kuantitas sinergisitas ini dapat dikatakan sebagai terobosan solutif yang baik dimana kemudian dapat membantu BPK untuk mencapai semua aspek pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang menjadi kewenangannya sehingga pada tahap pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara tersebut, hasil pemeriksaannya berjalan efektif. Dengan demikian dapat dikatakan pelaksanaan sinergisitas ini justru melemahkan posisi BPK sebagai pemegang kuasa dibidang pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan Negara. Apabila dicermati maka dapat dikatakan bahwa reformasi hukum keuangan Negara masih jauh dari tuntas dan menjamin kepastian hukum. Mengingat bahwa perubahan-perubahan itu masih belum menghapuskan aspek-aspek yang dapat menghambat pelaksanaannya. Terutama yang berkaitan dengan kepastian dan kewenangan lembaga yang melakukan audit dan pemeriksaan terhadap keuangan

Negara. Dalam hal ini menyangkut mengenai cara menyederhanakan prosedur pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, sehingga transparansi atau keterbukaan informasi bagi kepentingan pemeriksaan menjadi mudah dan guna menghilangkan prasangka atau dugaan adanya penyimpangan bahkan korupsi.

## 2. Saran

- a) Pemerintah segera mengatur kembali keberadaan BPKP atau bahkan bila perlu keberadaan BPKP dihapuskan sehingga tidak terjadi tumpang tindih yang menyangkut dengan pemeriksaan keuangan Negara sehingga amanat Pasal 23E UUD 1945 yang menyatakan bahwa : "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara , diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri", dapat segera terwujud yang mana hanya BPK saja sebagai "satu" lembaga Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat melalui kewenangan konstitusionalnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.
- b) Penguatan dari sisi yuridis terhadap BPK juga haruslah disertai dengan penguatan aspek kelembagaan mulai dari kualitas dan kuantitas sumber daya manusia, serta sarana-prasarana mengingat luasnya

pemeriksaan dan jangka waktu penyerahan hasil pemeriksaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2004, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Gandhi, 2000, *Sistem Pemeriksaan Keuangan Negara*, Jakarta, Makalah yang disampaikan dalam Lokakarya Reformasi Sistem Pengelolaan Keuangan Negara.
- Kansil, C.S.T, Christine Kansil, 2008, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Kusnard, Moh. dan Bintang R. Saragih, 2009, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Gramedia.
- M. Hadjon, Philipus, Tatiek Sri Djatmiati, G.H. Addink & J.B.J.M Ten Berge, 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara Hubungan Fungsional Lembaga Negara Tingkat Pusat Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty.
- Sudarsono, Dani, 2000, *Interaksi Eksternal Auditor Pemerintah dan Internal Auditor Pemerintah : Antara Harapan dan Kenyataan*, Jakarta : Makalah yang disampaikan dalam Seminar Reinventing Auditor Internal Pemerintah yang diselenggarakan Pusat Pengembangan Akuntansi dan Keuangan.