MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANANNYA

BAB VII HAL KEUANGAN
BAB VIIIA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN
BAB IXA WILAYAH NEGARA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2022

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA

(Bab VIII Hal Keuangan, Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IXA Wilayah Negara)

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2022

KAJIAN AKADEMIK: KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN PELAKSANAANNYA (Bab VIII Hal Keuangan, Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IXA Wilayah Negara)

ISBN: 978-623-6191-37-8

Penasehat:
PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI
Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Tamsil Linrung

Pengarah:
Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Penanggung Jawab:
Yana Indrawan

Tim Peneliti:
Novendri M. Nggilu, Otto Trengginas Setiawan, Pradita Devis Dukarno, Ahmad, Supriyadi A. Arief

Editor:
Agip Munandar, Abdul Rafiq, Euis Karmilah, Wasinton Saragih, Bernadetta Widyastuti, Kartika Amanda, Amaliya Fitri Saraswati, Encep S.

Penerbit:
Badan Pengkajian MPR RI

Redaksi:
Gedung Bharana Graha Lt. 3
Kompleks MPR RI
Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Cetakan pertama, 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji dan syukur kita ucapkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya penyusunan penelitian ini. Sebagaimana diketahui bahwa Isu amandemen konstitusi dalam satu dekade terakhir ini semakin menguat, di sisi lain tidak dapat dipungkiri, kritik tajam terhadap hasil amandemen konstitusi yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, banyak diulas dalam berbagai literatur, khususnya literatur hukum konstitusi. Dalam konteks menuju amandemen kelima, banyak gagasan yang muncul dalam kaitan menguatkan konstitusi Indonesia menjadi *the Supreme law of the land* yang mampu mengakomodir semua kebutuhan bangsa dalam menghadapi berbagai tantangan ketatanegaraan kedepan, khususnya terkait dengan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan, Kekuasaan Kehakiman dan Wilayah Negara.

Penelitian ini lahir dan terselenggara atas Kerjasama Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo yang telah terjalin baik sampai dengan saat ini, oleh karena peneliti mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada:

1. Sekretariat Jenderal dan Biro Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo;
3. Rekan-Rekan Tim Peneliti, baik dari Fakultas Hukum UNG dan Biro Pengkajian MPR RI;
4. Bapak/Ibu Dosen yang telah membantu dan terlibat dalam penyusunan Penelitian ini.

Akhir kata, Tim Peneliti menyadari bahwa laporan penelitian ini masih jauh dari kata sempurna dan masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan. Untuk itu Tim Peneliti mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun demi penyempurnaan laporan penelitian ini dan semoga Laporan penelitian ini dapat bermanfaat bagi dalam penyempurnaan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Gorontalo, November 2021
Peneliti

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan kehadirat *Allah Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas diterbitkannya buku **Kajian Akademik: Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab VIII Hal Keuangan, Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IXA Wilayah Negara)**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Gorontalo.

Dalam rangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai unsur pendukung bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan untuk menambah khazanah pemikiran pembaca dan kalangan dunia akademis, serta menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian-kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

Dr. H. MA'RUF CAHYONO, S.H., M.H.

SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Sebuah konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.

Konstitusi secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan dinamika dan kebutuhan masyarakatnya. Karena itu, konstitusi yang ada harus dapat terus menyesuaikan dengan tuntutan zaman, terutama dalam menghadapi tantangan kehidupan bernegara. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) turut dihadapkan pada perkembangan nilai-nilai masyarakat yang tumbuh dan berkembang, sehingga perlu menjadi pertimbangan untuk melakukan penyesuaian.

Salah satu tugas MPR yang pelaksanaannya dilakukan Badan Pengkajian MPR adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya. Dari hasil pengkajian yang telah dilakukan dan aspirasi yang berkembang yang berhasil dihimpun sejak Badan Pengkajian dibentuk, terdapat usulan dan gagasan mengenai perlunya melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tahun 2021, Badan Pengkajian MPR melaksanakan evaluasi menyeluruh terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya yang dibagi dalam beberapa kerjasama kajian akademik. Salah satu kajian tersebut adalah Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pelaksanaannya (Bab VIII Keuangan Negara, Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX Kekuasaan Kehakiman, Bab IXA Wilayah Negara), yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Gorontalo.

Hasil kajian sebagaimana dimaksud di atas akan menghasilkan 2 (dua) kemungkinan rekomendasi, yaitu: (1) Dalam hal terdapat persoalan ketatanegaraan yang disebabkan oleh rumusan Pasal atau Ayat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka rekomendasinya adalah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar; dan (2) Dalam hal terdapat persoalan ketatanegaraan yang disebabkan pada tataran implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam perumusan Undang-Undang, maka rekomendasinya adalah penyempurnaan Undang-Undang.

Akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

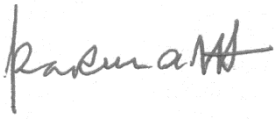
Ketua,

Drs. DJAROT SAIFUL HIDAYAT, M.S.

Wakil Ketua,

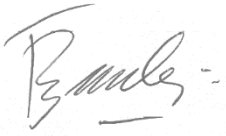
Drs. AGUN GUNANDJAR SUDARSA, Bc.IP.,M.Si

Wakil Ketua,



Dr. BENNY KABUR HARMAN, S.H.

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

Wakil Ketua,

TAMSIL LINRUNG

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **iii**
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI ..... **iv**
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI ..... **v**
DAFTAR ISI ..... **vii**

BAB I PENDAHULUAN **1**
1.1 LATAR BELAKANG **1**
1.2 RUMUSAN MASALAH **4**
1.3 TUJUAN PENELITIAN **4**
1.4 HASIL YANG DIHARAPKAN **5**

BAB II LANDASAN TEORITIS **7**
2.1 KONSTITUSI **7**
2.1.1 Pengertian Konstitusi 7
2.1.2 Materi Muatan Konstitusi 9
2.1.3 Prosedur Perubahan Konstitusi 13
2.2 TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA **17**
2.2.1 Pengertian Keuangan Negara 17
2.2.2 Ruang lingkup Keuangan Negara 21
2.2.3 Asas-Asas Keuangan Negara 23
2.3 PERIHAL LEMBAGA DAN WILAYAH NEGARA **25**
2.3.1 Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Lembaga Negara 25
2.3.2 Wilayah Negara 30
2.4 KEKUASAAN KEHAKIMAN **33**
2.4.1 Definisi Kekuasaan Kehakiman 33
2.4.2 Lembaga Kekuasaan Kehakiman di Indonesia 36
2.4.1.1 Mahkamah Agung 36
2.4.1.2 Mahkamah Konstitusi 38
2.4.1.3 Komisi Yudisial 41

BAB III METODE PENELITIAN **45**
3.1 JENIS PENELITIAN **45**
3.2 PENDEKATAN PENELITIAN **46**
3.3 SUMBER BAHAN HUKUM **48**
3.4 TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM **49**
3.5 ANALISIS BAHAN HUKUM **50**

BAB IV PEMBAHASAN **51**
4.1 EVALUASI MATERI MUATAN SERTA PELAKSANAAN BAB KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM UUD 1945 DAN PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN KEUANGAN NEGARA 51
4.1.1 Peraturan Perundang-Undangan Tentang Keuangan Negara 51
4.1.1.1 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan UUD 1945 Bab VIII Hal Keuangan 53
4.1.1.2 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara 74
4.1.1.3 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara 82
4.1.1.4 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 90
4.1.2 Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Materi Muatan UUD 1945 Yang Berkaitan Dengan Keuangan Negara 100
4.1.2.1 Landasan Filosofis 103
4.1.2.2 Landasan Sosiologis 105
4.1.2.3 Landasan Yuridis 107
4.1.3 Ruang Lingkup Pengaturan Terkait Dengan Keuangan Negara Beserta Ruang Lingkup Penjabarannya Dalam Undang-Undang. 109
4.1.3.1 Ruang Lingkup Perubahan UUD NRI 1945 Bab VIII Hal Keuangan 109
4.1.3.2 Rumusan Norma Dalam UUD NRI tahun 1945 Perihal Keuangan Negara Kedepan. 112
4.2 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN 114
4.2.1 Evaluasi Materi Muatan UUD 1945 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pelaksanaannya 114
4.2.1.1 Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK 123
4.2.1.2 Ragam Syarat Terhadap Anggota BPK 130
4.2.1.3 *Conflict of Interest* Dalam Jabatan Pimpinan BPK 141
4.2.1.4 Mekanisme Pengawasan Internal 148
4.2.1.5 Perbandingan Di Beberapa Negara 155
4.2.2 Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Yang Mendasari Perubahan Materi Muatan UUD 1945 dan Peraturan Turunan Tentang Badan Pemeriksa Keuangan 177
4.2.2.1 Landasan Filosofis 178
4.2.2.2 Landasan Sosiologis 181
4.2.2.3 Landasan Yuridis 182
4.2.3 Rumusan Pengaturan Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Kedepan 188
4.3 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN 193
4.3.1 Evaluasi Pengaturan dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia 193

4.3.1.1 Penataan Kewenangan Kelembagaan 195
4.3.1.2 Relasi Kelembagaan Kekuasaan Kehakiman 213
4.3.2 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Yang Mendasari Perubahan UUD 1945 tentang Kelembagaan Kekuasaan Kehakiman 217
4.3.2.1 Landasan Filosofis 217
4.3.2.2 Landasan Sosiologis 221
4.3.2.3 Landasan Yuridis 223
4.3.3 Rumusan Pengaturan Tentang Kekuasaan Kehakiman Ke Depan 226
4.4 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DALAM PERSPEKTIF HISTORIS 229
4.4.1 Wilayah Negara dalam Perspektif Penyusun Konstitusi 229
4.4.2 Kebijakan tentang Wilayah Negara dalam masa Pemerintah Soekarno dan Soeharto 233
4.4.3 Pembahasan Tentang Pasal Wilayah Negara di Masa Transisi (1999-2000) 237

BAB V PENUTUP 249
5.1 KESIMPULAN 249
5.2 REKOMENDASI 251

DAFTAR PUSTAKA 255

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Denyut nadi amandemen Konstitusi Indonesia senantiasa terus bergerak, bahkan sejak amandemen konstitusi keempat yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2002, gagasan amandemen lanjutan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945[1] sudah mulai mengemuka, tepatnya pada tahun 2003-2004 Ketika Komisi Konstitusi bentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan kajian komprehensif terhadap UUD 1945 hasil amandemen yang pada pokoknya merekomendasikan amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 hasil MPR yang dinilai memiliki kontradiksi baik secara teoritis konseptual maupun praktek ketatanegaraan.[2]

Dalam perjalannya, perbincangan tentang amandemen konstitusi tidak hanya dilakukan oleh lembaga politik dan lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, serta pemerintah pusat saja, melainkan juga oleh lembaga Pendidikan yang sering juga menjadikan isu amandemen konstitusi sebagai objek penelitian dan objek diskusi dalam bentuk FGD, Seminar dan lain sebagainya.[3]

Secara kelembagaan, MPR periode 2014-2019 pernah menerbitkan Keputusan MPR yang memuat rekomendasi kepada MPR masa jabatan 2019-2024 yang mencerminkan semangat amandemen terhadap UUD 1945. Dalam Keputusan MPR tersebut, ruang lingkup yang direkomendasikan untuk dilakukan pendalaman atas hasil kajian MPR periode 2014-2019 meliputi:

---

[1] Selanjutnya disingkat dengan UUD 1945.

[2] Novendri M. Nggilu. (2014). *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis),* UII Press, Yogyakarta, hal. 9

[3] Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pernah menyampaikan kajian terhadap UUD Tahun 1945 dan mendorong amandemen kelima terhadap UUD 1945. Selain itu, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada pernah menyelenggarakan FGD dengan tema "Urgensi Perubahan Kelima UUD 1945 : Kinerja Konstitusional DPD RI", tahun 2019. Lihat Novendri M. Nggilu, Tiara Daud. (2020). *Rekonseptualisasi Proses Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Era DIsruption 4.0,* Penelitian Kolaboratif Dosen-Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo tahun 2020, hal. 10. Serta FGD dengan tema "Evaluasi Pelaksanaan UUD TAhun 1945" yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Kerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo 09 Februari 2020.

a. Pokok-pokok haluan negara;
b. Penataan kewenangan MPR;
c. Penataan kewenangan DPD;
d. Penataan sistem presidensial;
e. Penataan kekuasaan kehakiman;
f. Penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala hukum negara.

Terlepas dari geliat amandemen kelima terhadap konstitusi hari-hari ini, harus diakui bahwa konstitusi Indonesia masih perlu dilakukan perbaikan dan penyempurnaan. Komisi Konstitusi bentukan MPR di tahun 2003 misalnya, mengidentifikasi beberapa persoalan materi muatan yang perlu disempurnakan, misalnya gagasan tentang calon presiden independen (Pasal 6A), penguatan kewenangan DPD (Pasal 22C).[4] Jimly memberikan catatan khusus tentang gagasan amandemen kelima pada 5 ruang lingkup materi muatan amandemen kelima, yaitu:

a. Penguatan fungsi dan kewenangan DPD dengan memastikan adanya kewenangan di bidang legislasi dan dengan mengembangkan kedudukan dan peran MPR secara lebih fungsional sebagai forum Bersama *(joint session),* yang terdiri atas lembaga DPR dan DPD, serta dengan melakukan penataan kembali struktur dan fungsi DPR dan MPR sebagaimana mestinya;
b. Penguatan sistem presidensial dengan menjamin perimbangan kekuatan pemerintah dan DPR melalui penyederhanaan jumlah parpol, restrukturisasi sistem dua barisan di DPR, dan kemungkinan diperkenalkannya mekanisme pencalonan capres melalui jalur perseorangan, serta diadakannya Menteri utama (Perdana Menteri) yang bertanggung jawab kepada presiden sebagaimana prinsip yang lazim berlaku dalam sistem presidensial;

[4] Lihat Wantu, F.M., Nggilu, N.M., Kasim, R., Badu, L.W. (2020). Indonesian Constitutional Amendment in 4.0 Era: Main Challenges and Future Prospect, *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues,* Vol. 23 Special Issue: 1-6.

c. Penataan kembali sistem peradilan yang menjamin mutu peradilan dengan prinsip independensi yang diimbangi oleh akuntabilitas yang efektif dan menjamin kepercayaan, disertai pembagian tugas yang lebih produktif antara MK, MA dan KY dalam menyukseskan agenda penegakan hukum dan keadilan, dalam melakukan modernisasi tata kelola dan dalam menjaga dan menegakkan martabat dan kehormatan hakim;
d. Perbaikan sistem pemerintahan daerah yang meletakkan sistem otonomi daerah secara serentak baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, dengan menentukan titik tolak otonomi atau istimewa yang tidak hanya bersifat politik, tetapi juga ekonomi dan kebudayaan, tidak hanya di tingkat provinsi tetapi dapat pula di tingkat kabupaten/kota;
e. Perbaikan kembali berbagai aturan teknis yang dipandang tidak produktif atau berlebihan seperti ketentuan mengenai duta besar, ketentuan asli Pasal 28, dan lain sebagainya, ataupun ketentuan-ketentuan yang masih perlu ditambahkan sehingga sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 menjadi lebih baik.

Jika mencermati gagasan Jimly Asshiddiqie, khususnya pada bagian tentang penataan kekuasaan kehakiman, kondisi ketatanegaraan saat ini menunjukkan adanya agregasi kekuasaan 2 (dua) lembaga peradilan yaitu MA dan MK, tak jarang dalam upaya menegakkan keadilan serta menjamin kepastian hukum, terdapat beberapa keputusan antara MA dan MK yang bersifat *a contrario.* Selain itu problem konstitusional di bidang kekuasaan kehakiman juga adalah premis konstitusi yang menempatkan KY sebagai lembaga yang berfungsi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dimaknai hanya dalam lingkup lembaga peradilan MA saja, padahal mestinya Komisi Yudisial yang esensinya menjaga martabat dan kehormatan hakim harus juga didesain menjangkau lembaga peradilan lain dalam hal ini MK.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Untuk memfokuskan pembahasan pada bagian selanjutnya, maka perlu dilakukan pembatasan masalah yang dirumuskan sebagai berikut:

a. Bagaimana evaluasi materi muatan UUD 1945 serta rumusan norma yang perlu diamandemen dalam UUD 1945 dan ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Keuangan Negara?
b. Bagaimana evaluasi materi muatan UUD 1945 serta rumusan norma yang perlu diamandemen dalam UUD 1945 dan ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Badan Pemeriksaan Keuangan?
c. Bagaimana evaluasi materi muatan UUD 1945 serta rumusan norma yang perlu diamandemen dalam UUD 1945 dan ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman
d. Bagaimana evaluasi materi muatan UUD 1945 serta rumusan norma yang perlu diamandemen dalam UUD 1945 dan ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan Wilayah Negara?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

a. Mengevaluasi sekaligus menganalisis materi muatan UUD 1945 serta merumuskan norma yang perlu diamandemen dalam UUD ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Keuangan Negara.
b. Mengevaluasi sekaligus menganalisis materi muatan UUD 1945 serta merumuskan norma yang perlu diamandemen dalam UUD ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan Badan Pemeriksa Keuangan.

c. Mengevaluasi sekaligus menganalisis materi muatan UUD 1945 serta merumuskan norma yang perlu diamandemen dalam UUD ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan Kekuasaan Kehakiman.
d. Mengevaluasi sekaligus menganalisis materi muatan UUD 1945 serta merumuskan norma yang perlu diamandemen dalam UUD ruang lingkup penjabarannya dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan Wilayah Negara

1.4 HASIL YANG DIHARAPKAN

Dari hasil kajian ini diharapkan akan melahirkan beberapa rekomendasi, antara lain sebagai berikut:

a. Rekomendasi Fakultas Hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis tentang penyempurnaan materi muatan UUD 1945 yang terkait dengan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan, Kekuasaan Kehakiman, dan Wilayah Negara;
b. Rekomendasi Fakultas hukum UNG ke Badan Pengkajian MPR mengenai Pasal-Pasal yang perlu dilakukan perubahan/penyempurnaan berkaitan dengan Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan, Kekuasaan Kehakiman, dan Wilayah Negara, beserta ruang lingkup penjabarannya dalam Undang-Undang turunannya.

BAB II
LANDASAN TEORITIS

2.1 KONSTITUSI

2.1.1 Pengertian Konstitusi

Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga negara hingga jaminan dan perlindungan terhadap warga negara. Dapat dipastikan pula bahwa negara-negara umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu pada konstitusi negara tersebut. Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara.

Istilah konstitusi dapat dimaknai dengan beragam arti, tergantung pemaknaannya yang bersumber dari bahasa tertentu. Dalam bahasa Perancis, konstitusi adalah *constituer* dan berasal dari kata kerja yang berarti membentuk. Membentuk yang dimaksudkan adalah adanya pembentukan suatu negara, konstitusi merupakan cikal bakal adanya susunan kenegaraan dalam suatu negara.

Definisi yang hampir sama dapat ditemukan di bahasa latin. Dalam bahasa latin, konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *stature*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti 'bersamaan dengan...', sedangkan *stature* berasal dari kata '*sta*' yang membentuk kata kerja pokok '*stare*' yang berarti 'berdiri'. Atas dasar itu, kata '*stature*' mempunyai arti 'membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan'. Dengan demikian bentuk tunggal (*constituer*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.[5] Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, digunakan istilah '*constitution*' yang dalam bahasa

[5] Wirjono Projodikoro, (1989). *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, hal. 10.

Indonesia disebut konstitusi.[6] Sementara itu, istilah konstitusi dalam bahasa Belanda adalah '*grondwet*'. Perkataan '*wet*' diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan '*ground*' berarti tanah/dasar.[7]

Konstitusi merupakan hasil kesepakatan (konsensus) bangsa guna mewujudkan tujuan negara. Oleh karenanya hasil dari kesepakatan bersama tersebut harus dipahami oleh masyarakat.[8] Begitu pentingnya konstitusi sebagai ideologi suatu negara, maka konstitusi tersebut haruslah merupakan seluruh kesepakatan dan nilai-nilai luhur yang lahir dan berkembang di setiap lapisan masyarakat, sehingga konstitusi mampu merefleksikan seluruh kehidupan negara. Menurut Cheiryl Saunders konstitusi tidak hanya dimaknai sebatas kontrak sosial, melainkan lebih dari itu, konstitusi merupakan pancaran dari sejarah, pandangan, dan jiwa dari suatu bangsa.

> *"A constitution is more than a social contract, it is rather an expression of the general will of a nation. It is areflection of its history, fears, concerns, aspirations, and indeed, the soul of the nation"* [9]

Menelisik lebih jauh tentang disparitas pemaknaan istilah constitution dan grondwet, menurut C.F. Strong pembedaan konstitusi tertulis atau tidak tertulis itu merupakan pembedaan yang keliru, namun pada saat yang sama ia juga mengakui bahwa konstitusi dapat berupa sebuah catatan tertulis atau dapat juga berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi.[10] Sementara itu, Sri Soemantri M. Mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.

---

6 Sri Soemantri M. Dan Bintan R. Saragih, (1993). *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, hal. 29.

7 Ni'matul Huda, (2008). *UUD* 1945 *dan Gagasan Amandemen Ulang,* PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 24.

8 Ahmad Fadlil Sumadi, (2013). *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Setara Press, Malang, hal. 3.

9 Bagir Manan Dan Susi Dwi Harjanti, (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. iv.

10 C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan SPA Teamwork, (2004). Nuansa dan Nusamedia, Bandung. hal. 90.

Penyamaan definisi dari keduanya dapat ditafsirkan dengan alasan bahwa Indonesia sebagai negara bekas jajahan Belanda, jadi erat kaitannya pemaknaan tersebut dengan situasi kebatinan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu negara bekas jajahan. Selain itu, penyamaan tersebut sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara di dunia termasuk di Indonesia.

Posisi negara yang menganut prinsip konstitusi sebagai hukum dasar dan sekaligus hukum tertinggi membawa efek pada kepatuhan seluruh elemen negara pada batasan-batasan yang telah ditentukan oleh konstitusi. Adanya ruang untuk menghadirkan batasan-batasan kekuasaan negara tersebut pada pemahaman teori konstitusi kontemporer disebut dengan paham konstitusionalisme. Konstitusi dan konstitusionalisme memiliki keterkaitan erat satu sama lain. Dapat dikatakan bahwa salah satu unsur negara berdasarkan hukum adalah adanya konstitusi atau UUD.[11]

Indonesia sebagai negara hukum tentunya juga menganut paham supremasi konstitusi sebagai hukum tertinggi. Sebagai hukum tertinggi, ditetapkanlah Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai norma dasar yang mendasari kehidupan bernegara. Secara teoritis UUD 1945 sering ditasbihkan sebagai wujud perjanjian seluruh rakyat Indonesia. Konsekuensinya, UUD 1945 menjadi hukum tertinggi dalam sistem hukum nasional.[12] Oleh sebab itu, perihal pemaknaan konstitusi, penulis sendiri mengambil posisi pada konstitusi dapat berupa konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Dan UUD 1945 merupakan cakupan dari konstitusi tertulis dalam bentuk dokumen formal kenegaraan.

2.1.2 Materi Muatan Konstitusi

Berkaitan dengan materi muatan UUD dalam kerangka peraturan perundang-undangan, secara harfiah Undang-Undang No 12 Tahun 2011

---

[11] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, (1993). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hal. 104-105.

[12] Janedri M.Gaffar, (2012). *Demokrasi Konstitusional; praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, hal.89.

sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang No 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 1 angka 13 menyatakan *"Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan"*. Secara implisit hal tersebut menggambarkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lahir harus sesuai dengan materi apa yang dibuat dengan tujuan berlakunya serta jenis peraturan perundang-undangan tersebut.

Sebagai peraturan perundang-undangan yang paling tinggi, UUD NRI 1945 tidak pernah menyebutkan suatu masalah harus diatur dengan Undang-undang sedangkan masalah lain cukup diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lain.[13] Selain itu, UUD 1945 tidak menetapkan hal-hal apa yang harus menjadi materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, termasuk apa yang harus dimuat dalam UUD 1945 itu sendiri.

Secara khusus Hamid S Atamimi berpendapat bahwa materi muatan undang-undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk diteliti, oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.[14]

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dilakukan melalui kolaborasi antara Presiden (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selalu mempertimbangkan kekhususan peraturan perundang-undangan tersebut. Maria Farida Indarti mengemukakan 3 pedoman yang dapat digunakan untuk menemukan suatu materi muatan. Ketiga pedoman tersebut adalah:[15] *pertama,* dari ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945; *kedua,* berdasarkan wawasan negara berdasar atas hukum

---

13 Maria Farida Indrati, (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 235.

14 *Ibid*.

15 *Ibid,* hal. 237

(rechtsstaat); Ketiga, berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan konstitusi.

UUD 1945 Sebagai *'the basic of the national legal order'* maka ketentuan-ketentuan dalam UUD akan menjadi sumber acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang kedudukannya lebih rendah dari UUD.[16] Berangkat dari hal tersebut, menurut Sri Soemantri yang mengutip pendapat J.G Steenbeek, pada umumnya UUD atau konstitusi berisi tiga hal pokok, yakni:[17] *Pertama*, adanya jaminan hak asasi manusia dan warga negara; *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; *Ketiga,* adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Sementara itu, menurut Miriam Budiardjo, setiap UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai:[18]

a. Organisasi negara; misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; serta hubungan diantara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misalnya: negara federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian atau pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
b. Hak asasi manusia (walau dapat diatur dalam naskah tersendiri);
c. Prosedur perubahan (amandemen) UUD;
d. Larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD;
e. Memuat cita-cita dan asas ideologi negara, yang Merupakan aturan hukum yang tertinggi, mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.

---

16 Rosjidi Ranggawidjaja, (1996). *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, hal. 8.
17 Sri Soemantri, (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hal. 60.
18 Miriam Budiardjo, (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 177-178.

Tak berbeda jauh dari pendapat tersebut, Hans Kelsen menyatakan bahwa materi muatan undang-undang dasar terdiri atas:[19]

a. *The Preamble*
b. *Determination of the contents of future statutes*

   Dalam hal ini UUD selain berisi mengenai penetapan badan-badan kenegaraan yang tata cara penetapan undang-undang, juga berisi mengenai hal–hal yang berhubungan dengan materi muatan UUD yang akan dibentuk selanjutnya. Bentuk perubahan selanjutnya tersebut juga meliputi materi tentang kekuasaan kehakiman yang dapat berkembang apabila terdapat kebutuhan atau kekosongan hukum yang dibutuhkan oleh badan peradilan.
c. *Determination of the administrative and judicial function*

   Dalam UUD juga ditetapkan tugas badan administrasi dan kehakiman. Oleh sebab itu, UUD dapat dijabarkan langsung oleh keputusan administrasi dan melalui keputusan badan peradilan. Adanya tugas tersebut dapat terlihat dalam rumusan bab tentang kekuasaan kehakiman dalam UUD NRI 1945, dimana dijelaskan tugas masing-masing badan peradilan (MA dan MK) hingga tugas badan lain yang memiliki hubungan erat dengan kekuasaan kehakiman.
d. *The constitutional law*
e. *Constitutional prohibitions*

   Undang-undang dasar berisi larangan terhadap alat-alat kelengkapan negara. Ini berarti bahwa tindakan dari setiap alat kelengkapan negara harus berdasarkan hukum yang telah ditetapkan, karena dalam hal ini UUD telah menetapkan tugas-tugas dari alat kelengkapan negara. Berangkat dari hal tersebut, maka posisi badan peradilan menjadi penting untuk menganulir setiap tindakan alat kelengkapan negara yang melakukan penyimpangan hukum terhadap konstitusi. oleh sebab itu, kekuasaan kehakiman mutlak diatur dalam konstitusi agar segala

[19] Hans Kelsen, *General Theory of Law And State*, dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.cit*, hal. 12-19.

tindakan badan peradilan memiliki kekuatan konstitusional dalam setiap putusan yang menganulir penyimpangan tersebut.

f. *Bill of rights*

g. *Guarantee of the constitutions*

Undang-Undang Dasar berisi hal-hal yang dapat dijadikan batu penguji terhadap materi dari peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Hakim dalam melakukan tugasnya memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara tentu akan berpijak pada peraturan perundang-undangan yang ada dan berpedoman pada hirarki perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan agar antar suatu peraturan perundang undangan tidak bertentangan satu sama lain.

2.1.3 Prosedur Perubahan Konstitusi

Kendati suatu konstitusi merupakan seluruh harapan dan cita-cita seluruh elemen bangsa, namun corak perumusan norma-norma konstitusi sangatlah terbuka bagi perubahan. Konstitusi walaupun diyakini dirumuskan berdasarkan sumber-sumber yang bersifat transenden, pada dasarnya merupakan hasil karya manusia yang terbatas oleh ruang dan waktu. Karena itu setiap konstitusi selalu membuka peluang terhadap perubahan. Memilih lembaga yang tepat untuk melakukan perubahan terhadap konstitusi adalah hal yang sakral dalam tujuan untuk menghasilkan sebuah konstitusi negara yang ideal.

Dalam setiap wewenang membentuk peraturan hukum selalu dilekati wewenang untuk menentukan materi muatan termasuk mengubah konsep yang tersedia, kecuali UUD menentukan lain. Demikian pula ditinjau dari proses politik. Dimanapun juga di dunia, kekuatan politik lah yang menentukan muatan suatu aturan hukum.[20] Hal ini sejalan dengan pendapat Daniel J Elazar dan Bonime Blanc yang menyatakan bahwa perubahan konstitusi adalah sebuah tindakan yang sangat politis karena konsepsi kita

[20] Bagir Manan, (2005). *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, hal. xiii.

tentang konstitusi bergantung pada hubungan antara isi dokumen konstitusi itu dan karakter fundamental atau bentuk pemerintahan yang akan diabadikannya. Perubahan konstitusi adalah sebuah upaya intensif untuk memecahkan persoalan sosial dan politik.[21]

Mencermati sistem perubahan konstitusi di berbagai negara, setidaknya terdapat dua sistem yang berkembang dalam perubahan konstitusi negara, kedua hal tersebut adalah:[22] *pertama, renewal* (Pembaruan) yang dianut oleh negara Eropa Kontinental. Sistem ini terjadi apabila suatu konstitusi dilakukan perubahan (dalam arti diadakan pembaruan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan. Beberapa negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, jerman dan Perancis. *Kedua, amendment* (perubahan) yang dianut oleh negara-negara *Anglo-Saxon.* Mekanisme semacam ini berlaku apabila suatu konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain, hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya. Sistem ini dianut oleh negara seperti Amerika Serikat.

Perihal perubahan konstitusi, menurut C.F Strong sebagaimana diatur oleh Dahlan Thaib, terdapat empat macam cara atau prosedur perubahan konstitusi, yakni:[23]

a. Perubahan Konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu. Perubahan konstitusi ini terjadi melalui tiga macam kemungkinan. *Pertama,* bahwa untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu. Keputusan untuk mengubah konstitusi tersebut adalah sah apabila telah disetujui oleh jumlah anggota yang telah ditentukan tersebut. *Kedua,* untuk mengubah konstitusi, lembaga

---

21 Deni Indrayana, Amandemen UUD *1945,* dikutip dalam Novendri M.Nggilu, *Hukum dan Teori, Op.cit.,* hal. 115.
22 Dahlan Tahib (*Et.al*), (2017). *Teori Dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta, hal. 64-65.
23 *Ibid,* hal. 65-67.

perwakilan rakyat diperbarui melalui pemilu dan kemudian melaksanakan wewenangnya untuk merubah konstitusi. *ketiga,* cara ini terjadi dan berlaku dalam sistem dua kamar. Untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan. Sidang gabungan inilah dengan syarat-syarat seperti dalam cara pertama yang berwenang mengubah konstitusi.

b. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum. Dalam referendum tersebut rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka.

c. Perubahan konstitusi berlaku di negara serikat yang dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian. Konstitusi dalam negara serikat dianggap sebagai 'perjanjian' antara negara-negara bagian, maka perubahan terhadapnya harus dengan persetujuan sebagian besar negara-negara tersebut. Usul perubahan dapat diajukan oleh negara serikat, namun kata akhir berada pada negara bagian.

d. Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan. Berdasarkan cara ini, apabila terdapat kehendak untuk mengubah UUD, maka dibentuklah suatu lembaga negara khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Apabila lembaga negara khusus dimaksud telah melaksanakan tugas serta wewenangnya sampai selesai, dengan sendirinya dia bubar.

Sejalan dengan hal tersebut, K.C Wheare menjelaskan bahwa cara mengubah suatu konstitusi dapat dilakukan dengan *some primary forces,*

formal amendment, judicial interpretation, dan *convention.*[24] Adanya proses perubahan dan pembentukan konstitusi pada hakikatnya dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, seperti mewujudkan keamanan dan kedamaian bagi seluruh elemen negara. Bertalian dengan hal tersebut, menurut Cheryl Saunders menawarkan tahapan-tahapan dalam melahirkan suatu konstitusi, tahapan tersebut adalah:[25]

a. *Agenda Setting*; tahap ini mempunyai peran penting sebab dalam tahap ini akan ditentukan ruang lingkup kegiatan pembentukan konstitusi. Tahap ini akan menentukan prinsip-prinsip serta lembaga-lembaga mana yang akan tetap dipertahankan dalam suatu konstitusi. agenda pada tahap ini dapat mengambil berbagai bentuk, seperti menetapkan kerangka acuan untuk suatu lembaga baru, rancangan awal yang berisi prinsip-prinsip utama yang menjadi dasar konstitusi, kesepakatan-kesepakatan antara para pelaku utama, serta cara-cara penetapan konstitusi yang baru.
b. *Development and Design*; pada tahap ini pilihan atas lembaga yang tepat untuk menghasilkan sebuah konstitusi merupakan salah satu persoalan pelik sebab adanya kebutuhan untuk mengkombinasikan dua hal utama, yakni pemahaman-pemahaman teknis mengenai isu ketatanegaraan serta hal-hal yang berkaitan dengan penerimaan dan legitimasi atas hasil kerja. Selain isu kelembagaan, isu mengenai formula pengambilan putusan serta isu mengenai konsultasi efektif dengan rakyat serta strategi komunikasi merupakan hal-hal yang patut diperhatikan dalam tahap ini.
c. *Approval*; tahap terakhir pada pembentukan konstitusi adalah proses persetujuan yang berfungsi memberikan efek hukum. persetujuan dapat dilakukan melalui berbagai cara, misalnya melalui badan perwakilan atau referendum.

[24] Bagir Manan Dan Susi Dwi Harjanti, *Op.cit*, hal. 195.
[25] *Ibid,* hal. 200-202.

Salah satu ketentuan yang diubah dalam empat kali perubahan UUD 1945 adalah ketentuan tentang perubahan yang diatur dalam pasal 37. Ketentuan pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan mengatur tentang jumlah kuorum dan suara yang dibutuhkan untuk mengubah UUD 1945. Dalam mengubah UUD 1945 ditetapkan sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR harus hadir dan keputusan harus disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Sedangkan pasal 37 setelah perubahan UUD 1945 menentukan bahwa usul perubahan UUD 1945 hanya dapat diagendakan dalam sidang MPR jika diajukan oleh 1/3 dari jumlah anggota, dan untuk mengubah UUD 1945 harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.

Perubahan pasal 37 UUD 1945 berimplikasi secara sifat mengikat UUD 1945 itu sendiri, dimana sifat rigid dalam UUD 1945 semakin kuat karena syarat persetujuan yang lebih besar serta adanya pembatasan terhadap materi perubahan. Ketentuan tentang perubahan UUD 1945 yang diatur sedemikian rupa tersebut adalah sebagai bentuk pelembagaan perubahan konstitusi agar tidak secara 'serampangan' dapat dilakukan perubahan oleh pihak tertentu, melainkan harus melalui proses demokratisasi dalam setiap pengambilan keputusannya.

2.2 TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA

2.2.1 Pengertian Keuangan Negara

Keuangan negara merupakan hal yang sangat fundamental dalam menggerakkan berbagai roda kehidupan dalam negara oleh karena itu, keuangan negara menempati posisi yang krusial dalam rangka menunjang berbagai kerja-kerja negara yang dilakukan oleh Lembaga-lembaga negara. Menurut M. Ichawan sebagaimana dikutip oleh W. Riawan Tjandra, mengatakan bahwa keuangan negara adalah rencana atau kegiatan yang di dalamnya memuat sebuah proses yang kuantitatif (agregasinya dibuatkan dalam bentuk angka-angka yang diukur berdasarkan jumlah mata uang), angka tersebut merupakan gambaran moneter sebuah negara yang akan

dijalankan di masa yang akan dating yang akumulasi pengerjaanya adalah selama 1 (satu) tahun.[26]

Menurut Geodhart sebagaimana dikutip oleh Alfin Sulaiman, bahwa keuangan negara adalah merupakan keseluruhan peraturan perundang-undangan dalam bentuk UU yang disepakati dan ditetapkan secara berkala (periodik), dimana memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk melaksanakan pengeluarannya dalam rangka sebagai alat pembiayaan yang digunakan untuk menjalankan perencanaan moneter selama periode tertentu.[27] Lebih lanjut, Geodhart mengurai unsur-unsur keuangan negara yang meliputi:

a. Periodik;
b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
c. Pelaksanaan anggaran meliputi dua wewenang, yakni wewenang mengeluarkan dan wewenang untuk mencari pemasukan dalam rangka menutupi pengeluaran-pengeluaran yang telah direncanakan secara periodic;
d. Bentuk legitimasi keuangan negara adalah melalui undang-undang.

Selanjutnya menurut Jhon F. Due, budget adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. Government Budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut:

a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.

---

[26] W. Riawan Tjandra, (2006). *Hukum Keuangan Negara,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 1-2

[27] Alfin Sulaeman, (2011). *Keuangan Negara Pada BUMN Dalam Perspektif Ilmu Hukum,* PT Alumni, Bandung, hal. 20.

c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.[28]

Keuangan Negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut. Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam public finance mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisien.[29]

Pengertian keuangan Negara dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan Negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.[30] Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara adalah sebagai berikut;

a. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa

[28] *Ibid*, hal. 21
[29] Otto Ekstein, (1981). *Keuangan Negara*, Bina Aksana, Jakarta, hal. 21.
[30] Muhammad Jafar Saidi, (2014). *Hukum Keuangan Negara*, PT Rajawali Press, Jakarta, hal. 11.

uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.[31]

b. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi objek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.[32]

c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.[33]

d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.[34]

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.[35] Sedangkan Hasan Akmal memberikan penjelasan bahwa Keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.[36]

Sehubungan dengan hal itu, Jimly Asshiddiqie[37] mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada

---

31 Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
32 *Ibid*
33 *Ibid*
34 *Ibid*
35 Arifin P. Soeria Atmadja, (1986). *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, hal. 49.
36 *Ibid*
37 Jimly Asshiddiqie, (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, hal. 833-834.

mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie.[38] bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dari pengertian sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara yaitu segala sesuatu baik harta, barang, piutang, dan utang milik negara yang dapat dihitung dalam sejumlah nominal uang. Dimana dalam prosesnya nanti haruslah kemudian dipertanggungjawabkan kepada negara dalam hal ini salah satu unsurnya sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, yakni dipertanggungjawabkan kepada warga negara.

2.2.2 Ruang lingkup Keuangan Negara

Ruang lingkup keuangan negara merupakan substansi dari pengelolaan keuangan negara itu sendiri. Ruang lingkup ini merupakan kepastian hukum dari pengelolaan keuangan negara. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa ruang lingkup keuangan negara meliputi:

---

[38] *Ibid,* hal. 834-835.

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.

Ruang lingkup yang telah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat dikategorikan dalam beberapa sub bidang, yaitu:

a. Pengelolaan Moneter

   Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

b. Pengelolaan Fiskal

   Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan APBN.

c. Pengelolaan Kekayaan Negara

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, di samping itu terdapat pula kekayaan negara/daerah yang dipisahkan yang berupa Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

2.2.3 Asas-Asas Keuangan Negara

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa untuk mewujudkan suatu good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pasal 23C UUD NRI 1945 memberikan amanat bahwa Undang-undang tentang Keuangan Negara harus menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD NRI 1945 ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti:

a. asas kesatuan, yaitu menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam suatu dokumen anggaran;
b. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam suatu dokumen anggaran;
c. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu;
d. asas spesialitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.[39]

[39] Muhammad Jafar Saidi, *Op. Cit,* hal. 22

Selain asas-asas yang telah lama dikenal tersebut juga berlaku asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara setelah berlakunya UU Keuangan Negara, yaitu:

a. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil

   Asas ini mempunyai pengertian bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[40]

b. Asas profesionalitas

   Asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[41]

c. Asas proporsionalitas

   Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.[42]

d. Asas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara

   Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.[43]

e. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

   Asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.[44]

---

[40] Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, (2020). "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah", *Jurnal Jurist-Diction* Vol. 3 (2) : 753.

[41] *Ibid*

[42] *Ibid*

[43] *Ibid.*

[44] *Ibid.*

2.3 PERIHAL LEMBAGA DAN WILAYAH NEGARA

Pada hakikatnya, suatu negara menjadi keluarga yang besar, atau merupakan suatu alat atau organisasi yang mempunyai sifat-sifat pokok hingga sifat-sifat tertentu. Keberadaan suatu negara tidak dapat dilepaskan dari adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi agar dapat disebut sebagai suatu negara. Syarat-syarat tersebut diantaranya adalah adanya wilayah atau daerah tertentu, rakyat/penduduk, hingga adanya pemerintahan yang berdaulat yang dijalankan melalui alat-alat kelengkapan negara. Dalam hal yang demikian, pada bagian ini akan membahas secara singkat tentang wilayah negara dan alat-alat kelengkapan negara, secara khusus tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai salah satu lembaga negara yang diakui sejak diberlakukannya UUD 1945.

2.3.1 Badan Pemeriksa Keuangan Sebagai Lembaga Negara

Pelaksanaan kehidupan ketatanegaraan membutuhkan lembaga atau organ negara untuk mewujudkan cita-cita luhur seluruh elemen negara. Istilah lembaga negara juga dikenal dengan sebutan lain seperti organ negara, badan negara, hingga alat-alat kelengkapan negara. Penyebutan dan pilihan terhadap istilah tersebut menyesuaikan dengan berbagai pendapat ahli hukum maupun dalam praktek perkembangan ketatanegaraan. Namun demikian, dalam pembahasan ini, penulis lebih menggunakan istilah lembaga negara.

Lembaga negara merupakan institusi yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, baik fungsi pembentuk undang-undang, fungsi menjalankan undang-undang, maupun fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan negara. Sementara itu, lembaga negara dalam pemaknaan Bagir Manan sebagai kelembagaan ketatanegaraan merupakan alat-alat perlengkapan negara sebagai unsur penyelenggara negara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. Oleh sebab itu, disebut sebagai penyelenggara

negara yang dibedakan atas penyelenggara pemerintahan maupun tugas lainnya yang pada prinsipnya bertindak untuk dan atas nama negara.[45]

Secara sederhana lembaga negara dapat dibedakan atas lembaga swasta, lembaga masyarakat atau yang biasa disebut organisasi non-pemerintah atau *Non-governmental organizations* (NGO's). Oleh sebab itu lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.[46]

Menurut Saldi Isra, terdapat standar dalam mengklasifikasikan lembaga-lembaga negara. Adapun pengklasifikasian tersebut dapat didasarkan pada beberapa hal berikut:[47]

a. Klasifikasi berdasar landasan hukum pembentukan akan menempatkan pengelompokan lembaga negara berdasarkan ketentuan hukum yang membentuknya. Dengan menggunakan kaedah ini, lembaga negara dapat dibagi atas: lembaga negara yang dibentuk dengan dan berdasarkan UUD, lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang, lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berada dalam wilayah kekuasaan Presiden, serta apabila hendak sampai ke daerah maka lembaga tersebut dibentuk berdasarkan peraturan daerah.
b. Klasifikasi lembaga negara berdasarkan fungsi yang berkaitan dengan fungsi pokok minimum negara yang mencakup fungsi penertiban, mengusahakan kesejahteraan, dan kemakmuran rakyat, pertahanan dan menegakkan keadilan.
c. Klasifikasi lembaga negara berdasarkan kedudukannya yakni berdasarkan hirarki atau tingkatan lembaga negara. Berdasarkan hal tersebut, lembaga negara dapat diklasifikasikan menjadi lembaga

[45] Saldi Isra, (2020). *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional,* Rajawali Pers, Depok, hal. 2.
[46] Jimly Asshiddiqie, (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Konstitusi Press, Jakarta. hal. 31.
[47] Saldi Isra, *Op.cit*, hal. 10-11.

negara utama (*Primary constitutional organs*) dan lembaga negara pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

Merujuk UUD NRI 1945, tidak lagi dikenal pengkhususan lembaga tertinggi negara. Semua lembaga negara yang diatur dan disebutkan dalam UUD 1945 adalah lembaga konstitusional yang dianggap sederajat dan hanya dibedakan atas pelaksanaan fungsi dan kewenangannya, baik yang secara jelas-jelas disebutkan nama lembaganya maupun lembaga yang nama dan fungsinya akan diatur melalui peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945.

Kendati demikian, penyebutan terhadap lembaga negara yang nama dan fungsi/kewenangannya disebutkan secara jelas dalam UUD 1945 masih tetap relevan disebut sebagai lembaga tinggi negara, sedangkan untuk lembaga lainnya dapat disebut sebagai lembaga negara. Adapun salah satu lembaga tinggi negara tersebut salah satunya adalah institusi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur secara khusus dalam BAB VIIIA.

Diaturnya BPK dalam UUD 1945 menurut Jimly Asshidiqie karena berkaitan dengan persolaan pengawasan terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum yang menjadikan kedudukan dan peranannya sangat penting. lebih lanjut dijelaskan bahwa dalam konteks tertentu, BPK juga terkadang disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main organ*).[48]

Mencermati naskah awal UUD 1945, pengaturan terhadap BPK hanya disebutkan dalam satu ayat saja pada pasal 23, yakni pada ayat (5). Akan tetapi, melalui proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam rentan waktu 1999-2002 melahirkan desain terhadap BPK yang diatur jelas dalam UUD 1945, yakni dalam tiga pasal yang terdiri atas tujuh ayat.

Munculnya gagasan pengaturan terhadap BPK dalam naskah awal UUD 1945 tidak terlepas dari gagasan Soekarno yang menyatakan bahwa pengelolaan negara tidak cukup hanya mengandalkan lembaga negara yang

[48] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi,..Op.cit*, hal. 115-116.

dikenal dalam konsep *Trias Politika*.[49] Dalam hal ini, pengawasan dan pemeriksaan keuangan yang juga menjadi salah satu tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat bersifat politis, oleh karenanya dibutuhkan suatu lembaga negara yang secara khusus dan bersifat independen dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah, khususnya dalam hal pemeriksaan keuangan.

Walaupun dalam proses pembentukan awal melalui Penetapan pemerintah No.11/Um tahun 1946 yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (naskah awal), BPK berkedudukan di Magelang dan hanya dijabarkan dalam dua pasal saja[50], namun kehadiran BPK telah ada dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik dengan adanya perubahan konstitusi maupun adanya perubahan sistem pemerintahan, serta tetap dipertahankan kedudukannya hingga kini.

Dewasa ini, pengaturan lebih lanjut tentang BPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Melalui UU tersebut, pasal 6 menjelaskan bahwa BPK mempunyai tugas sebagai berikut:

a. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
b. Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
c. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

[49] Saldi Isra, *Op.cit*, hal. 228.
[50] Lihat Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* (Bandung: Alumni, 1981), hlm 154.

d. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
e. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Dalam menjalankan tugas pemeriksaan, pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK mencakup pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Adapun pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terdiri atas tiga bentuk, yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.[51] Lebih lanjut diatur dalam UU 15/2006, juga diuraikan tentang apa saja yang menjadi kewenangan dari BPK.[52]

Sementara itu, menurut Sri Soemantri secara umum wewenang dari BPK terdiri atas:[53] *pertama,* meminta keterangan tentang hasil pemeriksaan badan-badan dan instansi-instansi yang mempunyai tugas dalam bidang pemeriksaan dan pengawasan; *kedua,* mengusahakan adanya keseragaman dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan dan pengawasan; *ketiga,* memberi keterangan kepada Presiden, DPR atau menteri yang bersangkutan tentang kekurangan dan penyelewengan dalam penguasaan dan pengurusan keuangan negara; *keempat,* mengadakan penyidikan tindak pidana.

Berdasarkan kedudukannya, BPK mempunyai kedudukan tidak di atas pemerintah, namun juga tidak berada dibawah pengaruh pemerintah, melainkan di luar pemerintahan yang bersifat otonom atau independen. [54] berdasarkan hal tersebut, maka BPK pada pokoknya menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan yang terdiri atas tiga bidang, yakni:[55] fungsi operatif yang

---

51 Lihat Saldi isra, *Op.cit*, hal. 245.
52 Lihat Pasal 9 UU No. 15 Tahun 2006.
53 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga,..Op.cit*, hal. 166.
54 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi,..Op.cit*, hal. 166.
55 *Ibid,* hal. 171.

berupa pemeriksaan, pengawasan, penyelidikan atas penguasaan, pengurusan, dan pengelolaan kekayaan negara; fungsi yustisi atau fungsi yudikatif yang berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara; serta fungsi *advisory* yakni memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Kehadiran BPK sebagai lembaga negara dan pengaturannya diatur secara konstitusional dalam UUD 1945 merupakan hal yang penting untuk diapresiasi karena dapat menjadi salah satu bentuk pengawasan dalam penyelenggaran bernegara yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, menurut Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, dalam upaya lebih menyempurnakan UUD 1945, perubahan terhadap UUD 1945 diperlukan guna melakukan perubahan terhadap berbagai hal, salah satu diantaranya adalah susunan dan wewenang dari BPK.[56]

2.3.2 Wilayah Negara

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa wilayah menjadi salah satu syarat dari keberadaan suatu negara. Perihal wilayah dari suatu negara, Moh.Koesnardi dan Bintan Saragih mengemukakan bahwa suatu wilayah tertentu yang menjadi unsur dari suatu negara merupakan batas wilayah dimana kekuasaan negara itu berlaku. Dengan kata lain, kekuasaan negara tidak berlaku diluar batas wilayahnya karena dapat menimbulkan permasalahan/sengketa, walaupun sebagai pengecualian dikenal apa yang disebut daerah-daerah eksteritorial yang artinya kekuasaan negara bisa berlaku di luar daerah kekuasaannya.[57]

Lebih lanjut dijelaskan bahwa terhadap batas wilayah negara, orang tidak dapat menemukannya dalam Undang-Undang Dasar suatu negara,

---

[56] Bagir Manan Dan Susi Dwi Harjanti, *Op.cit*, hlm. 53.

[57] Moh. Kusnardi Dan Bintan R Saragih, (2015). *Ilmu Negara, Edisi Revisi*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 105.

namun merupakan ketentuan dalam perjanjian antar dua negara atau lebih yang berkepentingan dan biasanya merupakan negara tetangga. Apabila satu wilayah disebutkan secara komprehensif dalam UUD suatu negara, maka hal tersebut hanya didasarkan atas penentuan secara sepihak dan tidak mempunyai arti yuridis.[58]

Merujuk pada UUD 1945, penjelasan tentang wilayah negara hanya dilakukan secara singkat pada Bab IXA tentang Wilayah Negara. Pasal 25A menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Secara khusus, Jellinek sebagaimana dikutip oleh Abu Daud Busroh menjelaskan bahwa unsur wilayah dapat dipandang dari dua aspek, yakni: *pertama,* segi negatif yang pengertiannya tidak ada organisasi kekuasaan lain yang berpengaruh diatas wilayah tertentu itu; dan *kedua,* sisi positif yang diartikan bahwa setiap orang yang berada di atas wilayah tertentu tunduk kepada penguasanya.[59]

Batas wilayah atau sering disebut menjadi teritorial negara dalam traktat yang diadakan pada tahun 1919 di Paris, ditetapkan bahwa udara diatas tanah suatu negara, termasuk wilayah negara tersebut.[60] dalam hal ini, yang termasuk dalam wilayah suatu negara meliputi daratan, lautan sampai 3 Mil (lebih kurang 5,5 km) dari pantai laut waktu pasang surut, dan udara diatas teritorium daratan dan lautan itu.[61]

Pembahasan tentang wilayah suatu negara selalu berkaitan dengan kedaulatan dan yurisdiksi negara tersebut. Perihal yurisdiksi nasional suatu negara (Yurisdiksi Indonesia) tidak dapat dielakkan dari kenyataan geografis adanya fakta alami sebagai negara kepulauan yang batas wilayahnya dikelilingi oleh lautan.[62] Sebagaimana suatu negara yang berdaulat, maka

---

58 *Ibid,* hal. 106.
59 Abu daud Busroh, (2016). *Ilmu Negara,* Sinar Grafika Ofset, Jakarta, hal. 77.
60 I Gde Panjta Astawa Dan Suprin Na'a, (2012). *Memahami Ilmu Negara Dan Teori Negara,* PT Refika Aditama, Bandung, hal. 9.
61 *Ibid,* hal. 8.
62 Dimyati Hartono, (1983). *Hukum Laut Internasional, Yurisdiksi nasional Indonesia Sebagai Negara Nusantara,* Binacipta, Bandung, hal. 25.

Indonesia mempunyai kewenangan menerapkan yurisdiksi nasionalnya atas wilayah negaranya, maka yurisdiksi yang demikian juga berlaku pada bagian-bagian wilayah yang berupa darat, laut dan udara.[63]

Sementara itu, suatu negara yang berdaulat maka negara tersebut mempunyai kekuasaan tertinggi terhadap wilayahnya. Dalam perspektif yang selaras, negara yang berdaulat tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi daripada kekuasaan nya sendiri. Akan tetapi, ruang terhadap berlakunya kekuasaan tertinggi dibatasi oleh wilayah negara itu sendiri, artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas wilayahnya.[64]

Berdasarkan hal tersebut, pemaknaan tentang negara tidak dapat dipisahkan dari konsep negara sebagai suatu kesatuan geografis disertai dengan kedaulatan dan yurisdiksinya masing-masing. Dengan demikian, wilayah negara menjadi konsep yang paling mendasar, sekaligus untuk menunjukkan adanya kekuasaan tertinggi dan eksklusif negara dalam batas-batas wilayahnya.[65] Esensi dari kedaulatan tersebut terletak pada kondisi faktual maupun legal sehingga suatu wilayah dapat dianggap berada di bawah kedaulatan suatu negara tertentu.[66]

Dalam hal yang demikian, tindakan memasuki wilayah negara asing tanpa izin negara yang bersangkutan dapat dianggap sebagai pelanggaran atas kedaulatan negara yang menjadi memiliki wilayah tersebut dan perbuatan itu dapat ditindak secara hukum oleh negara yang wilayahnya dimasuki tanpa izin dimaksud. Keadaan semacam ini tidak jarang menjadi masalah demarkasi atau batas-batas negara sering menjadi pemicu konflik antar negara, bahkan dapat memicu terciptanya peperangan antar negara.[67]

Mencermati penjelasan tersebut, maka penguasaan negara terhadap suatu daerah yang menjadi wilayah negaranya menjadi sangat penting karena

---

63 *Ibid,* hal. 26.
64 Mochtar Kusumaatmadja Dan Etty R.Agoes, (2015). *Pengantar Hukum Internasional,* Alumni, Bandung, hal.17-18.
65 *Ibid,* hal. 161-162.
66 *Ibid,* hal. 163.
67 I Gde Panjta Astawa Dan Suprin Na'a, *Op.cit,* hal. 9.

berkaitan dengan kedaulatan dari negara tersebut. Oleh sebab itu, pengaturan terhadap wilayah negara dalam konstitusi negara juga merupakan hal yang fundamental dalam mendukung dan mewujudkan berdaulatnya suatu negara.

2.4 KEKUASAAN KEHAKIMAN

2.4.1 Definisi Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman atau sering juga disebut sebagai kekuasaan yudikatif menjadi salah satu cabang kekuasaan negara yang merupakan konsekuensi dianutnya prinsip negara hukum oleh Indonesia. Pemisahan kekuasaan yudikatif dari kekuasaan Legislatif dan kekuasaan eksekutif adalah salah satu bentuk nyata negara dalam upaya menegakkan supremasi hukum dan menjamin kepastian serta keadilan hukum.

Kekuasaan yudikatif, yang dalam UUD NRI 1945 biasa disebut dengan istilah kekuasaan kehakiman, melaksanakan prinsip-prinsip hukum melalui peradilan dengan cara memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. Istilah cabang kekuasaan negara ini di Belanda dikenal dengan *judicative,* sementara dalam bahasa Inggris tidak dikenal istilah *judicative* sehingga untuk pengertian yang sama biasanya dipakai istilah *judicial*, *judiciary*, ataupun *judicature*.[68]

Menurut Susi Dwi harijanti[69], kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan di setiap negara, baik dalam negara yang demokratis, negara menuju demokrasi, ataupun negara yang tidak demokratis. Selain itu, negara sebagai sebuah sistem hukum memerlukan kehadiran kekuasaan kehakiman, bukan hanya semata-mata sebagai lembaga penyelesai sengketa yang bersifat netral, melainkan juga sebagai pembentuk hukum dan politik hukum melalui putusan-putusannya.

---

[68] Jimly Asshiddiqie, (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 310.

[69] Susi Dwi harijanti, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman,* dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2018). *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 54.

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang didalamnya berisi tugas untuk melaksanakan prinsip-prinsip hukum melalui proses peradilan.[70] Penyelenggaraan peradilan tersebut dimaksudkan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Oleh sebab itu, dalam arti sempit, kekuasaan kehakiman hanya dikaitkan dengan fungsi pengadilan untuk mengadili perkara baik yang kontentius maupun volunter.[71]

Secara konstitusional, pengaturan tentang kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas 5 (lima) pasal dan 18 (delapan belas) ayat. Pengaturan tentang kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 menurut Aidul Fitriciada Azhari menunjukkan berlakunya prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman dengan penegasan maknanya terlepas dari kekuasaan pemerintah. Artinya, secara kelembagaan lembaga peradilan dan hakimnya harus terlepas dari pengaruh atau campur tangan eksekutif.[72]Berdasarkan prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut, kebebasan lembaga peradilan dalam menjalankan sejumlah kewenangannya tidak boleh dikooptasi oleh kekuasaan ekstra yudisial lainnya.[73]

Secara umum, terdapat prinsip pokok dalam sistem peradilan yang menjadi prasyarat negara hukum modern (*modern constitutional state*), prinsip tersebut yakni: *the principle of judicial independence* dan *the principle judicial impartiality.*[74] Selain kedua hal tersebut, pembahasan lainnya perihal kekuasaan kehakiman adalah adanya akuntabilitas dari lembaga peradilan.

Secara khusus tentang independensi kekuasaan kehakiman dimaknai oleh Ni'matul Huda sebagai kemerdekaan dalam penyelenggaraan fungsi yustisial, yaitu memeriksa, memutus suatu perkara atau menetapkan suatu permohonan yudisial terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah,

---

[70] Fence M.Wantu, (2011). *Idee Des Recht, Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan (Implementasi Dalam Proses Peradilan perdata)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 6-7.

[71] M.Ali Zaidan, (2009). "Kekuasaan Kehakiman Dalam Negara Hukum Yang Demokratis", *Jurnal Yuridis*, Vol 9 (11), Desember : 17.

[72] Aidul Fitriciada Azhari, *Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum dan Sesudah Reformasi*, Bunga Rampai Komisi Yudisial, *Op.cit*, hal. 30.

[73] King Faisal Sulaiman, (2017). *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hal. 2.

[74] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok,.. Op.cit,* hal. 530.

maksudnya terbebasnya kekuasaan peradilan dari segala bentuk tekanan, segala bentuk rasa takut baik langsung maupun tidak langsung yang menyebabkan putusan hakim tidak lagi didasarkan pada hukum dan keyakinan hakim untuk menegakkan kebenaran dan keadilan.[75]

Salah satu hal yang dapat menguji adanya independensi lembaga kekuasaan kehakiman adalah melalui ketidakberpihakan atau imparsialitas. Imparsialitas akan tergambarkan pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitannya dengan salah satu pihak yang berperkara. Oleh sebab itu, imparsialitas dalam proses peradilan hanya dapat dilakukan jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan dengan pihak yang berperkara.[76]

Sementara itu perihal akuntabilitas, Akuntabilitas sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*). Atau yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidak-bebasan (*liability*).[77] Secara khusus tentang akuntabilitas badan peradilan, menurut Suparman Marzuki[78] akuntabilitas peradilan disandarkan pada banyak aspek, yaitu aspek peraturan perundang-undangan sebagai dasar legitimasi peradilan; aspek sumber daya manusia sebagai pelaksana utama kerja peradilan (hakim dan pegawai administrasi); aspek finansial; aspek birokrasi dan prosedur; aspek rasionalitas dari hukum; dan aspek sarana prasarana peradilan. Keseluruhan aspek tersebut saling menunjang satu sama lain. Satu di antara aspek tersebut tidak tersedia, tidak berfungsi atau disalah fungsikan akan berakibat terhadap proses dan hasil dari kerja peradilan.

---

75 Ni'matul Huda, (2004). *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945,* UII Press, Yogyakarta, hal. 218.

76 King Faisal Sulaiman, *Op.cit*, hal. 27

77 Farid Wajdi, *Independensi dan Akuntabilitas Peradilan,* Bunga Rampai Komisi Yudisial, *Op.cit*, hal 88.

78 Suparman Marzuki, *Akuntabilitas Peradilan DI Indonesia,* dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2017). *Etika Dan Budaya Hukum Dalam Peradilan*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 217-218.

2.4.2 Lembaga Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Secara kelembagaan, pelaksanaan kekuasaan kehakiman didasarkan pada Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Substansi yang dimuat dalam rangkaian Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 itu menegaskan dan menjamin tiga dimensi kekuasaan kehakiman, yaitu:[79] *Pertama,* dimensi kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. *Kedua,* dimensi kekuasaan kehakiman lain oleh Mahkamah Konstitusi, dan *Ketiga,* dimensi kekuasaan kehakiman dalam rangka mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Dengan demikian, secara Institusional, kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta Komisi Yudisial yang memiliki wewenang dalam mengusulkan calon hakim agung dan menegakkan kehormatan, keluhuran, serta perilaku hakim.

2.4.1.1 Mahkamah Agung

Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Selain memiliki tugas secara konstitusional, MA dapat dikatakan sebagai puncak dari peradilan yang dilaksanakan oleh 4 lingkungan peradilan. Oleh sebab itu, MA juga melakukan manajemen di bidang administratif, personil dan finansial serta sarana dan prasarana terhadap seluruh peradilan yang ada dibawahnya. Kebijakan "satu atap" memberikan tanggung jawab dan

[79] Suparman Marzuki, *Kekuasaan Kehakiman : Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim*, Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2012). *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 287.

tantangan karena MA dituntut untuk menunjukkan kemampuannya mewujudkan organisasi lembaga yang profesional, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.[80]

Selain itu, Kewenangan konstitusional lain yang dimiliki Mahkamah Agung adalah Mengajukan 3 orang anggota Hakim Konstitusi[81] dan Memberikan pertimbangan dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi[82]. Terkait dengan substansi Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.[83]

Ketentuan tentang wewenang melaksanakan Kasasi oleh MA ini mengandung pengertian bahwa;[84] *Pertama*, menggariskan perkara yang dapat diperiksa pada tingkat kasasi hanya terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir di semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung. *Kedua*, putusan yang dapat diperiksa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi adalah yang berasal atau bersumber dari semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung

Kasasi merupakan putusan pengadilan yang bersifat *inkracht*, namun apabila para pihak masih belum merasakan dan mendapatkan keadilan maka peraturan perundang-undangan membuka ruang adaya upaya hukum luar biasa berupa Peninjauan Kembali (PK) yang diatur dalam Pasal 263 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Oleh sebab itu, MA juga memiliki wewenang untuk melakukan peradilan untuk PK. PK dapat dilakukan apabila terdapat Novum (bukti baru) atas kekeliruan dalam putusan kasasi MA. Akan tetapi, Peninjauan Kembali tidak dapat menunda pelaksanaan eksekusi dari putusan kasasi. Penempatan PK sebagai salah satu

---

80 Mahkamah Agung RI, (2010). *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, hal. 1.

81 Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945.

82 Pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945.

83 Jimly Asshidiqie, (2010). *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Sinar Grafika, Jakarta, hal. 135.

84 M. Yahya Harahap, (2008). *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata,* Sinar Grafika, Jakarta, hal. 97.

upaya hukum dalam sistem hukum acara peradilan dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan perlindungan atas HAM, tanpa mengorbankan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid)* yang merupakan sendi dasar dari suatu negara hukum.[85]

Wewenang konstitusional lain yang dimiliki oleh MA adalah pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Tujuan pemberian kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan agar Mahkamah Agung melakukan pengawasan terhadap semua tindak tanduk pemerintah atau penguasa *(to enable the judge to exercise control of government's action)*.[86]

Pada praktiknya, kewenangan *judicial review* yang dilaksanakan MA bukan tanpa masalah. Masalah lain yang berkaitan dengan proses *judicial review* di MA adalah lahirnya putusan *judicial review* MA yang dianggap bertentangan dengan putusan MK. Adanya disparitas antara putusan MA dan putusan MK dapat terlihat dari masalah pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari unsur non-parpol menjadi salah satu contoh perbedaan putusan antara MA dan MK sebagai sesama badan peradilan. Hal ini menunjukkan adanya persoalan terkait dengan wewenang kelembagaan yang dimiliki oleh MA sebagai salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman.

2.4.1.2 Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung (MA), yang dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945. Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Pembentukan MK sendiri merupakan fenomena negara modern abad ke-20. [87]

---

[85] Adam Chuzawi, (2011). *Lembaga PK (PK) Perkara Pidana : Penegakan Hukum Dalam Penyimpangan Praktik Dan Peradilan Sesat,* Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 108.

[86] M. Yahya Harahap, (1997). *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa,* Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 43.

[87] Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hal. 5.

Sebagai sebuah lembaga negara yang telah ditentukan dalam konstitusi, kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diberikan dan diatur dalam konstitusi. Sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menggariskan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar

Sementara itu, dalam pandangan Jimly Asshidiqie, Mahkamah Konstitusi memiliki lima fungsi dari kewenangan yang dimilikinya, yakni:[88]Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), Mahkamah Konstitusi sebagai pengendali keputusan berdasarkan sistem demokrasi (*control of democracy*), Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizens' constitutional rights*), Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector of human rights*).

Menurut Harjono, kewenangan inti MK hanyalah dua hal, yaitu menguji Undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Hal-hal lain yang juga dicantumkan sebagai bagian dari kewenangan MK seperti pembubaran partai politik merupakan persoalan yang sebenarnya dapat diselesaikan oleh pengadilan tata usaha negara. Kewenangan lainnya, yakni memutus sengketa hasil pemilu hanyalah

[88] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok,.. Op.cit,* hal. 604.

persoalan cara dan hasil menghitung yang benar.[89] Sementara itu, Jimly berpendapat bahwa dari keempat kewenangan ditambah satu kewajiban yang dimiliki MK menurut UUD 1945, kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang justru yang paling penting, tanpa mengecilkan arti pentingnya kewenangan lain dari kelima kewenangan tersebut.[90]

Salah satu persoalan yang mengiringi keberadaan MK hingga saat ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan cerminan dari konstitusi itu sendiri serta merupakan tafsir resmi dan satu-satunya terhadap konstitusi, tidak menutup kemungkinan akan terdapat resiko putusan yang dirasa tidak adil oleh berbagai pihak. Fakta menunjukkan bahwa putusan final dan mengikat dari Mahkamah Konstitusi masih sering direspon negatif oleh para termohon, yang dalam hal ini legislatif maupun eksekutif. Bahkan, seringkali putusan Mahkamah Konstitusi tidak ditaati hingga dilakukan perlawanan oleh para pihak-pihak yang merasa tidak puas dengan putusan dari Mahkamah Konstitusi dengan mencari keadilan di lembaga negara yang lain.

Pada prinsipnya, Putusan mahkamah konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.[91] Konstruksi hukum tentang putusan MK yang demikian menurut Fajar Laksono sifat final menunjukkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) hal, yaitu:[92] *Pertama*, bahwa Putusan MK secara langsung memperoleh kekuatan hukum. *Kedua*, karena telah memperoleh kekuatan hukum maka Putusan MK memiliki akibat hukum bagi semua pihak yang berkaitan dengan putusan. Semua pihak wajib mematuhi dan melaksanakan Putusan MK. *Ketiga*, karena merupakan pengadilan pertama dan terakhir, maka tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Sebuah putusan apabila tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh berarti telah mempunyai kekuatan hukum

---

89 Harjono, (2008). *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr.Harjono, S.H., M.CL Wakil Ketua MK*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hal. 170.

90 Jimly Asshidiqie, *Kedudukan*, dalam Bachtiar, (2015). *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Raih Asa Sukses, Jakarta, hal. 116.

91 Lihat pasal 47 UU MK.

92 Fajar Laksono Soeroso, (2014). "Aspek keadilan Dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 11 (1), Maret : 65-66.

tetap (*inkracht van gewijsde*) dan memperoleh kekuatan mengikat (*res judicata pro veritate habetur*).

Walaupun putusan MK merupakan putusan pengadilan yang bersifat terakhir dan mengikat, akan tetapi pada pelaksanaannya perlawanan terhadap putusan MK masih dilakukan perlawanan. Dengan tidak adanya kesadaran akan kewajiban melaksanakan setiap putusan MK dari berbagai pihak, mulai dari Eksekutif, Legislatif, hingga sesama lembaga pemegang kekuasaan kehakiman. Hal ini kemudian akan selalu membuka praktik ketatanegaraan, dimana putusan Mahkamah Konstitusi akan cenderung diabaikan atau bahkan dilawan oleh para pihak yang berhadapan dengan MK. Putusan Mahkamah Konstitusi hanya akan memiliki kekuatan simbolik semata. Hal yang paling menakutkan adalah apabila Mahkamah Konstitusi akan perlahan-lahan ditinggalkan oleh para pencari keadilan karena tingkat kepercayaan masyarakat semakin berkurang sebagai akibat tidak adanya Implementasi dan pengawasan yang jelas terhadap setiap putusan Mahkamah Konstitusi.

2.4.1.3 Komisi Yudisial

Komisi Yudisial merupakan lembaga negara independen yang tugas dan kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945. Dengan diaturnya tugas dan wewenang dalam konstitusi menunjukkan bahwa pengawasan terhadap kode etik perilaku hakim merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan. Dalam konteks ketatanegaraan KY mempunyai peranan yang sangat penting yaitu: *Pertama,* mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung. *Kedua,* melakukan pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran ,martabat, serta perilaku hakim.[93] Hal ini jelas tertuang dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "*Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai*

[93] Titik Triwulan Tutik, (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945,* Cerdas Pustaka, Jakarta, hal. 264.

wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.

Derivasi hukum selanjutnya tentang keberadaan Komisi Yudisial kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Melihat keberadaan Komisi Yudisial pada pelaksanaanya memiliki berbagai kendala dalam peran dan fungsinya, maka selanjutnya UU KY dilakukan perubahan melalui Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Secara yuridis Undang–Undang Nomor 18 Tahun 2011 memberikan berbagai tugas dan wewenang baru bagi Komisi Yudisial, antara lain: melakukan seleksi pengangkatan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung, melakukan upaya peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim, melakukan langkah-langkah hukum dan langkah lain untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, melakukan penyadapan bekerja sama dengan aparat penegak hukum, dan melakukan pemanggilan paksa terhadap saksi.[94]

Pada praktiknya akan sangat sulit memisahkan kebebasan dan kewajiban berdisiplin tinggi dan sikap profesional. Karena keduanya merupakan inti kebebasan hakim dalam memutus, namun di sisi yang lain ada persoalan akuntabilitas atau pertanggungjawaban. Hingga saat ini pengawasan yang dimungkinkan terhadap diri hakim hanya sebatas pada etik atau perilakunya saja, sedangkan segala sesuatu yang menyangkut teknis yudisial sepenuhnya merupakan ranah dan kewenangan hakim.

Sejak awal pembentukan Komisi Yudisial, sebenarnya timbul permasalahan hukum terutama berkaitan dengan eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini disebabkan kedudukan Komisi Yudisial yang bukan merupakan pelaku kekuasaan kehakiman tetapi diatur dalam Bab kekuasaan kehakiman. Kedudukan Komisi Yudisial yang oleh Majelis

[94] Farid Wajdi, *Optimalisasi Peran Penghubung Komisi Yudisial*, dalam Bunga Rampai, (2016). *Optimalisasi Wewenang KY dalam Mewujudkan Hakim Berintegritas*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 121-122.

Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditempatkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman dapat dianggap sebagai kecelakaan.[95] Karena dalam hal tertentu mungkin ada hubunganya dengan Mahkamah Agung (MA), akan tetapi dia bukan badan peradilan. Sementara itu, menurut Philipus M. Hadjon, diadopsinya Komisi Yudisial dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan keputusan terburu-buru, karena hal tersebut dapat menimbulkan permasalahan hukum.[96]

Dalam rumusan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang ada, tidak ditemukan ketentuan pasal-pasal yang mencantumkan secara tertulis bahwa Komisi Yudisial memiliki peranan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman. Akan tetapi Melihat posisi konstitusional dan tugas strategis Komisi Yudisial dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen ke-3 (tiga), dapat dikatakan bahwa derajat Komisi Yudisial dengan lembaga-lembaga negara serumpun di lingkungan peradilan cukup berimbang.

[95] Titik Triwulan Tutik, *Op.cit*, hal. 265.
[96] *Ibid*.

BAB III
METODE PENELITIAN

3.1 JENIS PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis Penelitian normatif, selain istilah Penelitian hukum normatif, ada juga yang menggunakan istilah lain, yaitu penelitian hukum *doktrinal* atau Penelitian hukum dogmatik. Bahkan ada juga yang menyebutkannya dengan Penelitian hukum teoritis. Penelitian hukum normatif atau Penelitian hukum doktrinal, sering kali dikonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangan-undangan (*law in Books*) atau hukum dikonsepkan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Padahal, dalam Penelitian hukum normatif, hukum yang tertulis juga dikaji dalam berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur atau komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan pada setiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan ialah bahasa hukum.[97]

Penelitian hukum normatif juga berfungsi untuk memberikan argumentasi hukum ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma. Lebih jauh, Penelitian hukum normatif juga berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukum sebagai ilmu normatif yang *sui generis.* Oleh karena itu, landasan teoritis yang digunakan adalah landasan teoritis yang terdapat dalam tataran teori hukum normatif atau komplementatif.[98] Jadi dapat disimpulkan bahwa Penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang sangat luas. Dengan demikian, Penelitian hukum normatif tidak lagi semata diidentikan dengan peraturan perundang-undangan. Namun lebih dari itu, meliputi berbagai hal yang terkait dengan sistem norma sebagai bahan kajiannya, seperti nilai-nilai hukum ideal, teori-teori hukum, asas-asas

---

97 Irwanysah dan Ahsan Yunus, (2020). *Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktek Penulisan Artikel)*. Mirra Buana Media, Yogyakarta, hal. 100-101.

98 I Made Pasak Diantha, (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 12.

hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan, dan kebijakan hukum[99].

Dalam konstelasi penelitian ini, akan dilakukan penelitian terkait dengan "Kajian Terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya: BAB VIII Hal Keuangan, BAB VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, BAB IX Kekuasaan Kehakiman, dan BAB IXA Wilayah Negara" dimana akan ditelaah dan dianalisis dari berbagai perspektif, misalnya saja dalam perspektif nilai-nilai hukum yang ideal, teori-teori hukum, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum, ajaran hukum, putusan pengadilan, dan kebijakan hukum. Dimana muaranya adalah akan melahirkan sebuah rekomendasi ideal dari hasil Penelitian ini sebagai masukan terhadap perbaikan sistem hukum (dalam konteks hukum tata negara khususnya mengenai perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945).

3.2 PENDEKATAN PENELITIAN

Dalam rangka memperkuat bagunan argumentasi hukum dan teorinya, maka perlu dilakukan beberapa pendekatan Penelitian sebagai penguatan narasi Penelitian yang menggagas tentang Diversifikasi Sistem *Constitutional Dialogue* Dalam Pengujian Undang Undang Terhadap Undang Undang Dasar 1945 Di Mahkamah Konstitusi**.** Dalam konteks Penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan Penelitian yang dapat digunakan, antara lain, pendekatan konstitusional (*constitutional approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan sejarah *(historical approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitis *(analytical approach*), pendekatan teori (*theoretical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan interpretasi (*interpretation approach*).[100]

---

[99] Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. (2020). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pajar, Yogjakarta, hal. 34.

[100] Irwanysah dan Ahsan Yunus, *Op. Cit*, hal. 133-145.

Penelitian ini akan menggunakan beberapa pendekatan Penelitian, yakni antara lain sebagai berikut:

a. Pendekatan Konstitusional (*constitutional approach*)

   Pendekatan ini digunakan untuk memberikan ruang terhadap peneliti dalam menelusuri perkembangan sistem hukum negara Indonesia dengan melakukan telaah konstitusi dan juga terkait dengan perkembangan konstitusional yang saat ini terjadi di Indonesia yang dapat saling melengkapi dengan pendekatan lain, seperti pendekatan konseptual, pendekatan perbandingan, dan pendekatan sejarah.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)

   Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri semua peraturan perundang undangan yang memiliki keterkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undang, khususnya terkait dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya: BAB VIII Hal Keuangan, BAB VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, BAB IX Kekuasaan Kehakiman, dan BAB IXA Wilayah Negara.

c. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

   Pendekatan konseptual ini dilakukan untuk membangun konstruksi hukum yang terkait dengan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Pelaksanaannya: BAB VIII Hal Keuangan, BAB VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan, BAB IX Kekuasaan Kehakiman, dan BAB IXA Wilayah Negara.

d. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

   Pendekatan ini digunakan untuk membandingkan antara konstitusi Indonesia dengan negara lain, terutama terkait dengan Kekuasaan kehakiman, keuangan negara, wilayah negara sampai dengan Lembaga negara yang diserahi tugas sebagai Lembaga audit, sehingga dengan adanya perbandingan ini akan semakin memperkaya khasana dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 baik dari sisi teks maupun konteks nya.

e. Pendekatan Sejarah *(historical approach*)

Pendekatan kasus yang digunakan dalam Penelitian normatif dimaksudkan untuk memperkuat dan mempelajari penerapan norma-norma hukum yang berlaku dalam sebuah hukum positif terutama terkait dengan kasus yang berkaitan dengan isu hukum,[101]

3.3 SUMBER BAHAN HUKUM

Bahan hukum yang digunakan dalam Penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) macam, yaitu sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

> *"Primary Sources are the official pronouncements of the governmental lawmakers. The court decisions, legislation, and regulations that form the basis of the legal doctrine. Not all primary sources have the same forces for all purposes. A decisions form a state supreme court is mandatory authority in A state statue also must be followed withing the state."*[102]

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim yaitu diperoleh dari norma atau kaidah-kaidah dasar, antara lain:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia;
3) UU Keuangan Negara;
4) UU Kekuasaan Kehakiman;
5) UU Badan Pemeriksa Keuangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

[101] Peter Mahmud Marzuki, (2011). *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 134.
[102] Moris L. Cohen, (2007). *Legal Research In a Nutshell*, United States Of America, Thomsosn West, hal. 7.

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.

> "*Workes wich are not themselves the law, but which discuss or analyze legal doctrine, are considered secondary sources. These include treatism hornbooks, restatements, and practice manuals. Much of the most influential legal writing is found in the academic journals known as law reviews*"[103]

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

1) Buku-buku ilmiah dibidang hukum
2) Jurnal ilmiah
3) Makalah-makalah, dan
4) Artikel ilmiah.[104]

c. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi:

1) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
2) Kamus hukum dan,
3) Situs internet.[105]

3.4 TEKNIK PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam Penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik studi kepustakaan (*library research*) yaitu suatu cara pengumpulan bahan hukum yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan melakukan penelusuran dan

---

[103] Sharon Hanson, (2003). *Legal Method and Reasoning*, Cavendish Publishing Limited, Great Britain, hal. 215.
[104] *Ibid.* hal. 43.
[105] *Ibid*. hal 43.

menelaah bahan-bahan pustaka, berupa literature, hasil Penelitian, majalah ilmiah, bulletin, jurnal ilmiah, dan lain-lain yang memiliki keterkaitan dengan hukum, terutama keterkaitan dengan Penelitian yang dilakukan dengan cara membaca, melihat, mendengarkan, maupun dilakukan dengan penelusuran melalui media internet.

3.5 ANALISIS BAHAN HUKUM

Menurut Peter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M.Hadjon memaparkan metode deduksi sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode deduksi berpangkal dari pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum). Kemudian diajukan premis minor (bersifat khusus), dari kedua premis itu kemudian ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.[106] Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan logika deduktif, logika deduktif atau pengolahan bahan hukum dengan cara deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

Bahan hukum yang diperoleh baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, selanjutnya akan disusun dalam suatu susunan yang komprehensif, untuk selanjutnya dibuat deskripsi dan kemudian akan dilakukan analisis secara yuridis kualitatif dengan berpedoman pada norma-norma hukum yang ada. Analisis akan dilakukan baik terhadap bahan hukum, sekunder, dan tersier, agar hasil analisis ini merupakan suatu deskripsi analitis yang komprehensif.

Analisis yang dilakukan oleh peneliti untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan yang menjadi objek pembahasan dilakukan dengan merujuk pada bahan hukum primer dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder melalui berbagai sumber seperti Buku, Jurnal, dan bahan hukum sekunder yang lain. Serta bahan hukum tersier yang relevan dengan pembahasan penelitian ini. untuk mendapatkan hasil analisis yang konstruktif.

---

[106] *Ibid,* hal. 47.

BAB IV
PEMBAHASAN

4.1 EVALUASI MATERI MUATAN SERTA PELAKSANAAN BAB KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN KEUANGAN NEGARA

4.1.1 Peraturan Perundang-Undangan Tentang Keuangan Negara

Negara adalah suatu lembaga kemasyarakatan yang mempunyai wilayah dan pemerintahan yang berkuasa dan didukung oleh warganya di wilayah itu guna **mencapai tujuan tertentu.**[107] **Pandangan para filosof mengenai tujuan Negara pada** dasarnya adalah sama, yaitu untuk mencapai kesejahteraan warga negaranya. Plato berpendapat bahwa tujuan Negara adalah untuk memenuhi keanekaragaman kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi manusia secara individu, sementara Aristoteles menyebutkan bahwa tujuan Negara adalah untuk menyelenggarakan kehidupan yang baik bagi semua warga negaranya.[108]

Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan Negara dalam rangka pencapaian tujuan Negara. Adapun tujuan Negara Indonesia tercantum dalam Pembukaan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[109]

Pencapaian tujuan Negara selalu terikat dengan keuangan Negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintah Negara

---

[107] Suparji, (2021). "Implementasi Prinsip *Good Governance* dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia." *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, Vol. 4 (1) : 1-5.

[108] Badan Pemeriksa Keuangan, (2000). *Keuangan Negara dan badan Pemeriksa Keuangan*. Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, hal. 9.

[109] Lihat Pembukaan undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4

yang dilakukan oleh penyelenggara Negara tanpa keuangan Negara, tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita–cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan Negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan Negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[110]

Pembentukan suatu pemerintah Negara Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara yang kuat. Sebagai konsekuensi pelaksanaan hak dan kewajiban-kewajiban tersebut, pemerintah memerlukan dana yang cukup, yang harus disediakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk mencapai hasil yang diharapkan seperti dikemukakan di atas, diperlukan sebuah sistem pengelolaan keuangan negara yang harus sesuai dengan konstitusi (UUD 1945) untuk menjaga kelangsungan kedaulatan negara dan meningkatkan kemakmuran masyarakat yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum.[111]

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan mendasar sejak perubahan pertama pada Tahun 1999 sampai dengan perubahan keempat pada Tahun 2002. Perubahan tersebut sangat mendasar. Sebelum perubahan ada 71 (tujuh puluh satu) butir ketentuan, setelah perubahan menjadi 199 (seratus sembilan puluh sembilan) butir ketentuan. Dari 71 ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan, hanya 25 ketentuan yang tidak diubah. Dengan demikian ada 174 ketentuan baru dalam UUD 1945 hasil perubahan keempat. Luasnya perubahan UUD 1945 mengakibatkan banyak ketentuan hukum dan fungsi yang harus mendapatkan perhatian guna dilakukan perbaikan dan penyesuaian dengan keadaan dan kondisi ideal, termasuk juga dalam hal ini adalah persoalan pengaturan mengenai keuangan negara di dalam Konstitusi.

---

110 Muhammad Djafar Saidi (2018), *Hukum Keuangan Negara*. Rajawali Pers, Jakarta, hal. 8.

111 Ichsan Muhajir, (2019). "Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara." *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol. 4 (1) : 1-9.

Persoalan pengaturan keuangan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sebuah keharusan guna menjawab pencapain tujuan negara. Oleh karena itu, sebagai bentuk aktualisasi dalam konteksnya, maka perumusan teks dalam peraturan perundangan undangan menjadi penting. Keuangan negara adalah penting, karena sangat penting maka harus mendapatkan ruang pengaturan di dalam konstitusi (UUD 1945).

Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara yang pada dasarnya telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Sehingga dapat dikatakan bahwa penyelesaian undang-undang tentang keuangan negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pengaturan perihal keuangan negara tersebar ke dalam beberapa peraturan perundangan-undangan, dimana peneliti hanya akan menguraikan beberapa peraturan utama yang mengatur perihal keuangan negara, hal ini dilakukan oleh peneliti sebab banyak peraturan perundangan-undangan yang mengatur, maka tentu saja dibutuhkan lebih banyak waktu untuk mengkaji, oleh karena focus kajian peneliti difokuskan pada beberapa peraturan perundangan-undangan utama saja, sebab jika peraturan perundangan-undangan utamanya sudah baik, maka akan memudahkan di dalam melakukan evaluasi terhadap peraturan pelaksananya, atau dengan kata lain, kalau peneliti melakukan evaluasi dan rekomendasi perbaikan terhadap peraturan perundang undang utama, maka peraturan perundangan undangan pelaksananya yang akan menyesuaikan dengan sendirinya melalui perubahan.

4.1.1.1 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan UUD 1945 Bab VIII Hal Keuangan

Dalam Pasal 23 UUD 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi, khususnya terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara (APBN) sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Dengan kata lain, *hakikat public revenue* dan *expenditure* keuangan negara dalam APBN adalah sebuah kedaulatan.[112] Filosofi tersebut sesungguhnya sejalan dengan pandangan Rene Stourm yang menyatakan, "*The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. The right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty".*[113]

Perihal mengenai keuangan Negara diatur dalam Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945. Sebelum mengulas substansi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 tersebut, maka penting untuk menjabarkan terlebih dahulu bunyi ketentuan Pasal 23 UUD 1945 baik sebelum, maupun sesudah dilakukannya amandemen perubahan UUD 1945.

Bunyi Ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945 sebelum dilakukannya amandemen ialah:

(1) Anggaran Pendapatan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

(2) Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang.

(3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

(4) Hal keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.

(5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Bunyi Ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 tersebut di atas kemudian mengalami perubahan pada amandemen ketiga Undang-undang 1945 yang pada akhirnya berbunyi:

---

112 Adrian Sutedi, (2012). *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 14.

113 Browne, Vincent J. (1955). "Economic development in Liberia." *The Journal of Negro Education*, Vol. 24 (2) : 113-119.

(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Selanjutnya, Pasal 23 Bab VIII Keuangan dalam Undang-undang 1945
tersebut dilakukan penambahan pasal-pasal yakni, Pasal 23 A, Pasal 23 B, Pasal 23 C, dan Pasal 23 D. Bunyi penambahan Pasal 23 Bab VIII tersebut ialah:

Pasal 23A
Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.
Pasal 23B
Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
Pasal 23C
Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.
Pasal 23D
Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Apabila kita melihat bunyi ketentuan Pasal 23 UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah dilakukannya amandemen perubahan ketiga,

sepertinya tidak dimuat secara tegas mengenai pengertian maupun definisi menyangkut soal keuangan Negara. Namun, berdasarkan pendapat-pendapat para ahli sebagaimana dikemukakan sebelumnya, gambaran pengertian keuangan Negara dapat ditemukan dengan menggunakan penafsiran oleh para ahli tersebut menurut pendapat dan cara pandangnya masing-masing.

Sebagai contoh, penafsiran mengenai pengertian keuangan Negara terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen yang dikemukakan oleh Harun Al Rasyid dalam Majalah Keuangan No. 93 Tahun 1979,[114] yang menghubungkan isi ketentuan ayat 5 dengan ayat 1 dalam Pasal 23 UUD 1945:

> "Kalau saya melakukan penafsiran menurut susunan pasal tersebut *(systematische interpretatie*), yaitu menghubungkan ayat 5 dengan ayat 1 yang mengatur soal anggaran Negara, saya dapat menarik kesimpulan yang diperiksa oleh BPK ialah pelaksanaan keuangan Negara seperti yang diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara".

Pengertian keuangan Negara ditafsirkan oleh Harun Al-Rasyid dengan mengaitkan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pelaksanaan keuangan Negara sebagaimana diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selanjutnya, Harun Al-Rasyid berpendapat:

> "Alhasil, istilah keuangan Negara yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara".

Berdasarkan pendapatnya, Harun Al-Rasyid member kesimpulan mengenai definisi keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 UUD 1945 pra perubahan amandemen ketiga, yaitu Anggaran

[114] Harun Al-Rasyid, "Pengertian Keuangan Negara", Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979, hal. 13.

Pendapatan dan Belanja Negara. Sehingga Harun Al-Rasyid memberikan pengertiannya terhadap keuangan Negara dalam pengertian yang sempit.[115]

Jika menelusuri pikiran normatif tentang keuangan negara, maka tentu saja tidak bisa dilepaskan dari UUD 1945 sebagai basis konstitusionalitas pelaksanaan keuangan negara, dimana diatur di dalam Bab VIII hal Keuangan Pasal 23, 23A sampai dengan Pasal 23D. kemudian sebagai bentuk pelaksanaan terhadap amanat konstitusional, maka diturunkan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan mulai dari level UU sampai dengan Peraturan Daerah.

Mengenai apa yang dimaksud dengan keuangan negara dalam konsepsi UUD 1945 tidak dijelaskan lebih rinci tentang keuangan negara ini. Akan tetapi mudah dimaknai bila keuangan negara adalah keuangan yang digunakan di dalam penyelenggaraan negara. Artinya anggaran yang digunakan bagi penyelenggaraan negara baik di tingkat pusat maupun daerah, yang pasti keuangan yang dimaksud bukan keuangan swasta maupun pribadi. Pemahaman lebih lanjut tentang keuangan negara akan diuraikan dalam UU.

Kelau membaca teks UUD 1945, khususnya dalam Bab VIII Hal Keuangan, maka tentu saja peneliti melihat tidak ada masalah terkait dengan ketentuan tersebut, akan tetapi jika membaca teks dengan konteksnya, maka peneliti melihat perlu dilakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan. Perubahan dimaksud oleh peneliti adalah dalam bentuk penambahan dan perubahan frasa kata di dalam Bab VIII hal Keuangan Pasal 23 yang terdiri dari ayat (1), (2) dan Ayat (3), serta Pasal 24 A sampai dengan pasal 23D.

> ***Pasal 23***
>
> (1) *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

[115] Arifin P. soeria Atmadja, (2005). "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktik dan Kritik", Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 52.

(2) *Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan Dewan Perwakilan Daerah.*

(3) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu*.

Peneliti melihat, bahwa ketentuan sebagaimana yang dijelaskan di dalam Pasal 23 ayat (1) menurut peneliti format dan secara redaksional terdapat ketidakharmonisan dengan konteksnya, sebab kalau kita membaca kondisi pengelolaan keuangan negara saat ini, bahwa ada makna yang sempit di dalam kata Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), sebab pemaknaan keuangan negara kalau membaca Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang ada saat ini hanyalah APBN, sementara pada kondisi pelaksanaanya, Makna Keuangan Negara tidak hanya terbatas pada APBN, akan tetapi 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.[116]

Selain itu juga, peneliti melihat, bahwa legitimasi konstitusional pengelolaan keuangan negara yang disebutkan di dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 hanyalah APBN, yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana dengan pengelolaan keuangan daerah, apakah APBD tidak begitu penting keberadaannya atau apakah APBD sudah menjadi bagian dari APBN, kalau APBD adalah bagian dari APBN, maka sistem perencanaannya haruslah bersifat *bottom up* bukan *top down* seperti yang ada saat ini, dimana sistem perencanaan APBN tersentralisasi di pusat, sementara itu, APBN harus ditetapkan setiap tahun melalui UU, menjadi tidak logis kemudian jika APBN yang di dalamnya memuat APBD sementara daerah juga memiliki sistem

[116] Muntaqo, Firman, (2020). "Penerapan Prinsip Detournement De Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BUMN Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara." *Jurnal Kajian Syari'ah dan masyarakat* : 177-194.

pengelolaan keuangan daerah, selain bersumber dari APBN juga terdapat pendapatan asli daerah (PAD) dimana Dari data terhimpun, realisasi pendapatan 34 Provinsi se Indonesia senilai Rp 154,19 triliun atau 47,55% dari target Rp 324,28 triliun. Sedangkan pada kabupaten/kota, realisasi penerimaannya sebesar Rp 382,11 triliun atau 48,44% dari target Rp 788,77 triliun.[117] Kalau demikian, maka sebelum ada penetapan APBN secara nasional, maka terlebih dahulu perlu ditetapkan penggunaan APBD di setiap daerah barulah kemudian dilakukan perhitungan secara nasional melalui penetapan UU APBN secara nasional.

Oleh karena itu, maka menurut peneliti, perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan sebagaimana yang diatur di dalam pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 dengan memasukan klausul mengenai anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) sebagai basis konstitusionalitas pengakuan eksistensi pemerintah daerah dalam konstitusi khususnya perihal APBD sebagai bagian dari keuangan negara secara luas. hal ini juga berdasarkan penelusuran peneliti terhadap nuansa perdebatan yang timbul di dalam risalah sidang pembahasan UUD 1945, dimana

Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 "*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah*" menurut peneliti juga perlu dilakukan perubahan, sebab jika membaca trend dan posisi kelembagaan dari Lembaga-lembaga yang terlibat dalam pembahasan UU APBN, hanya melibatkan Presiden Bersama dengan DPR, akan tetapi tidak ditegaskan bahwa DPD juga bisa terlibat dalam pembahasan, dimana klausul peran DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan, padahal dalam pembahasan UU APBN juga ada kepentingan yang dipertaruhkan terkait dengan DAU, DAK, dan perimbangan. Oleh karena itu, yang menjadi pertanyaan, bagaimana mungkin DPD dapat memperjuangkan aspirasi daerah secara maksimal

[117] BPK Kalsel, (2020). *Meski Pandemi, PAD Banjarmasin Tertinggi Se-Indonesia*, Subbag Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan, Banjarmasin, hal. 1

apabila wewenangnya dibatasi hanya sebatas memberikan pertimbangan, dimana pertimbangan adalah bersifat opsional apakah akan diterima atau ditolak tergantung keputusan/keinginan DPR.

Sehingga kedepan, perlu dilakukan penguatan kewenangan DPD terhadap penentuan postur APBN yang akan dituangkan di dalam UU. Hal ini juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 79/PUU-XII/2014 terkait pengujian sejumlah pasal dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), memberi memberi ketegasan fungsi legislasi DPD dalam setiap pembahasan RUU bersama DPR dan pemerintah terkait daerah, termasuk dalam hal ini adalah RUU APBN yang di dalamnya memuat kepentingan daerah.

Pasal 23 ayat (3), "*Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu*". menurut peneliti porsinya sudah tepat, hanya perlu ditambahkan ayat baru yang mengatur mengenai keuangan daerah, dalam hal ini adalah persetujuan anggaran pendapatan belanja daerah sebagai basis penguatan konstitusionalitas terhadap eksistensi daerah yang tidak bisa dipisahkan dari ruang lingkup keuangan negara.

Pasal 23 A UUD NRI 1945 "*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". Menurut peneliti, dalam pemungutan pajak, ada prinsip-prinsip global yang harus dipatuhi, salah satunya adalah *no taxation without representation* yang mengandung ketentuan bahwa dalam aturan pemungutan pajak harus dapat mewakili kepentingan masyarakat[118] sehingga dengan teknisnya masalah perpajakan, maka pengaturan perpajakn di dalam konstitusi yang ada saat ini

[118] Hakim, Rahmad, (2020). *Manajemen zakat: histori, konsepsi, dan implementasi*, Prenada Media, Jakarta, hal. 112.

menurut peneliti secara redaksional sudah tepat, hanya saja perlu dilakukan penguatan di dalam pelaksanaannya.

Penguatan misalnya saja peraturan pelaksana undang-undang sering tidak konsisten dengan undang-undang; banyaknya pungutan resmi dan tidak resmi baik di pusat maupun di daerah; lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*); birokrasi yang berbelit-belit dan sebagainya yang seharusnya bila dilakukan dengan baik tentu membantu dalam mewujudkan *good governance* dalam bentuk pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Adanya Perlawanan terhadap pajak adalah hambatan-hambatan yang ada atau terjadi dalam upaya pemungutan pajak, misalnya berdasarkan Pasal 25 dan Pasal 27 Undang-Undang KUP, Wajib Pajak dapat mengajukan upaya hukum terhadap surat ketetapan pajak yang telah diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pajak. Upaya hukum yang ditempuh Wajib Pajak dilakukan secara berurutan, dimulai dari keberatan dan banding, hingga upaya hukum luar biasa yaitu peninjauan kembali. Konsekuensi dari upaya hukum yang diajukan Wajib Pajak dalam hal permohonan keberatan atau banding ditolak atau dikabulkan sebagian, akan diberikan sanksi administrasi berupa denda yaitu sebesar 50% pada tingkat keberatan dan 100% pada tingkat banding sebagaimana tercantum Undang-Undang KUP.[119]

Berdasarkan penjelasan tersebut maka perlu diatur ketentuan baru dalam Undang-Undang KUP untuk mengakomodasi pengenaan sanksi denda penagihan setelah putusan Peninjauan Kembali dan batas waktu penerbitan Surat Tagihan Pajak yang memuat sanksi administrasi tersebut.[120] Oleh karena itu sebagai bentuk penguatan perlu dilakukan langka responsif dengan mempercepat pembahasan RUU Perpajakan yang sampai dengan saat ini masih belum juga ada titik terangnya dalam program legislasi nasional.

Pasal 23B UUD NRI 1945, "*Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang*" menurut peneliti, ketentuan perihal mata uang masih

---

[119] I. Gede Komang Chahya Bayu Anta, (2019). "Menakar Kualitas Pemeriksaan Pajak Dalam Sengketa Pajak." *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Journal)*, Vol. 2 (1) : 77-84.

[120] H. Agus Kasiyanto (2018). *Tindak Pidana Korupsi: Pada Proses Pengadaan Barang dan Jasa*, Prenada Media, Jakarta, hal.

belum memberikan penerangan dan perlindungan terhadap mata uang negara, yakni Rupiah di dalam konstitusi, sementara Rupiah merupakan mata uang resmi negara yang menjadi alat pembayaran yang sah. Sehingga menurut peneliti, ketentuan perihal mata uang di dalam konstitusi harus mendapatkan pengakuan, sebab kalau tidak bisa saja Rupiah akan tergantikan dengan mata uang lain sebagai alat transaksi di NKRI, hal berdasarkan data yang dipaparkan oleh Direktur *Institute Development of Economics and Finance* (Indef), Enny Sri Hartati, bahwa ada penggunaan transaksi dalam bentuk valas yang terjadi di Pelindo, sejumlah pelayanan kelas eksekutif, dan juga agen-agen travel internasional. Bahkan, potensi pelanggaran itu ditaksirnya mencapai AS$6 miliar per bulan, dan itu kemudian diakui oleh Deputi Direktur Departemen Hukum BI, Bambang Sukardi Putra, mengatakan bahwa penggunaan valuta asing, terutama dolar AS, untuk pembelian barang dan jasa memang cukup tinggi. Bambang menyebut, tahun lalu saja, porsi penggunaan dolar AS lebih dari separuh transaksi. Penggunaan dolar AS tersebut tak hanya dilakukan oleh korporasi, tapi juga perorangan.[121]

Dengan demikian, maka kedepan sangat penting untuk menegaskan di dalam konstitusi mata uang resmi negara, yakni Rupiah sebagai bentuk antisipasi terhadap adanya daya dan upaya yang bisa saja membuat rupiah tidak lagi menjadi mata uang resmi negara, atau dengan kata lain digantikan dengan mata uang lain. Pencantuman mata uang resmi dalam konstitusi bukanlah hal baru di dalam konstitusi, sebab beberapa negara, misalnya saja Republik Moldova yang menegaskan nama mata uangnya di dalam konstitusi tepatnya dalam Pasal 130 ayat (2), kemudian Negara Rumania yang menyebutkan nama mata uangnya di dalam konstitusi, yakni tepatnya pada pasal 138 ayat (2), yang bahkah menyebutkan 2 (dua) penggunaan mata uang negara, yakni Leu dan Euro.

---

[121] Rikmadani, Yudi Anton, (2021). "Tantangan Hukum E-Commerce Dalam Regulasi Mata Uang Digital (*Digital Currency*) Di Indonesia." *Supremasi: Jurnal Hukum*, Vol. 3 (2) : 177-192. Lihat juga dalam Hukum Online. PBI Penggunaan Rupiah Masih Miliki Kelemahan, dikases dari https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55642db7d75d6/pbi-penggunaan-rupiah-masih-miliki-kelemahan . diakses pada 20 Oktober 2021.

Selain itu juga kalau menelusuri perdebatan amandemen terhadap UUD NRI 1945, dapat dilihat ada sebuah upaya untuk mencantumkan nama mata uang resmi negara di dalam konstitusi, usulan itu datang dari Hamdan Zoelva dari Fraksi PKB, yang mengusulkan agar mata uang rupiah disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 dan menjadi mata uang resmi negara yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia.[122] Dengan demikian, maka sebenarnya dari awal perdebatan terhadap amandemen konstitusi (UUD NRI 1945) terutama perihal keuangan negara, telah ada upaya untuk memasukan nama mata uang resmi negara, yakni Rupiah dalam konstitusi hanya saja kemudian perdebatan perihal mata uang negara ini berangkat dari sentimen krisis sosial, demokrasi dan ekonomi yang berakibat pada suasana perdebatan yang kurang memperhatikan perihal eksistensial mata uang negara dalam konstitusi. Hal ini didapatkan dalam naskah komprehensif perubahan terhadap hal keuangan negara terutama terkait dengan mata, dimana mempertimbangkan perihal ketidak stabilan rupiah dalam hal nilai tukarnya dengan mata uang lain, terutama Dolar.

Berangkat dari masalah tersebut, maka peneliti melihat, bahwa secara kontekstualisasi, perihal mata uang Rupiah seharusnya diatur di dalam konstitusi atau disebutkan di dalam konstitusi, hal ini berangkat dari pemikiran bahwa penyebutan perihal mata uang rupiah dalam konstitusi selain akan menjaga konsistensi pengakuan uang resmi negara juga merupakan garansi terhadap sebaran penggunaan mata uang rupiah dalam semua proses transaksi yang menggunakan uang. Selain itu juga, penyebutan rupiah dalam konstitusi menurut peneliti akan semakin memperkuat posisi nilai tukar rupiah kedepannya, sebab tentu saja dengan penyebutan rupiah dalam konstitusi akan semakin melegitimasi adanya peraturan perundang-undangan terkait dengan mata uang dan penggunaannya dalam berbagai

[122] Hamdan Zoelva mengatakan: "*Untuk masalah keuangan ini fraksi kami berpendapat bahwa antara masalah keuangan dengan masalah Badan Pemeriksa Keuangan perlu diatur secara terpisah dalam dua Bab yang terpisah dalam Undang-Undang Dasar ini. Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur secara tegas mata uang resmi negara kita yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia yaitu mata uang rupiah. Oleh karena itu fraksi kami berpendapat bahwa mata uang resmi negara ini perlu dimuat dalam Undang-Undang Dasar ini*".

transaksi, baik itu dalam hal perdagangan maupun dalam hal transaksi yang terjadi di dalam negeri, sebab jika membaca kondisi saat ini, keadaan mata uang rupiah sangat tidak berdaulat di dalam negeri sebab posisi dan kedudukanya sebagai alat pembayaran masih bisa digantikan dengan mata uang lain.

Pasal 23C UUD NRI 1945, "*Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang*" menurut peneliti secara redaksional sudah tepat, hanya saja perlu dilakukan penataan terhadap sistematika dari posisi pasal 23C ini, sehingga pengaturan perihal keuangan negara lebih rumit dan teratur serta sistematis, sebab sistematika yang ada saat ini kalau membacanya secara saksama, maka Nampak sebuah ketidak serasian, sehingga substansi Pasal 23C harusnya ditempatkan paling terakhir dari bab VIII Hal Keuangan, sebab substansinya berisi penekanan dari Bab VIII Hal Keuangan Negara yang secara keseluruhan harus diatur dengan atau dalam Undang-undang.

Pasal 23D UUD NRI 1945, "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*", menurut peneliti, substansinya terlalu minimalis dibandingkan fungsi dan wewenang dari Bank Indonesia yang sangat besar di dalam menjaga alur fiskal dan moneter di Indonesia.

Bank sentral memiliki arti penting dalam merumuskan kebijakan ekonomi makro khususnya dibidang moneter di pelbagai negara termasuk di Indonesia, Amerika Serikat, Jerman. Bahkan dikarenakan pentingnya peran lembaga ini, sebagai contoh Gubernur, Federal Reserve Amerika Serikat, Yellen Janet. Dinobatkan sebagai wanita paling berpengaruh No 1 di dunia pada tahun 2017 oleh Majalah Forbes, penyematan gelar ini tentunya sedikit banyak berkorelasi dengan posisinya yang strategis bagi perekonomian Amerika Serikat dan tentunya efek domino yang dapat ditimbulkan dari kebijakan yang dikeluarkan *The Fed* terhadap seluruh negara dunia yang merupakan mitra dagang dan ekonomi US. sebagai orang nomor satu di bank sentral Amerika kebijakan *The Fed* yang dibuat Yellen Janet membuatnya

harus bekerja secara profesional dan terlepas dari campur tangan Pemerintah Amerika.[123]

Sementara itu, di negara-negara sedang berkembang, pemerintah yang menyelenggarakan kekuasaan negara, umumnya berperan sebagai agen pembangunan dan perubahan sosial. Dalam menjalankan peranan itu, pemerintah membutuhkan dukungan bank sentral sebagai lembaga yang berperan penting dalam pembiayaan pembangunan. Sebagai konsekuensinya, bank sentral selalu ditarik untuk berdekatan dengan pemerintah sebagai agen pembangunan. Salah satu fungsi bank sentral adalah sebagai bankir pemerintah. Karena itu wajar jika bank sentral harus memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Isu inilah kemudian yang mengantarkan kepada *status quo* independensi kelembagaan Bank Sentral apakah lembaga ini didesain sebagai bagian dari eksekutif layaknya Kementerian Keuangan, Badan pemeriksa Keuangan yang menangani isu ekonomi nasional atau justru dia merupakan lembaga yang berada diluar lingkaran tersebut dan bekerja secara mandiri dan berdasarkan asas *checks and balances* saja.[124]

Begitu pula halnya Bank Indonesia dalam Napak Tilas kelembagaan apabila ditelusuri dari berdirinya bangsa ini hingga berbagai konstitusi yang pernah berlaku bank sentral memainkan peran ganda dalam tugasnya. sehingga gejala ini menarik minat banyak pengamat asing. Mereka umumnya menyadari bahwa bank sentral di negara-negara sedang berkembang, dalam hal ini dengan melihat ke kasus Bank Indonesia, tak bisa menghindari peran konkritnya dalam ikut mengemban misi pembangunan yang digariskan oleh pemerintah dan karena itu tidak terbatas pada fungsinya sebagai penjaga stabilitas moneter melalui pengendalian uang beredar semata-mata.

Terkait dengan independensi Bank Indonesia yang merupakan amanat langsung Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, apabila

---

123 Ari Wirya Dinata, (2017). "Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 2 (1) : 56-79.

124 Phineas M Mojapelo, (2012). *The Doctrine of Separation of Powers, a South African Perspective)*, disampaikan dalam The Middle Temple South Africa Conference, hal. 37.

didefinisikan menurut kamus bahasa Indonesia, independensi juga diartikan merdeka, sendiri, yang berdiri sendiri, yang berjiwa bebas, atau bebas.

Sementara apabila menilik ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 hanya terdapat 4 (empat) lembaga negara yang secara tegas hanya dinyatakan menggunakan kata bebas, merdeka atau Independen dan mandiri. Keempat lembaga negara tersebut adalah *Pertama,* Badan Pemeriksa Keuangan dengan kata "bebas" sebagaimana termaktub dalam Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan menyatakan "*untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang Bebas dan Mandiri.*

Kedua, kekuasaan kehakiman yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan kata "merdeka" sebagaimana pada Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 perubahan yang menyebutkan "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan".*

Ketiga, Komisi Pemilihan Umum, sebagaimana disebut dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Selengkapnya sebagai berikut "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".* Dan *keempat* adalah bank sentral dengan menggunakan kata "independensinya" seperti disebut dalam Pasal 23D UUD 1945. Detailnya berbunyi sebagai berikut "*Negara memiliki satu bentuk bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang".*

Berbeda dengan apa yang diatur terhadap Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang dinyatakan bersifat "mandiri" maupun Badan Pemeriksa Keuangan yang dinyatakan sebagai Lembaga negara yang bersifat "bebas". Konstitusi setidaknya mengatur mekanisme dasar dalam pengisian jabatan hakim agung dan hakim konstitusi serta pimpinan badan pemeriksa keuangan. Padahal bank sentral yang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 sebagaimana diubah dalam Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 2004 disebut lebih lanjut dengan Bank Indonesia memegang kewenangan yang sangat strategis menyangkut moneter.

Akibat tidak adanya pengaturan yang rigid mengenai proses pemilihan jabatan pimpinan BI menyebabkan jabatan yang vital ini rentan untuk ditafsir secara multi padahal posisi pimpinan BI sangatlah strategis sehingga seharusnya jauh dari politik yang pragmatis. akibat banyak penafsiran dalam proses seleksi pimpinan lembaga negara melahirkan dinamika politik dan hukum dalam beberapa kali proses seleksi pimpinan lembaga negara di Indonesia. Bahkan juga menjurus serta masuk pada ranah pelanggaran hukum pidana seperti halnya kasus suap agar dapat menduduki jabatan yang diinginkan. Khususnya Bank Indonesia, kasus yang melibatkan Miranda Swaray Goeltom setidaknya menjadi pelajaran dalam proses pengisian jabatan pimpinan Bank Indonesia yang membuktikan praktik jual beli jabatan. Miranda terbukti secara bersama-sama dengan Nunun Nurbaeti menyuapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat periode 1999-2004 untuk dapat menjadi Deputi Gubernur Senior BI pada 2004.[125]

Mengenai nama dan independensi bank sentral ini, dalam rapat-rapat PAH BP MPR 2001-2002, telah diperdebatkan panjang lebar dan dengan sangat mendalam. Bahkan, dimuat tidaknya ketentuan mengenai bank sentral ini juga menjadi salah satu topik yang hangat diperdebatkan. Semula, muncul keinginan untuk menentukan secara tegas kedudukan bank sentral yang bersifat mandiri dan bahwa bank sentral dimaksud adalah BI. Perdebatan mengenai penyebutan secara eksplisit nama Bidan prinsip independensi bank sentral ini diwarnai oleh kenyataan sangat independennya BI pasca reformasi yang atas prakarsa Presiden BJ Habibie menikmati kedudukan yang tidak tersentuh.[126]

Karena itu, suasana pembahasan rancangan Pasal 23D perubahan keempat UUD 1945 pada tahun 2002 sangat diwarnai oleh pro-kontra

---

[125] Tata Herista, (2012). *Jurnalisme Sensitif Gender Dalam Rubrik "Perempuan" Di Surat Kabar Suara Merdeka (Studi Analisis Isi Opini dalam Rubrik "Perempuan" pada Surat Kabar Suara Merdeka periode 5 Januari 2011-28 Desember 2011)*. Diss. UAJY.

[126] Jimly Asshiddiqqie, (2016)). *Konstitusi Ekonomi,* Kompas, Jakarta, hal. 88.

mengenai status independensi BI, bahkan ketika itu juga muncul pandangan yang ingin memisahkan antara fungsi *policy making* dengan fungsi pengawasan. BI dianggap terlalu berkuasa dipandang perlu dipisahkan dari tanggung jawab pengawasan yang hendak dilembagakan tersendiri dengan nama OJK atau Otoritas Jasa Keuangan.

Perumusan mengenai susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan terutama mengenai independensi bank sentral itu juga diperdebatkan dengan serius dalam rapat-rapat PAH I BP MPR sejak rapat ke-40 PAH I 7 Juni 2000. Semula, hampir semua fraksi mengusulkan pengaturan yang bersifat rinci. Bahkan, Asnawi Latief dari Fraksi Partai Daulat Umat (PDU), mengusulkan pengaturan bank sentral itu dalam bab tersendiri yang terdiri atas 5 ayat, yaitu:

(1) Diseluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia berlaku mata uang rupiah sebagai alat pembayaran yang sah;
(2) Mata uang rupiah dikeluarkan dan diedarkan oleh Bank Indonesia sebagai bank sentral;
(3) Dalam pengeluaran dan mengatur peredaran uang, Bank Indonesia wajib memperhatikan pencapaian dan pemeliharaan stabilitas nilai rupiah;
(4) Bank Indonesia sebagai bank sentral harus independen (mandiri) dan bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lain;
(5) Kedudukan dan pengaturan lebih lanjut tentang Bank Indonesia ditetapkan dengan undang-undang.[127]

Persoalan independensi kelembagaan ini menjadi sangat penting, karena peran dan kewenangannya yang sangat luar biasa dalam mengelola perekonomian suatu negara dan hubungannya dengan ekonomi dunia. Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu independensi kelembagaan yang mumpuni. Adapun parameter yang digunakan untuk menakar kualitas independensi kelembagaan bank sentral dapat mengacu kepada: *pertama,* kewenangan dan

[127] Sutjipno, (2010). *Perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002,* KonPress, Jakarta, hal. 138.

hubungan bank sentral dengan pemerintah, *kedua,* pengisian jabatan pimpinan bank sentral dan *ketiga,* keuangan lembaga. Tiga parameter tersebut adalah indikator yang dapat digunakan untuk menilai sejauh apa lembaga bank sentral terlepas dari intervensi kekuasaan lain dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Dengan demikian, maka peneliti melihat bahwa kedepan dalam agenda perubahan terhadap UUD NRI 1945 perlu dan sangat penting untuk mempertegas pengaturan perihal Bank Sentral selain diatur persoalan independensinya harus disebutkan juga secara tegas siapa yang dimaksdudkan dengan bank sentral tersebut walaupun kemudian secara tekstual dan kontekstual bahwa Bank sentral yang dimaksud adalah Bank Indonesia dalam UU BI, akan tetapi menurut peneliti, bahwa klausul tersebut belum jelas kedudukannya di dalam konstitusi, sebab bisa saja Ketika UU BI direvisi atau diganti dengan UU baru penyebutan perihal bank sentral bisa saja diganti bukan lagi dengan nama Bank Indonesia akan akan tetapi dengan penamaan lain. Oleh karena itu penegasan perihal kedudukan, kewenangan, pengangkatan Pimpinan, serta penamaan juga penting untuk diatur secara tegas di dalam UUD NRI 1945 ke depan, maksud dan tujuannya tentu saja untuk memberikan alas konstitusionalitas yang jelas terhadap Bank Sentral yang dalam hal ini adalah BI.

Selain itu, berkaitan dengan evaluasi pelaksanaan Bab VIII Hal Keuangan negara, maka peneliti juga akan menghubungkannya dengan salah satu aspek penting yang juga berkaitan dengan keuangan negara, yakni persoalan utang negara. Sebagaimana penelusuran peneliti terhadap aspek kesejarahan dari adanya utang luar negeri, bahwa Indonesia memiliki masalah utang luar negeri yang berawal dari masa transisi pemerintahan orde lama menjadi orde baru sebab dilatarbelakangi oleh buruknya kondisi perekonomian Indonesia yakni terjadinya krisis moneter 1998.[128] Tingkat inflasi tinggi mencapai kategori hiperinflasi. Pada masa itu terjadi kelangkaan

[128] Purwanto, DA, (2005). *Bisnis dan Ekonomi Politik dan Manajemen Utang Luar Negeri dalam Rangka Mendorong Pertumbuhan Ekonomi*. hlINDEF. Jakarta. Vol. 6 (1).

pangan, sandang, dan minim tabungan pemerintah nasional, hiperinflasi dan fluktuatifnya kurs rupiah. Harga minyak dunia juga mengalami kenaikan. Setelah itu, utang luar negeri dapat mengatasi masalah krisis ekonomi nasional.[129]

Utang luar negeri merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan yang sangat signifikan bagi negara berkembang. Namun demikian hasil studi tentang dampak utang terhadap pembangunan ekonomi menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Beberapa ilmuwan memperoleh kesimpulan bahwa utang luar negeri justru telah menimbulkan perlambatan pertumbuhan ekonomi bagi negara-negara pengutang besar, sementara studi lain menyimpulkan sebaliknya-yaitu utang luar negeri menjadi salah satu faktor yang secara signifikan mendorong pertumbuhan ekonomi negara-negara pengutang.[130]

Banyak negara sedang berkembang (NSB) yang kini telah masuk dalam perangkap utang (*debt trap*), dan akhirnya hanyut dalam lingkaran ketergantungan utang (*debt overhang hypothesis*). Dalam konteks argumentasi ini, patut dipertanyakan kembali relevansi dan urgensi utang luar negeri dalam pembiayaan negara-negara berkembang. Jefrey A. Winters, seorang ekonom dari Northwestern University AS mengemukakan bahwa paling tidak sepertiga dari bantuan (pinjaman) Bank Dunia untuk Indonesia bocor di birokrasi Indonesia. Dalam hasil survei *Transparency Internasional* terhadap 52 negara, Indonesia menempati peringkat ke-7 dan di antara negara ASEAN, berada pada peringkat pertama.[131]

Sejak pemerintahan Orde Baru hingga saat ini, tingkat ketergantungan Indonesia pada utang luar negeri tidak pernah menyurut,

---

[129] Rangkuty, Dewi Mahrani, and Maya Macia Sari, ((2019). "Analisis Utang Luar Negeri dan Inflasi Indonesia." *Ekonomikawan: Jurnal Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 19 (1)

[130] Beberapa penelitian yang mendukung kesimpulan pertama misalnya Kenen (1990), Sachcs (1990) dan Don Busch (1998), sementara yang mendukung kesimpulan kedua antara lain Cohen (1993), Bulow dan Rogof (1990). Sementara itu Chowdurry (1997) menyimpulkan bahwa dampak ini bervariasi dari satu negara dengan negara lain. Lihat Chowdurry, Khorshed dan Amnon Levy, (1997). "Utang Eksternal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 2 (2) : 337.

[131] Cihwanul Kirom, (2018). "Hutang Luar Negeri Dalam Perspektif Ekonomi Syariah." *Tawazun: Journal of Sharia Economic Law*, Vol. 1 (2) : 207-224.

bahkan mengalami suatu] akselerasi yang pesat sejak krisis ekonomi 1997-1998, karena pada periode tersebut pemerintah Indonesia terpaksa membuat utang baru dalam jumlah yang besar dari IMF untuk membiayai pemulihan ekonomi. Pada masa normal selama pemerintahan Soeharto, utang luar negeri dibutuhkan terutama untuk membiayai defisit investasi dan beberapa komponen dari sisi pengeluaran pemerintah di dalam APBN.[132] Hingga tahun 1997, pembangunan di Indonesia selalu dipuji oleh lembaga-lembaga keuangan internasional. Bahkan dalam laporan Bank Dunia pada bulan Juni 1997, Indonesia mendapat predikat keajaiban atau negara yang pertumbuhannya Ajaib.[133]

Sebelumnya jatuhnya Orde Baru, Bank Dunia selalu memuji prestasi pembangunan ekonomi Indonesia. Bahkan posisi Indonesia ditempatkan sebagai salah satu negara berkembang yang sukses pembangunan ekonominya, tanpa melihat proses pembangunan itu telah merusak dan menghabiskan sumber daya alam yang ada, dan melilitkan Indonesia pada utang luar negeri yang sangat besar.[134]

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan, nilai total utang pemerintah pusat dalam rupiah mengalami peningkatan setiap tahun. Utang pemerintah Indonesia yang kini di bawah kendali Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin kembali meningkat. Per akhir September 2021, utang pemerintah Indonesia mencapai Rp 6.711,52 triliun. Berdasarkan publikasi di APBN KiTa Kementerian Keuangan per akhir September 2021, utang pemerintah Indonesia Jokowi-Ma'ruf Amin bertambah sekitar Rp 86 triliun dibandingkan sebulan sebelumnya.[135]

---

132 Tulus T.H. Tambunan, (2012). *Perekonomian Indonesia, Kajian Teoritis dan Analisis Empiris,* (cetakan kedua, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 255.

133 *Ibid*. hal. 180.

134 Edy Suandi Hamid, (2000). *Perekonomian Indonesia Masalah dan Kebijakan Kontemporer,* UII Press, Yogyakarta, hal. 69.

135 Adi Wikanto, Utang pemerintah Indonesia di era Jokowi naik lagi, per September 2021 Rp 6.711 T, dikases dari: https://nasional.kontan.co.id/news/utang-pemerintah-indonesia-di-era-jokowi-naik-lagi-per-september-2021-rp-6711-t, diakes pada 5 November 2021.

Dengan bertambahnya utang pemerintah Indonesia Jokowi-Ma'ruf Amin, rasio utang terhadap produk domestik bruto (PDB) pun meningkat. Rasio utang pemerintah Indonesia Jokowi-Ma'ruf Amin terhadap PDB adalah 41,38%. Bulan sebelumnya, rasio utang pemerintah Indonesia Jokowi-Ma'ruf Amin terhadap PDB hanya 40,85%.[136]

Berdasarkan jenisnya, utang pemerintah Indonesia paling besar kontribusi dari penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) domestik yakni sebesar Rp 5.887,67 triliun yang terbagi dalam Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). Lalu, utang pemerintah Indonesia Jokowi-Ma'ruf Amin melalui penerbitan SBN valas yakni sebesar Rp 1.280 triliun per September 2021.[137]

Menurut Bank Indonesia, Utang Luar Negeri (ULN) Indonesia adalah utang penduduk Indonesia kepada bukan penduduk baik dalam valuta asing dan/ atau rupiah, termasuk di dalamnya pembiayaan berdasarkan prinsip syariah. ULN Indonesia mencakup ULN sektor publik (pemerintah dan bank sentral) dan sektor swasta dalam bentuk antara lain pinjaman (*loan agreement*), utang dagang (*trade credit*), surat utang (*debt securities*), kas dan simpanan (*currency and deposits*), dan kewajiban lainnya. Manfaat Utang Luar Negeri (ULN) sangat bermanfaat sebagai salah satu sumber pelengkap pembiayaan pembangunan di berbagai bidang seperti infrastruktur, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Selain itu, utang luar negeri juga bermanfaat sebagai sumber pembiayaan proyek strategis di dalam negeri, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kapasitas dan pertumbuhan ekonomi.[138]

Persoalan ULN Indonesia terus menjadi bahasan pemerintah, politisi dan pengamat ekonom. Bukan karena persoalan politik saat ini, tapi juga persoalan-persoalan lain yang dihadapi bangsa. Misalnya, menambah beban ULN Indonesia saat ini. Tabungan pemerintah yang diharapkan mampu

---

136 *Ibid*

137 *Ibid*

138 Bank Indonesia, (2016). *ULN Indonesia USD314,3 miliar Pertumbuhan Utang Jk Panjang Melambat, Utang Jk Pendek Turun.* Bank Indonesia, Jakarta, hal. 1.

mengurangi beban ULN tidak mampu mengurangi beban ULN. Malah semakin menambah beban ULN. Sebagaimana yang telah peneliti gambarkan bahwa sampai dengan saat ini hutang luar negeri Indonesia telah mencapai angka Rp 6.711,52 triliun.

Sebagai negara berkembang, Indonesia termasuk salah satu negara yang masih mengandalkan bantuan luar negeri untuk mendanai pembangunan, baik melalui pinjaman atau utang maupun hibah (*grant*) luar negeri. Langkah ini diambil karena nilai investasi (*investation*) untuk pembangunan lebih tinggi dari tabungan (*saving*). Dari perspektif ekonomi, menurut Suparmoko pembiayaan pembangunan yang bertumpu pada pinjaman atau utang luar negeri memiliki nilai positif karena tidak membebani masyarakat dengan pajak yang berat. Akan tetapi, jika tidak dilakukan dengan hati-hati, bisa menjadi bumerang bagi negara itu. Hal inilah yang terjadi pada Indonesia, utang luar negeri yang tidak terkontrol menyebabkan kita terperangkap dari jebakan utang sehingga kesulitan untuk melakukan percepatan pembangunan.[139]

Studi tentang utang luar negeri dan kaitannya dengan pengaruh ekonomi dan politik, sebenarnya sudah banyak dilakukan oleh para ahli. Studi yang paling klasik misalnya dilakukan oleh Teresa Hayter dan Cheryl Payer yang mencoba mengkaitkan bantuan dan utang luar negeri dengan aspek politik. Kedua ahli ini sebenarnya sepakat bahwa utang luar negeri kurang lebih sama dengan imperialisme (*imperialisme*) terhadap negara-negara berkembang, karena mereka sengaja dijebak (*trap*) untuk masuk dalam jeratan utang luar negeri yang sebagian besar terdiri dari barang-barang dan jasa asing.[140]

Kondisi inilah yang dialami Indonesia saat ini, dimana kita sangat tergantung pada utang luar negeri untuk membiayai program dan proyek pembangunan. Ketergantungan ini berimplikasi pada beban fiskal yang

---

[139] Pellu, Arifin, (2019). "Utang Luar Negeri; Paradoks Pembangunan Ekonomi Indonesia." *AMAL: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol. 1 (1).

[140] Komarudin, Muhamad, (2021). "Foreign Debt in the Perspective of Tafsir Fii Zilaal Al-Qur'an by Sayyid Qutb." *El-Qish: Journal of Islamic Economics*, Vol. 1 (1) : 41-55.

semakin berat (*fiscal burden*), terutama pasca krisis ekonomi 1998 karena di tengah situasi sulit kita harus melunasi bunga utang dan cicilan pokok sampai jatuh tempo pembayaran. Dari sisi ekonomi, utang luar negeri jelas berpengaruh terhadap perekonomian suatu negara. Kajian Davis, atas perekonomian di Amerika Latin membuktikan bahwa utang luar negeri, terutama yang bersumber dari pinjaman bank dalam negeri berperan besar menyebabkan turunnya aktivitas ekonomi (*economic activity*) ke level terendah.[141]

Dengan demikian, maka menurut peneliti sangat penting untuk dilakukan pembatasan terhadap utang negara, terutama utang luar negeri yang jumlahnya sangat besar sampai dengan saat ini. Pembatasan tersebut tidak cukup hanya dalam level undang-undang akan tetapi harus diatur secara limitatif di dalam konstitusi (UUD NRI 1945), hal ini sebagai bentuk garansi jangan sampai kemudian negara ini akan terjebak dengan utang yang besar yang berakibat pada gagal bayar seperti yang terjadi di beberapa negara, misalnya saja Yunani gagal bayar utang tahun 2012, Ukraina di tahun 2000, Ekuador di tahun 2008, dan beberapa negara lain yang terjebak hutang luar negeri yang besar dan akhirnya gagal melakukan pembayaran dan dinyatakan bangkrut.[142]

4.1.1.2 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Secara resmi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang keuangan negara menjadi Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal-hal dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan

---

141 Ffrench-Davis, Ricardo, (1987). "Latin American debt: Debtor-creditor relations." *Third world quarterly*, Vol. 9 (4) : 1167-1183.

142 Kompas. 5 negara dengan sejarah Galal Bayar Utang. 2013. Diakses dari: https://internasional.kompas.com/read/2021/10/02/151035470/5-negara-dengan-sejarah-gagal-bayar-utang-default?page=all. Diakses pada 06 November 2021.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.[143]

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU KN) sebagai produk nasional, baru dapat dilahirkan kurang lebih 58 tahun setelah para pendiri negara mengamanatkan pembentukannya sebagaimana termaktub dalam konstitusi. Kelahiran Undang-undang ini diiringi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai produk nasional yang menggantikan ketentuan perundang undangan yang dibuat pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, kelahiran 3 (tiga) undang-undang yang biasa disebut dengan undang-undang paket keuangan sangat membanggakan dan memberikan aturan yang lebih jelas bagaimana keuangan negara itu harus dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh para penyelenggara negara, sehingga tujuan bernegara seperti yang diamanatkan oleh konstitusi bisa dicapai.

Namun demikian, substansi dari undang-undang paket keuangan negara bukannya tanpa ketidaksempurnaan dan pada tahap implementasinya pun mengalami hambatan. Beberapa hal yang sering dipersoalkan terkait dengan UU KN mulai dari definisi keuangan negara sendiri, pengelolaan dana pihak ketiga (*trustee fund*) seperti dana haji, dana abadi umat), cakupan keuangan negara dikaitkan dengan keuangan daerah (apakah keuangan daerah dari mulai dari APBD sampai pada aset-asetnya merupakan bagian dari keuangan negara secara holistik dan sejauh mana akan tergambar dalam

[143] Telly Sumbu, (2010). "Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 17 (4) : 567-588.

laporan kekayaan negara), postur APBN maupun APBD yang lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai dan barang, tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran, mekanisme *check and balances* dalam pembahasan RAPBN yang belum optimal (dikaitkan dengan waktu yang diberikan untuk melakukan pembahasan yang relatif singkat terutama pada saat pembahasan APBN-P, hak budgeting DPR yang belum dapat dilaksanakan dengan baik terutama pada saat membahas mengenai defisit negara yang ditutup dengan utang dan pada saat pembahasan RAPBN-P, anggaran berbasis kinerja tapi pada saat pertanggungjawaban hanya berbasis pada laporan keuangan saja serta belum terlaksananya pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.

Di samping itu, model pengelolaan BUMN dengan menempatkan institusi BUMN dan pengelola BUMN menjadi bagian dari pemerintah, itu sama saja dengan menjadikan BUMN sebagai institusi birokrasi dan pemerintah, bukan sebagai institusi bisnis yang seharusnya diperankan BUMN. Kondisi inilah yang akhirnya membuka peluang bagi siapa saja yang mengaku sebagai stakeholders BUMN untuk dapat melakukan intervensi terhadap BUMN. Oleh karenanya, sudah saatnya bila desain institusi pengelola BUMN ditata ulang dengan mengacu pada best practices yang berlaku di negara lain. Konsekuensinya, berbagai perangkat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMN memang harus direvisi, diantaranya adalah UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.

Jika dilihat secara saksama politik hukum keuangan negara hari ini sudah sampai di titik nadir, berbagai paket aturan keuangan sudah disusun sedemikian rupa yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang baik dan bersih (*good and clean financial governance*), bahkan UU Keuangan Negara pun sudah masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas Tahun 2017. Namun, masih trend terjadi persoalan-persoalan hukum yang merugikan keuangan negara. Artinya, sistem yang ada belum mampu mengubah paradigma klasik, yaitu tidak transparannya pertanggungjawaban penggunaan keuangan

negara, banyaknya laporan keuangan pemerintah yang tidak wajar berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK, pun juga terdapat sejumlah kegamangan dalam penegakan hukum, karena seringkali terjadi tumpang-tindih kekuasaan antar lembaga pemeriksa.

Berdasarkan catatan peneliti, paling tidak ada beberapa alasan mengapa UU Keuangan negara perlu mendapatkan perhatian perubahan, yakni:

a. Penyusunan Anggaran Negara

Dasar penyusunan (penetapan) anggaran negara (APBN) adalah merujuk pada pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Adapun isi pasal 23 UUD 1945 tersebut adalah:

1) Anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang.
3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang.
4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang.
5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan, yakni Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

Lebih jauh dalam penyusunan (penetapan) anggaran negara memerlukan suatu tanggung jawab serta keahlian tertentu dan kerjasama terintegrasi antar berbagai lembaga baik pusat maupun daerah. Penyusunan anggaran di DPR semestinya tidak sekedar ketok palu alias persetujuan ramai-ramai tetapi oleh Komisi Anggaran DPR dan Komisi terkait harus benar-benar mencermati segala kemampuan pemasukan keuangan negara serta pengeluaran rutin, pembangunan, serta memperhatikan rencana baik

jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek dari negara yang telah ditetapkan oleh Pemerintah oleh Bappenas bersama kementerian terkait. Hal ini perlu agar terjadi kesinambungan antara program dan kegiatan yang telah direncanakan dengan realisasi program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh sebab itu antara Menteri Keuangan, Bappenas, Kementerian dan Lembaga terkait serta Komisi di DPR serta jajaran perbendaharaan negara harus cermat dan jeli dalam penetapan anggaran negara dalam rangka mencapai dan mewujudkan tujuan hidup bernegara sesuai Pembukaan UUD 1945.

b. Proses Penyusunan Anggaran

Proses penyusunan dan penetapan APBN dapat dikelompokkan ke dalam dua tahap, yaitu (1) pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dan DPR dari bulan Februari sampai dengan pertengahan bulan Agustus dan (2) pengajuan, pembahasan dan penetapan APBN, dari pertengahan Agustus sampai dengan bulan Desember. Berikut ini diuraikan secara singkat kedua tahapan dalam proses penyusunan APBN tersebut.

1) Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR
2) Pengajuan, Pembahasan dan Penetapan APBN

c. Perencanaan dalam Penganggaran

Penyelenggaraan anggaran di Indonesia menurut Kabar Bisnis mengatakan bahwa penyelenggaraan anggaran di Indonesia masih belum diwarnai dengan mekanisme sehat, termasuk saat proses perencanaan. Ekonom *Institut for Development of Economics and Finance* (INDEF), Aviliani, mengatakan bahwa hal dalam proses penganggaran yang tidak mengacu kepada dokumen pembahasan anggaran. Lebih lanjut menurut Aviliani tidak ada dokumen yang dipegang bersama oleh DPR, pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk perencanaan penganggaran. Semestinya ada dokumen perencanaan semacam itu yang dipunyai Bappenas dan rencana tersebut akan menjadi acuan bagi pembangunan. Sebagai panduan,

perencanaan anggaran tersebut tidak boleh menyimpang dari dokumen itu, kecuali terjadi krisis atau peristiwa lain yang diluar perkiraan.

Perubahan lingkungan strategis yang berkembang selama ini telah mempengaruhi sistem perekonomian Indonesia. Perubahan lingkungan ini dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Dari sisi eksternal, tuntutan globalisasi telah merubah wajah ekonomi Indonesia yang semula sarat dengan berbagai bentuk kendali pemerintah terhadap sektor-sektor ekonomi strategis menjadi lebih ke arah ekonomi pasar dengan peran pelaku swasta menjadi lebih dominan. Ini berarti pemerintah harus memiliki instrumen yang kuat agar penerapan ekonomi pasar tetap ditunjuk sebesar-besarnya kepada kemakmuran rakyat. Instrumen tersebut harus tercermin pada kebijakan perencanaan yang tepat.

Pentingnya perencanaan dalam penyusunan kebijakan ekonomi menghadapi dinamika perubahan strategis ternyata tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003. UU ini hanya membatasi pada konteks "rencana keuangan tahunan" dalam wujud APBN. Sementara amanat pasal 23 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan tanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat yang dimaksud Pasal 23 ayat (1) tersebut merupakan salah satu perwujudan dari tujuan negara yang harus dicapai sebagaimana telah diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Untuk mencapainya tentu dibutuhkan lebih dari sekedar rencana keuangan, tetapi perencanaan strategis yang mampu mengoptimalkan partisipasi masyarakat, serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan dan berkelanjutan.

Dengan kurang berperannya perencanaan strategis dan peran Menteri Keuangan yang terlalu besar dalam rangka penyusunan APBN, jelas pasca diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003 menghadapi beberapa masalah. Pertama, alokasi anggaran tidak mempertimbangkan prioritas pembangunan seperti yang dibuat dalam dokumen perencanaan. Kedua, anggaran yang

diperoleh oleh K/L dan LPND yang berasal dari APBN digunakan untuk kegiatan yang tumpang tindih. Ketiga, alokasi anggaran diberikan untuk kegiatan yang sama dari tahun ke tahun. Keempat, belum optimalnya monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan dana pembangunan yang selaras dengan perencanaan pembangunan.

Kurang berperannya perencanaan dan peran menteri keuangan yang lebih besar menurut pengalaman empiris Prijono Tjiptoherijanto Guru Besar Fakultas Ekonomi UI menyetujuinya. Prijono mengatakan bahwa kini kewenangan perencanaan memang ditangan Kementerian Keuangan. Jadi Musrembang seolah olah seremoni belaka. Namun bagaimana lagi, undang-undang telah menyurutkan kewenangan Bappenas yang selama ini. Untuk itu menurut Beliau perlu dilakukan revisi atas Undang-Undang Keuangan Negara untuk dapat menghidupkan lagi proses perencanaan yang selama ini terbentuk dari bawah dengan cara Musrembang yang menyerap aspirasi daerah. Sehingga proses tersebut tidak hanya seremonial belaka tapi menjadi suatu panduan bagi Pemerintah dalam mengalokasi anggaran.[144]

Hal ini bisa terjadi karena menurut Anggito Abimanyu di tingkat pusat fungsi koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan memang ada di Kementerian PPN/ Bappenas sedangkan fungsi penganggaran ada di Kementerian Keuangan. Sehingga apapun yang direncanakan, namun tetap keputusan akhir ada di Kementerian Keuangan sebagai pemegang kekuasaan penganggaran.[145]

d. Perubahan Anggaran Negara

Dalam pelaksanaannya perubahan anggaran dapat dilakukan pada pertengahan tahun anggaran yang berjalan berdasarkan usulan perubahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Presiden. Ketentuan pada Undang Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

---

144 Kristanto, Kiki, ((2019). "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/Puu-Xiv/2016 Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara." *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Vol. 4 (2).

145 Djunaedi, Achmad, (*et.al*), (2020). *Membangun Kota dan Kabupaten Cerdas: Sebuah Panduan bagi Pemerintah Daerah*, UGM PRESS, Yogyakarta, hal. 37.

pada Pasal 27 ayat (3) yang menegaskan bahwa penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas Bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemerintah pusat dalam rangka penyesuaian perkiraan perubahan atas anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi:

1) perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara;
2) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
3) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
4) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Selain perubahan anggaran negara, dikenal pula pergeseran anggaran negara. Pergeseran anggaran negara menurut Muhammad Djafar Saidi adalah tindakan untuk menyesuaikan anggaran negara dalam pelaksanaannya dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya[146], sebagai contoh bencana gelombang tsunami di Palu, Sulteng, gempa di Lombok, NTB, kemudian disusul dengan adanya bencana Kesehatan Nasional atau Pandemik Covid-19 dimana negara menetapkan negara dalam Kondisi darurat. Pergeseran anggaran negara boleh dilakukan dengan undang-undang maupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pergeseran anggaran negara yang dilakukan dengan undang-undang, berarti melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat karena dibutuhkan persetujuannya untuk itu. Dana yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dari suatu pos anggaran yang belum digunakan. Pendanaan yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dapat diusulkan

[146] Setyowibowo, Ari, (2018). "Diskresi Pengelolaan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Belanja Lainnya (Ba 999.08) dalam Kerangka Keuangan Negara." *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, Vol. 3 (2) : 91-108.

dalam rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Pergeseran anggaran negara tidak boleh dilakukan ketika tidak berada dalam keadaan *force majeure*[147] terhadap suatu kegiatan yang memerlukan pembiayaan yang secara mendesak dan harus ditanggulangi secara cepat. Pelaksanaan pergeseran anggaran negara merupakan *freies ermessen* yang berada pada pengelola keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah yang pembiayaannya bersumber dari anggaran negara. Kebijakan itu tetap berada dalam lingkup koridor hukum.

Adanya sinergi perencanaan dan penganggaran adalah suatu keharusan. Karena jika tidak dicantumkan secara jelas dalam Undang-Undang seperti yang terjadi dalam UU No. 17 tahun 2003 akan menjadi *ill structured problems.* Hal senada dikemukakan oleh Simatupang, berdasarkan kajian hukum administrasi negara, perencanaan merupakan alat bagi implementasi atau rasionalitas utama dalam pengambilan keputusan anggaran dan kebijakan keuangan negara. Adanya perencanaan sangat menentukan keberhasilan kinerja keuangan pemerintah karena perencanaan merupakan refleksi kesiapan pemerintah dalam mencapai tujuan keuangannya.[148] Hal ini dimaksudkan agar APBN mampu mencapai tujuan bernegara semaksimal mungkin dengan sumber keuangan yang dimiliki oleh pemerintah.

4.1.1.3 Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Perbendaharaan negara dalam padanan gramatikal memiliki pengertian segala sesuatu berkaitan dengan pengelolaan uang negara atau tentang segala hal yang berkaitan dengan tata kelola dan tata tanggung jawab pemerintah dalam menggunakan uangnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan juga yang dikelola melalui mekanisme anggaran

---

147 Saputra, Govi Tri, (2020). "Formulasi Klausula Force Majeure Dalam Kontrak Dagang Internasional." *Jurist-Diction*, Vol. 3 (3) : 991-1014.

148 Hastuti, Proborini, (2018). "Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia." *Simposium Nasional Keuangan Negara*, Vol. 1 (1) : 784-799.

pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dalam padanan nalar hukum, perbendaharaan negara tentu ditujukan pada negara dalam hal ini Presiden sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan APBN dan kekayaan negara yang dipisahkan, serta Menteri/pimpinan lembaga dalam penggunaan anggaran dan barang.

Dalam kontekstualisasi hukum keuangan negara, tata kelola dan tata tanggung jawab keuangan harus memenuhi kepastian hukum (*rechtszekerheid*), sehingga dalam kenyataan hukum (*rechtswerkelijkheid*) dan peraturan perundang-undangan (*positief recht*) memiliki padanan yang sama yang termasuk ruang lingkup uang yang dikelola dan dipertanggungjawabkan Pemerintah. Pengertian perbendaharaan negara menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan sebagai, "pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD." Adanya pengertian tersebut menimbulkan pertentangan, yaitu pertama, pengelolaan keuangan negara sebagaimana dirumuskan ruang lingkupnya menurut Pasal 1 angka 1 tidak semuanya ditetapkan dalam APBN dan APBD. Kedua, pengelolaan dan pertanggungjawaban kekayaan negara yang dipisahkan diatur dengan mekanisme pengelolaan tersendiri dan tidak tunduk pada mekanisme aturan APBN dan APBD.

Dalam perkembangan konteks pengertian tersebut saja, pengaturan pengelolaan keuangan negara tidak pernah mencapai arti hukum yang ideal (*rechtsidee*) karena kompleksitas pengertian dan ruang lingkup keuangan negara tersebut. Pengertian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dalam perkembangan pengelolaan dan pertanggungjawaban tidak jarang mendapatkan pengaruh eksternal yang justru menimbulkan kerumitan dan luas serta berdimensi segala aspek didalamnya. Akibatnya, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang meluas seperti demikian memiliki kandungan multidimensi yang jika tidak dilakukan secara cermat

dan teliti akan menimbulkan benturan hukum dalam kaidah-kaidah hukumnya.

Kaidah hukum mengenai perbendaharaan negara yang diatur dalam *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW) yang dicantumkan dalam Stbl Tahun 1864 Nomor 106, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 justru lebih memiliki batasan jelas di mana perbendaharaan yang diatur adalah sebatas pada keuangan yang dikelola negara sebagai badan hukum. Dalam kontekstualisasi hukum, negara sebagai badan hukum mengelola uangnya yang disandarkan pada keuangan negara bagian dari penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan umum (*public service*).[149] Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki kemampuan hukum untuk mengatur dan menentukan sendiri keuangan dan kekayaan. Pemahaman demikian menunjukkan adanya tiga hal dalam terkait dengan keuangan negara, yaitu pengeluaran negara, penerimaan negara dan administrasi negara.

Hal ini tentu sejalan dengan teori hukum keuangan negara, di mana perbendaharaan negara memiliki tata kelola (*rechtsregel*) sendiri yang disediakan negara untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik atau "dengan langsung dipakai (oleh pemerintah) untuk menyelenggarakan kepentingan umum."[150] Apabila kontekstualisasi tersebut menggunakan penafsiran gramatikal (*grammaticale interpretatie*), perbendaharaan negara mengandung makna tata kelola (*rechtsregel*) keuangan negara sebatas pada APBN. Dengan demikian, keuangan lain yang tidak masuk akal dalam tata kelola APBN bukanlah bagian dari pengaturan perbendaharaan negara.[151] Hal ini untuk menunjukkan perbedaan tata kelola

---

149 Kuntjoro Purbopranoto, (1981). *Beberapa Catatan hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hal. 41.

150 E. Utrecht, (1959). *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ictiar, Jakarta, hal. 197.

151 Rumusan keuangan Negara menurut UUD 1945 (amandemen ketiga), dapat pula dilakukan dengan menggunakan keberlakuan hukum atau gelings theorie dan gebiedsleer atau teori lingkungan kuasa hukum." Hal ini berkaitan dengan masing-masing aturan tata kelola dalam badan hukum, baik publik maupun privat.

(*recht regiem*) dari masing-masing sektor keuangan, yang memiliki dimensi hak dan kewajiban, dan wewenang sendiri.[152]

Sifat hakikat (*wazelijk*) perbedaan Keuangan negara dan ruang lingkupnya secara implisit terjawab dengan materi muatan UU Nomor 1 tahun 2004, khususnya Pasal 2 yang mengatur ruang lingkupnya yang sebatas pada aspek pengelolaan APBN dan APBD. Hal ini berarti ruang lingkup perbendaharaan negara tidak termasuk pada aspek keuangan negara lain di luar dalam APBN dan APBD, serta mengeliminasi keuangan negara lain.

Perbedaan dalam mempersepsikan ruang lingkup keuangan negara yang mengesampingkan tata kelola (*recht regiem*) setiap sektor keuangan, akhirnya justru membawa kesulitan sendiri bagi para pihak, termasuk pemerintah mengupayakan penghapusan piutang perbankan BUMN dengan cara menetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan tentang Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara penghapusan Piutang Negara/Daerah. Penetapan PP Nomor 33 Tahun 2006 tidak dapat dilakukan karena bertentangan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003. Padahal, upaya hukum pemerintah tersebut telah mendapatkan pertimbangna hukum dari Mahkamah Agung Nomor WKMW/Yud/20/VIII/2006 tentang Permohonan Fatwa Hukum yang disampaikan kepada Menteri Keuangan.[153] Selain itu, masalah pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN dan APBD tidak menjadi bagian penting dalam pengaturan UU Nomor 1 Tahun 2004, khususnya jika dikaitkan dengan kewenangan menteri keuangan yang menerima kuasa dari Presiden dalam pengelolaan APBN dan kepala daerah yang menerima penyerahan pengelolaan APBD dan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Berbagai kerumitan administrasi pengelolaan dan pertanggungjawaban APBN dan APBD inilah yang seharusnya menjadi fokus pengaturan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004, sehingga tidak terlalu mengatur

---

[152] Misalnya, sektor keuangan yang dikelola badan hukum, memiliki mekanisme pelaporan keuangan yang berbeda dengan keuangan Negara, yang tunduk pada tata kelola (rechtregiem) undang-undang yang mengaturnya.

[153] Dalam pertimbangan hukumnya, MA menyatakan adanya UU Nomor 19 Tahun 2003 secara hukum tidak mengikat ketentuan Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003.

kontekstualitas keuangan negara yang diperluas dimensinya. Ketentuan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 harus diarahkan untuk dua tujuan penting, yaitu pertama penguatan aturan dan kebijakan pengelolaan dan pertanggungjawaban APBN untuk mencapai tujuan bernegara. Kedua, penguatan landasan daerah untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan menurut asas desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan kata lain, UU Nomor 1 Tahun 2004 harus mendorong reformasi pengelolaan APBN dan APBD untuk mencapai tahap amanat Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003, yaitu "keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan" dan Pasal 3 ayat (4) UU Nomor 1 Tahun 4004 yang menyatakan, APBN /APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Selain itu yang lebih penting adalah mewujudkan suatu APBN/APBD yang berkelanjutan yang mampu mendanai penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.

Keberadaan UU Nomor 1 Tahun 2004 ini, perlu dilakukan evaluasinya, sehingga akan memiliki daya mengikat dan daya manfaat bagi penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya administrasi pengelolaan APBN dan APBD. Salah satunya adalah mengupayakan minimalisasi atau menekan kebocoran dan pemborosan APBN dan APBD, sehingga manfaat pengelolaan APBN dan APBD dapat benar-benar ditujukan untuk mencapai tujuan bernegara.

Ada beberapa masalah yang harus mendapatkan perhatian di dalam melakukan revisi terhadap UU perbendaharaan negara, hal ini didapatkan oleh peneliti setelah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UU Perbendaharaan negara, dimana peneliti menemukan beberapa masalah, yakni:

a. Ketidakjelasan Posisi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

Apabila mendasarkan pada materi muatan dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, pengertian perbendaharaan negara pengelolaan keuangan negara apalagi dikaitkan dengan kekayaan yang dipisahkan menjadi sangat tidak tepat karena rumusan perbendaharaan negara adalah berkaitan dengan APBN itu sendiri, sehingga secara yuridis menimbulkan pertanyaan mengenai adanya pengaturan secara pokok mengenai pengelolaan APBD yang hakikatnya memiliki ruang lingku tersendiri, apakah termasuk perbendaharaan negara atau perbendaharaan daerah?.[154]

Dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 dinyatakan UU APBN merupakan dasar penerimaan dan pengeluaran negara, sehingga tidak dimungkinkan lagi ditetapkannya penerimaan dan pengeluaran negara tanpa melalui UU APBN (non-budget). Penerimaan negara bukan pajak (PNBP) juga dirumuskan dalam UU APBN, yang kemudian sebagian dari jumlah tersebut dapat diserahkan pengelolaannya kepada pihak yang melakukan pemungutan. Dengan demikian, pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam melakukan pelayanan publik dilarang melakukan pungutan biaya apapun tanpa disandarkan pada APBN. Dalam Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 diatur juga kalau, "penerimaan harus disetor seluruhnya ke kas negara/daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah." Adanya ketentuan ini pernah diatur dalam Pasal 4 ayat (5) Keputusan Presiden Nomor 14A Tahun 1980 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menyatakan.

> *"penerimaan Departemen/Lembaga baik dalam maupun luar negeri adalah penerimaan anggaran dan oleh karena itu tidak*

[154] Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 2004 memang memberikan ruang lingkup pengelolaan APBD sebagai bagian dari perbendaharaan negara, tetapi pertanyaan yuridisnya adalah apakah APBD dan keuangan daerah adalah keuangan negara secara normatif memiliki ruang lingkup tersendiri menurut peraturan pemerintah yang mengatur pengelolaan keuangan daerah

dapat dipergunakan langsung untuk pengeluaran, akan tetapi disetor sepenuhnya dan pada waktunya..."

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, adanya rumusan Pasal 4 ayat (5) Keppres Nomor 14A Tahun 1980 yang telah dicabut dengan adanya Pasal 16 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 menunjukkan adanya penerapan asas universalitas atau "asas pembukuan bruto, yang tidak membolehkan dicampurkannya pengeluaran dengan penerimaan.[155] Adanya asas ini jika UU Nomor 1 Tahun 2004 juga berlaku untuk BUMN, baik persero maupun perum, akan sangat mengganggu jalannya tujuan dan jalannya misi perusahaan tersebut. Adanya larangan penggunaan penerimaan langsung inilah yang menimbulkan masalah hukum akhir-akhir ini berkaitan dengan status hukum keuangan negara yang luas.

Oleh karena itu, kedepan perihal pendefinisian aspek perbendaharaan negara harus dirubah dan tidak boleh terlalu luas dang meng take over semua persoalan yang menurut peneliti bukan bagian dari aspek keuangan negara yang juga disaat yang bersamaan akan berimbas pada aspek perbendaharaan negara atau dengan kata definisi di dalam Keuangan Negara di dalam UU perbendaharaan negara harus diperjelas jangkauannya dari mana dan sampai mana.

b. Pengawasan intern terhadap perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan aset negara/daerah

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Menteri Keuangan mempunyai *dual functions* yaitu sebagai: (1) selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; dan (2) selaku pengguna anggaran/pengguna barang di kementerian yang dipimpinnya.[156]

---

155 Arifin P. Soeria Atmadja, (1985). Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara Indonesia: Suatu Tinjauan Yuridis, Gramedia, Jakarta, hal. 72.

156 Hendar Ristriawan, and Dewi Kania Sugiharti, (2018). "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Checks and Balances System." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 (3) : 601-619.

Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara harus menyelenggarakan sistem pengendalian intern termasuk membentuk aparat pengawasan intern. Selaku pengguna anggaran/pengguna barang di kementerian yang dipimpinnya, Menteri Keuangan juga harus menyelenggarakan sistem pengendalian intern termasuk membentuk aparat pengawasan internnya. Aparat pengawasan intern bagi Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara, sampai saat ini belum dibentuk, sedangkan aparat pengendalian intern bagi Menteri Keuangan selaku pengguna anggaran/barang di kementeriannya adalah Inspektorat Jenderal Kementerian Keuangan.

Dual functions Menteri Keuangan sebagaimana diuraikan di atas, perlu ada pemisahan yang jelas antara aparat pengawasan intern Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal (BUN) dan aparat pengawasan intern Menteri Keuangan sebagai menteri teknis (pengguna anggaran/barang). Pemisahan fungsi yang jelas ini diperlukan untuk membangun sistem pengendalian intern yang handal bagi Menteri Keuangan.[157]

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid]* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu

[157] Aziz Muthohar, (2012). "Faktor-Faktor Utama Yang Mempengaruhi Efektifitas Perencanaan Kas Pada Satuan Kerja-Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga Dalam Lingkup Wilayah Pembayaran KPPN Jakarta II." *Depaok: Universitas Indonesia* .

prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif *(ordonator)* dan pemegang fungsi pembayaran *(comptable).*

Oleh karena itu, maka mekanisme *check and balances system* dalam pengelolaan keuangan negara pada tingkat pengguna anggaran/pengguna barang belum efektif. Kedudukan bendahara selaku pemegang kewenangan *komptabel* (kebendaharaan) yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh pengguna anggaran/ pengguna barang, tidak independen dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Untuk itu Pemerintah harus merubah ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 sehingga kewenangan pengangkatan dan pemberhentiannya berada pada menteri keuangan.

4.1.1.4 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pada Pasal 18A memuat ketentuan mengenai pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota dalam menjalankan otonomi yang menjadi kewenangannya. Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut menciptakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Pemda), termasuk di antaranya hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan Pemda, serta antar Pemda.[158]

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah seperti penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah yang juga diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara pemerintah dan Pemda, yang ke semuanya harus diatur dalam satu

[158] Fitria, Fitria, (2018). "Pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Terhadap Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi." *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Vol. 2 (2) : 153-164.

pengaturan yang komprehensif agar Pemda otonom dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas terhadap urusan yang diserahkan dari pemerintah pusat. Pembentukan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan Keuangan) dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemda tersebut.[159]

Jika ditelusuri secara mendalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebetulnya masih menyisakan persoalan yuridis yang *notabene* tidak mengikuti perkembangan hukum yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Akibatnya, tarik ulur hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak sinkron sehingga menimbulkan ketidakadilan yang merata dalam pengalokasian APBN yang dialokasikan kepada daerah dalam bentuk Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).[160]

Dana Perimbangan Pusat dan daerah bersumber dari APBN dalam bentuk dana perimbangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH).[161] Dana dari APBN juga ada namanya dana dekonsentrasi dan dana tugas perbantuan. Namun untuk peruntukannya sudah diarahkan dari pusat.

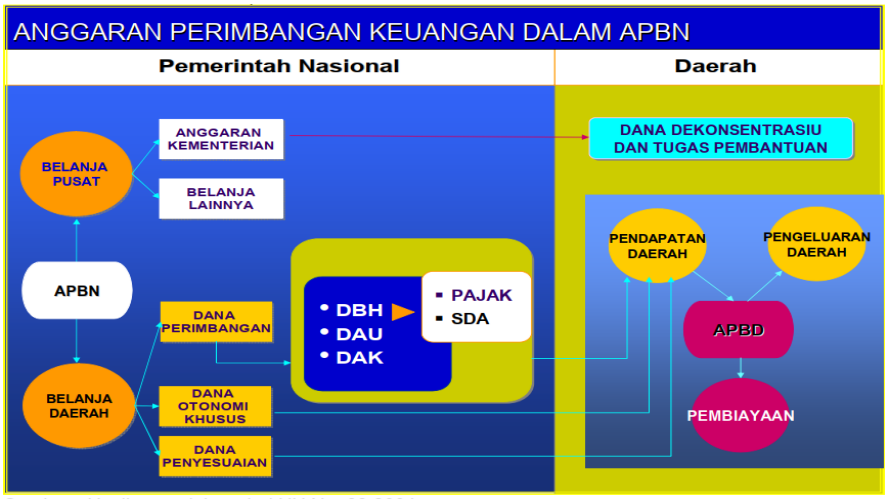
---

159 Lihat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah." *Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Jakarta* (33).

160 Halim, Abdul. (2014). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah*)*, Salemba Empat, Jakarta, hal. 79.

161 Beni Kurnia Illahi. "Pilihan Konstitusional Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Perimbangan Keuangan Pada Kondisi." *Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah "*: 100.

Bagan 1 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU NO.33 Tahun 2004)



Sumber : Hasil pengolahan dari UU No. 33 2004

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dapat dijelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dapat dijelaskan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Kondisi ketergantungan Pemda terhadap dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) tersebut diperparah dengan efektivitas TKDD di daerah yang belum optimal. Kondisi ketergantungan Pemda terhadap TKDD ditandai dengan proporsi TKDD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang terus meningkat setiap tahunnya, terutama untuk porsi 3 (tiga) komponen utama dana transfer, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Transfer Khusus. Sesuai data Direktorat Pembangunan Daerah Kementerian PPN/Bappenas bahwa dalam periode tahun 2013- 2018 rasio TKDD terhadap struktur pendapatan APBD mencapai lebih dari 60% (enam puluh persen) dengan rincian ketergantungan

pemerintah provinsi rata-rata mencapai 70% (tujuh puluh persen) dan pemerintah kabupaten/kota mencapai 50% (lima puluh persen). Keadaan ini disebabkan peningkatan alokasi TKDD dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berbanding terbalik dengan semakin rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah.[162]

Meskipun porsi PAD sebesar 20% (dua puluh persen) dari total pendapatan daerah secara nasional mengalami kecenderungan meningkat setiap tahun namun karena porsinya yang sangat kecil jika dibandingkan dengan total Pendapatan Daerah maka hal tersebut belum mampu menyeimbangkan pendapatan daerah terhadap TKDD. Begitu juga dengan rasio Pendapatan Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) 2014-2017 provinsi dan kabupaten yang juga cenderung menurun, menunjukkan Pendapatan Daerah masih bergantung pada TKDD.[163]

Dengan adanya permasalahan tersebut, maka capaian pelayanan dasar di daerah belum optimal sehingga menyebabkan Pemda belum mampu meningkatkan perekonomian daerah serta menurunkan kesenjangan antar wilayah. Berdasarkan data Direktorat Pembangunan Daerah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) diketahui Transfer ke Daerah dan Dana Desa DAU mencapai rata-rata 49% (empat puluh Sembilan persen) namun pengalokasian DAU oleh daerah lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai sehingga dana tersebut tidak optimal dalam memberikan dampak layanan kepada masyarakat. Sedangkan untuk belanja modal, daerah cenderung lebih banyak bergantung pada Dana Transfer Khusus Fisik yang proporsinya cukup kecil dalam TKDD yaitu sebesar 8% (delapan persen). Sementara itu pengaturan pajak sebagai DBH dalam UU Perimbangan Keuangan tidak harmoni dengan ketentuan DBH pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU

---

162 Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, (2020). *Analisis Dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah,* Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, hal. 2.

163 *Ibid*

Pemda). Persoalan ini tentunya perlu dikaji lebih lanjut mengingat dalam pelaksanaanya UU Perimbangan Keuangan akan selalu beririsan dengan implementasi UU Pemda.[164]

Ada beberapa kelemahan yang sangat mendasar dari Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, hal ini berdasarkan hasil identifikasi peneliti setelah melakukan telaah dan pembacaan terhadap implementasi dari UU baik secara teks dan Konteksnya, adapun kelemahannya, yakni:

a. Tahapan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan beserta penjelasannya belum implementatif, karena masih terdapat disharmoni tahapan pengelolaan keuangan terhadap materi yang sama dalam peraturan perundang undangan lainnya. Sehingga, Pasal 66 ayat (1) UU Perimbangan Keuangan tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang undangan sebagaimana diatur Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan.

b. Kontribusi Dana Bagi Hasil Pada Penanganan Dampak Kegiatan Pertambangan

Pasal 14 huruf g UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan. Oleh karena itu, skema dan persentase Dana Bagi Hasil UU Perimbangan Keuangan yang berasal dari sumber daya alam khususnya sektor Minerba sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil sudah tidak relevan, seharusnya skema persentase mempertimbangkan dampak kegiatan pertambangan masing-masing daerah.

c. Cukai Hasil Tembakau sebagai Salah Satu Sumber Dana Bagi Hasil

[164] *Ibid,* hal. 5.

Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan yang mengatur mengenai DBH yang bersumber dari pajak tidak memuat ketentuan mengenai DBH CHT, sehingga terdapat disharmoni ketentuan mengenai DBH yang bersumber dari penerimaan negara/pajak dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU Cukai. Ketentuan tersebut juga dapat menimbulkan multitafsir pada pelaksanaannya, mengingat dengan berkembangnya waktu pada saat ini telah banyak sumber penerimaan negara yang salah satunya adalah CHT yang merupakan salah satu penerimaan negara/pajak yang terbesar yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan seperti yang telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 66A ayat (1) UU Cukai tersebut. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan.

d. Jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan, PBB dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan masuk dalam DBH yang merupakan bagian dari Dana Perimbangan. Terkait pengaturan PBB dan BEA Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD, terdapat ketentuan mengenai klasifikasi pendapatan daerah dari PBB dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan yang diatur berbeda dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU PDRD. Dalam UU Perimbangan Keuangan diatur bahwa PBB dan BEA Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan termasuk dalam Dana Perimbangan yang merupakan transfer dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dan merujuk pada UU PDRD pengaturan mengenai PBB dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan termasuk dalam Pajak Daerah yang merupakan sumber PAD. Dengan demikian terdapat disharmoni pengaturan mengenai PBB dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan yang berpotensi menimbulkan perbedaan pemahaman pada penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pemerintah Kabupaten/Kota. Maka ketentuan mengenai jenis

pajak dalam Pasal 11 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas ketertiban dan kepastian hukum.

e. Perbedaan Nomenklatur Perimbangan Keuangan dalam APBN

Perbedaan ketentuan mengenai jenis Dana Perimbangan yang diatur dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU APBN Tahun 2020, yaitu dalam UU Perimbangan Keuangan disebutkan bahwa Dana Perimbangan terdiri atas DBH, DAU dan DAK. Sedangkan dalam UU APBN Tahun 2020, Dana Perimbangan terdiri atas dana transfer umum dan dana transfer khusus. DBH sendiri merupakan bagian dari dana transfer umum bersamaan dengan DAU dalam UU APBN. Selanjutnya UU APBN Tahun 2020 juga menyatakan bahwa DAK merupakan bagian dari dana transfer khusus yang terbagi menjadi 2 (dua) yaitu DAK fisik dan DAK nonfisik. Sehingga ketentuan Pasal 10 dan Pasal 40 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas kejelasan rumusan

f. Efektivitas Pengalokasian Dana Alokasi Umum

Diketahui bahwa belanja pegawai merupakan komponen belanja terbesar dalam APBD, yaitu dengan persentase sebesar 36,9% pada Tahun Anggaran 2017 dan 35,6% pada Tahun Anggaran 2018. Fakta tersebut menjadi tidak sesuai dengan tujuan DAU dalam kerangka Desentralisasi fiskal yaitu untuk mengurangi kesenjangan fiskal. Agar pelaksanaan DAU dapat lebih optimal, maka pembaharuan DAU perlu dilakukan, antara lain dengan mengaitkan belanja pegawai dengan kinerja. Ketentuan mengenai DAU belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PP yang mengatur mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan. Efektivitas DAU belum tercapai karena formula perhitungan tidak relevan dan realisasi DAU tidak tepat sasaran sehingga belum dapat mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan

daerah dan antar-Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU Perimbangan Keuangan.

g. Efektivitas Pengaturan Pinjaman Daerah

Terkait pinjaman daerah terdiri atas permasalahan mengenai sukuk daerah, mengenai obligasi daerah dan belum adanya pengaturan teknis mengenai pinjaman daerah yang berasal dari daerah lain. UU Perimbangan Keuangan belum mengakomodir pengaturan mengenai sukuk daerah yang telah ada dalam UU Pemda setelah diubah pengaturannya melalui UU Ciptaker. Sehingga perubahan ketentuan Pasal 51 ayat (3), Pasal 55, Pasal 57, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 61, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64 dan Pasal 65 UU Perimbangan Keuangan dengan penambahan frasa "dan/atau sukuk Daerah" setelah frasa "obligasi daerah" harus dilakukan. Keharusan perubahan ini dalam rangka sinkronisasi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk dapat memenuhi hak konstitusional setiap orang atas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan asas ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penambahan frasa "dan/atau sukuk Daerah" tersebut tentunya juga akan berdampak pada perubahan Pasal 1 UU Perimbangan Keuangan berupa penambahan ketentuan dengan disisipkannya definisi mengenai sukuk Daerah. Tidak hanya itu, Peraturan Pemerintah yang telah diterbitkan dalam rangka mengatur lebih lanjut mengenai pinjaman daerah juga harus diperbarui dengan menambahkan pengaturan mengenai sukuk daerah. Dalam hal penerbitan obligasi daerah dalam UU Perimbangan Keuangan perlu dilakukan perubahan mekanisme untuk disesuaikan dengan ketentuan Pasal 300 UU Pemda yang telah diubah melalui UU Ciptaker. Selain itu, terkait dengan pinjaman daerah dapat bersumber dari pemerintah daerah lain, dalam UU Perimbangan keuangan dan PP Pinjaman Daerah tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai sumber pinjaman tersebut, sehingga sejauh

ini belum pernah ada pemerintah daerah yang memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah lain.

h. Dampak Perbedaan Definisi Dekonsentrasi

Terdapat potensi disharmoni pelaksanaan pengalokasian dana berdasarkan prinsip Dekonsentrasi sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan dengan Pasal 1 angka 9 UU Pemda. Hal ini disebabkan oleh perbedaan definisi dekonsentrasi antara kedua undang-undang tersebut. Tujuan penyelenggaraan prinsip Dekonsentrasi tidak dapat terlaksana apabila Dana Dekonsentrasi didefinisikan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan yang membatasi pengalokasian Dana Dekonsentrasi tidak sampai kepada instansi vertikal baik Pusat maupun di daerah sebagaimana diatur oleh UU Pemda. Pasal 1 angka 9 dan Pasal 1 angka 26 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kejelasan rumusan dan asas dapat dilaksanakan.

i. Lingkup Pendapatan Daerah

Pasal 285 UU Pemda mengklasifikasikan Pendapatan Daerah terdiri atas PAD, Pendapatan Transfer dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Dana Perimbangan sendiri masuk di dalam pengklasifikasian Pendapatan Transfer yang disertai dengan Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan dan Dana Desa. Merujuk pada ketentuan di dalam UU Perimbangan Keuangan dan UU Pemda, terdapat perbedaan mengenai pengklasifikasian atas Pendapatan Daerah dimana Pasal 10 UU Perimbangan Keuangan secara eksplisit mengatur bahwa Pendapatan Daerah khususnya Dana Perimbangan hanya sebatas DBH, DAU dan DAK. Selain itu, diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur adanya Dana Desa dan mekanisme keuangan desa yang juga memiliki kaitan dengan keuangan dan kewenangan daerah pengaturan dalam UU Perimbangan Keuangan perlu menyesuaikan dengan pengaturan dalam UU tersebut.

j. Penerimaan Daerah dari Sektor Perikanan

Berdasarkan Pasal 289 ayat (4) UU Pemda, penerimaan yang bersumber dari perikanan sudah tidak tercakup di dalam Dana Bagi Hasil SDA namun dalam Pasal 11 ayat (3) UU Perimbangan Keuangan perikanan masih menjadi bagian dari DBH SDA. Sehingga, Pasal 11 ayat (3) UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU PP yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan.

k. Perbedaan Formulasi Penghitungan DAU

Terdapat perbedaan formulasi penghitungan pengalokasian DAU antara pengaturan dalam Pasal 27 UU Perimbangan Keuangan dan Pasal 29 UU Pemda. Ketentuan Pasal 27 UU Perimbangan Keuangan belum memenuhi ketentuan Pasal 5 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas dapat dilaksanakan dan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

l. Efektivitas Larangan dalam Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan

Terkait Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan mengenai larangan Pemda menerbitkan Perda yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi, dalam prakteknya masih terdapat banyak Perda yang justru menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan menjadi kendala perkembangan iklim investasi di daerah sehingga sering terjadi pertentangan materi muatan Perda dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Larangan yang terdapat dalam Pasal 7 UU Perimbangan Keuangan, tidak diikuti dengan ketentuan sanksi bagi daerah yang melanggar ketentuan tersebut.

m. Pengaturan Asas Perimbangan Keuangan

Dalam Bagian Kesatu Bab IX Pengelolaan Keuangan dalam rangka Desentralisasi pada UU Perimbangan Keuangan dinyatakan ketentuan mengenai Asas Umum dan pada penjelasan umum juga menentukan mengenai nomenklatur “tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab” namun tidak terdapat pengaturan maupun penjelasan apa dan bagaimana yang dimaksud

dengan “tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab” tersebut.

4.1.2 Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Materi Muatan UUD 1945 Yang Berkaitan Dengan Keuangan Negara

Sebagai negara yang merdeka, Indonesia merupakan suatu negara yang dinamis, artinya tidak membatasi diri untuk berkembang. Bahkan adanya sebuah keniscayaan atas perkembangan yang dapat menjadi poin utama dalam pembangunan nasional. Berkembang tidak memiliki makna yang sama dengan meninggalkan jati diri. Sebab berkembang berarti proses menuju bentuk yang lebih sempurna atas sesuatu yang sebelumnya sudah ada. Sedangkan meninggalkan jati diri merupakan kebalikan dari berkembang, ini berarti melawan suatu kodrat, watak, dan identitas alami sekaligus memulai pembentukan penggantinya yang bersifat palsu.

Sri Soemantri menyatakan, bahwa perubahan UUD pada dasarnya merupakan suatu keniscayaan, karena generasi yang hidup sekarang tidak dapat mengikat generasi yang akan datang, Kedua hukum konstitusi hanyalah salah satu bagian dari hukum tata negara, serta Ketiga ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar selalu dapat diubah.[165] selanjutnya Sri Soemantri menyatakan, bahwa prosedur serta sistem perubahan Undang-Undang Dasar 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan (kursif dari penulis).[166]

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 merupakan langkah untuk mengakomodir kebutuhan akan perkembangan bagi Bangsa Indonesia yang hidup dalam bingkai negara hukum. Namun beberapa materi dalam UUD NRI Tahun 1945 secara normatif tidak dapat dilakukan perubahan, yang

---

165 Sri Soemantri, (1987). *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Cet.4. Alumni, Bandung, hal. 7.

166 *Ibid,* hal. 8.

merupakan wujud komitmen Bangsa Indonesia untuk mempertahankan jati dirinya seperti halnya pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan bentuk negara.

Secara umum, tujuan dari mengamandemen UUD adalah:[167]

a. Mengubah, menambahi, mengurangi, atau memperbarui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya, supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kondisi pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya).
b. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan perlindungan HAM dapat ditegakkan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum, dan terciptanya peradilan yang bebas.
c. Untuk menghindari terjadinya pembaharuan hukum atau reformasi hukum

   yang tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru sejalan dengan hukum dasarnya, yaitu Konstitusi.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai langkah untuk berkembang tentu memiliki arah dan tujuan. Sebab dalam konteks apapun adalah mustahil membicarakan perkembangan tanpa mengetahui arah dan tujuan yang ingin dicapai. Adapun arah dan tujuan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ialah:

a. Menyempurnakan aturan dasar mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga kekuasaan yang dijalankan atas mandat rakyat dapat sesuai dengan cita-cita;
b. Memajukan kesejahteraan umum, mengingat hal itu merupakan salah satu cita-cita luhur Negara Indonesia, maka UUD NRI Tahun 1945

[167] Surajiyo, (2006). Analisis Format "Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul,* Vol. 03 (02) : 103.

seyogyanya lebih menjamin bahwa kesejahteraan akan dapat terwujud melalui cara yang terukur;

c. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara dengan pembagian kekuasaan secara tegas, sistem check and balances yang lebih ketat dan transparan;
d. Melaksanakan tanggung jawab bangsa dan negara Indonesia saat ini terhadap bangsa dan negara Indonesia di masa mendatang, yaitu dengan mengambil sikap responsif atas setiap kemungkinan terwujudnya penghidupan yang lebih baik dalam segala aspeknya;
e. Menyempurnakan aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi negara untuk mewujudkan demokrasi;
f. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan zaman serta aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia, sekaligus mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan untuk kurun waktu yang akan datang;
g. Memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.

Berdasarkan tujuan-tujuan perubahan UUD Tahun 1945 yang telah dijabarkan, maka dapat disimpulkan bahwa tujuan amandemen UUD Tahun 1945 adalah untuk mengembalikan posisi UUD kederajat tertinggi *(Supreme Constitutions)*, menjiwai konstitusionalisme, menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berikut akan diuraikan mengenai dasar-dasar pertimbangan yang dijadikan sebagai dasar di dalam melakukan perubahan yang terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara, baik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.

4.1.2.1 Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Terkait dengan keuangan negara dalam aspek penataan keuangan negara ke depan, maka hal mendasar yang harus menjadi sandaran pelaksanaan keuangan negara adalah, mengilhami proses pengelolaan keuangan negara berdasarkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang yang menjadi acuan di dalam pengaturan perihal keuangan negara dan berorientasi pada pencapaian tujuan negara sebagaimana dijelaskan di dalam Preambule pembukaan UUD 1945, tepatnya pada alinea ke-IV (empat).

Pembentukan suatu UU harus didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) apalagi bercirikan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa sudah menginginkan bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. Ketika memilih bentuk negara hukum, otomatis keseluruhan penyelenggaraan negara harus sedapat mungkin berada dalam koridor hukum. Semua harus diselenggarakan secara teratur (*in order*) dan setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dikenakan sanksi yang sepadan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang

Pancasila harus dijadikan sebagai pendorong pembaharuan dan pengaktualisasian pembangunan nasional yang tentu saja membutuhkan pengelolaan keuangan negara yang bisa dipertanggungjawabkan kepada seluruh warga negara Indonesia sebagai pemegang kedaulatan penuh atas Negara Kesatuan Republik Indonesia saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Sarana keuangan negara merupakan instrumen yang sangat vital untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tidak akan bisa dilaksanakan secara efektif tanpa didukung oleh sarana keuangan negara. Sedemikian pentingnya arti sarana keuangan negara menyebabkan penyelenggara negara perlu mengaturnya sejak dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstitusionalitas hingga dalam berbagai aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Hal ini bermakna pengaturan keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstitusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara melalui pelaksanaan administratif dan perbendaharaan.

Berlandaskan pada dasar filosofis di atas maka upaya peningkatan kualitas Peraturan Perundang-undangan dengan sendirinya juga merupakan upaya peningkatan martabat pemerintah, bangsa, dan negara serta penghormatan terhadap sumber hukum yang dibentuk oleh Pemerintah bersama DPR dan DPD RI serta tetap memperhatikan hak asasi manusia sehingga suatu produk hukum berjalan terutama terkait dengan Produk hukum mengenai keuangan negara sesuai dengan yang diharapkan dan dapat berlaku relatif lama karena sesuai dengan kehendak masyarakat.

4.1.2.2 Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.[168]

Secara sosiologis, penyelenggaraan keuangan negara belum sepenuhnya sejalan dengan filosofi keuangan negara sebagaimana diuraikan pada sub bab A di atas. Dalam beberapa hal masih terdapat hal-hal yang belum merefleksikan filosofi keuangan negara yang terkandung dalam konstitusi kita yaitu Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pembukaan pada Alinea Keempat. Hal ini tentu kurang mendukung upaya pencapaian atau perwujudan tujuan negara yakni memajukan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Transisi reformasi yang mengubah secara fundamental bidang sosial-kultural dan politik di Indonesia berdampak adanya pergeseran paradigma pengelolaan keuangan negara yang lebih desentralistik. Paradigma tersebut diharapkan lebih mendekatkan pengelolaan keuangan negara kepada kepentingan pemenuhan tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan bangsa yang sangat mendesak di segala tingkatan pemerintahan. Nuansa desentralisasi dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan untuk mendekatkan pemecahan permasalahan-permasalahan di seluruh wilayah dan daerah di negeri ini dapat ditopang dengan pendanaan yang tepat oleh masing-masing daerah dan pelayanan masyarakat serta keadilan sosial dapat diwujudkan dalam waktu yang relatif singkat.

Dalam kerangka tersebut pembahasan keuangan negara pada sekarang ini tidak dapat dilepaskan dari transisi tersebut yang diawali adanya krisis multidimensi yang melanda negeri ini sampai saat modul ini ditulis. Bermula dari nilai eksternal rupiah (kurs rupiah) yang merosot tajam yang

---

[168] Presiden Republik Indonesia. "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *LNRI, Jakarta* (2011).

mencapai 80% pada tahun 1997 yang berlanjut terus sampai tahun 2000-an[169] dampak dari krisis multi dimensi tersebut, berimbas pada dilakukanya reformasi, termasuk yang paling besar adalah pelaksanaan reformasi terhadap UUD NRI tahun 1945;

Sebagaimana diketahui bahwa pada saat Krisis multidimensi tersebut, pertumbuhan ekonomi mencapai minus 15% dan tingkat inflasi yang sangat tinggi. Seiring dengan kemelut di bidang ekonomi, di bidang politik dan keuangan pun demikian. Mei 1998 pemerintahan Orde Baru tumbang dan Orde Reformasi dimulai. Periode pemerintahan silih berganti, dimulai dari pemerintahan transisi, sampai pemerintahan Megawati, dan sekarang pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Pertumbuhan ekonomi turun naik berkisar pada angka 5% - 6,5%. Pertumbuhan ekonomi 6,5% dipertahankan dengan berbagai kebijakan oleh pemerintah sampai tahun 2013.[170] Bahkan sampai dengan saat ini, negara Indonesia belum memperoleh kestabilan dalam hal perekonomian, terutama terkait dengan keuangan negara, misalnya saja Proyeksi pertumbuhan ekonomi sampai Zaman kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pertumbuhan ekonomi juga senantiasa Fluktuatif.

Berbagai kebijakan ditempuh oleh pemerintah sebagai upaya untuk keluar dari krisis dan mempertahankan tingkat pertumbuhan dalam rangka menyelamatkan dari krisis global yang terjadi sampai dengan saat ini. Dalam rangka memperbaiki efisiensi pemerintahan pasca reformasi, kebijakan bidang keuangan negara memunculkan paradigma baru bidang keuangan negara dengan mengukur urgensi keuangan negara di semua tingkatan pemerintahan. Urgensi keuangan negara diselaraskan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara Republik Indonesia diselenggarakan untuk menciptakan masyarakat sejahtera yang berkeadilan.

---

169 Larasati, Endang, (2017). "Paradigma Baru Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya." *Modul Universitas Terbuka, retrieved from http://www. pustaka. ut. ac. id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM4440-M1. pdf*

170 John Musa Renhoard, (2019). "Politik Identitas Era Orde Baru di Indonesia Memasuki Era Reformasi." *Societas Dei: Jurnal Agama dan Masyarakat*, Vol. 6 (1) : 115-115.

Hal pokok lain yang secara sosiologis masih memerlukan penyempurnaan berkaitan dengan keuangan negara adalah belum adanya pengaturan tegas perlunya sinergi antara dokumen perencanaan dan dokumen anggaran bagi kementerian dan lembaga. Akibatnya, sering pengalokasian anggaran tidak sejalan dengan apa yang telah ditetapkan dalam perencanaan termasuk prioritas kegiatan (pembangunan), selain itu juga masih adanya kelemahan secara substansial, perihal UU pelaksana dari keuangan negara, misalnya saja terkait dengan UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

4.1.2.3 Landasan Yuridis

Prinsip-prinsip hukum yang yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan serta kepentingan perorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum, yang terdiri atas dua unsur yaitu saling menghormati dan partisipasi demikian disampaikan oleh Rudolf Stammler, "*A just law aim at harmonizing individual purpose with that of society*."[171] Oleh karena itu, maka diperlukan sebuah kajian hukum yang selaras antara teks dan konteksnya sehingga perwujudan antara yaitu substansi hukum (*legal substance)*, struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan kultur hukum (*legal culture*)[172] dapat tercapai dalam sistem bernegara yang mendasarkan penyelenggaraan negara pada hukum.

Hukum tidak otomatis berperanan dalam pembangunan ekonomi. Untuk dapat mendorong pembangunan ekonomi hukum harus dapat menciptakan tiga kualitas: "*predictability*", "*stability*", dan "*fairness*". Tidak adanya keseragaman, adanya kerancuan dan salah pemahaman mengenai keuangan negara.[173]

---

171 Kusnu Goesniadhie. *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, (Malang: Nasa Media, 2010), hlm. 2.

172 Desak Putu Dewi Kasih, and Ni Putu Purwanti. "Obligasi Daerah Dalam Kerangka Hukum Keuangan Negara." *Acta Comitas* 3.02 (2018). 386-394.

173 Firman Muntaqo. "Penerapan Prinsip Detournement De Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BUMN Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara." *Jurnal Kajian Syari'ah dan masyarakat* (2020): 177-194.

Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum dan konstitusi, maka sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal Hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Sebagaimana diketahui bahwa secara historis, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

a. *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867;
b. *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381.
c. *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320 pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan.

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara

Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil Sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan. Sehubungan dengan itu, melalui upaya yang panjang maka pada tahun 2003 akhirnya berhasil dibentuk undang undang yang mengatur keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pengaturan perihal keuangan negara tidak hanya datang dari Konstitusi dan UU Keuangan negara, akan tetapi tersebar dalam beberapa peraturan perundangan-undangan, yakni: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

4.1.3 Ruang Lingkup Pengaturan Terkait Dengan Keuangan Negara Beserta Ruang Lingkup Penjabarannya Dalam Undang-Undang

4.1.3.1 Ruang Lingkup Perubahan UUD NRI 1945 Bab VIII Hal Keuangan

Perihal keuangan Negara sebagaimana yang peneliti tawarkan di dalam agenda amandemen kelima terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam Rumusan Pasal sebagai Berikut:

Pertama, terkait dengan Pengelolaan Keuangan negara, harus ada penegasan bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pertimbangan memasukan klausul ini karena terminologi keuangan negara yang dikelolah secara beertanggungjawab hanyalah APBN, sedangkang keuangan negara bukan hanya APBN akan tetapi banyak sumber keuangan negara yang lain.

Kedua, terkait dengan pembahasan APBN ke depan perlu ada penegasan di konstitusi perihal pelibatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), sebab dimensi APBN bukan hanya membahas persoalan

yang menjadi bagian dari kewenangan Dewan perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) akan juga ada persoalan kepentingan daerah di dalamnya sehingga keterlibatan DPD menjadi suatu keharusan, keharusan tersebut juga diperkuat dengan putusan MK perihal penguatan kewenangan dari DPD yang harus dilibatkan pada pembahasan-pembahasan tidak hanya pada tingkat pertama akan tetapi pada pembahasan tingkat kedua, oleh karena itu kedepan melalui amandemen terhadap UUD NRI tahun 1945 maka perlu keterlibatan DPD di dalam proses pembahasan APBN bukan hanya menjadi pemberi pertimbangan.

Ketiga, terkait dengan pencantuman Mata uang resmi negara (rupiah) dalam konstitusi menjadi penting sebab kalau mengamati kondisi terkini dari proses alur transaksi pembayaran ternyata ada transaksi yang tidak menggunakan rupiah sebagai alat bayar akan tetapi menggunakan mata uang lain (dolar), hal ini mengindikasi bahwa Rupiah sebenarnya tidak berdaulat di negara Indonesia, oleh karena itu sebagai bentuk penguatan posisi rupiah di Indonesia mencantumkan rupiah dalam konstitusi adalah suatu keharusan, hal ini untuk mengantisipasi tergulingnya rupiah sebagai alat pembayaran resmi negara (persoalan pembayaran resmi, peneliti melihatnya sebagai Bom waktu jika tidak dicantumkan di dalam konstitusi).

Keempat, perlu ada pembatasan utang negara yang dicantumkan secara limitatif dan jelas di dalam konstitusi, pertimbangan perihal pencantuman Utang negara ini didasarkan dengan melihat kondisi terkini utang negara yang mengalami peningkatan secara luar biasa, walaupun kemudian terdapat pencantuman utang negara di dalam UU keuangan negara sebesar 60% dari PDB, akan tetapi derajat pengaturan nya masih belum kuat untuk memproteksi hutang negara yang bisa saja lebih dari angkat tersebut, sebab UU bisa diubah kapan saja sesuai dengan *political good will* dari DPR atau juga Presiden, akan tetapi jika diatur di dalam Konstitusi, maka bukan saja susah untuk dilakukan perubahan, akan tetapi juga menjadi amanat konstitusionalitas yang harus dijalankan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, ada dua prinsip mendasar yang perlu diperhatikan dalam hal utang, yakni:

Pertama, tujuan utang bukan untuk sesuatu yang sifatnya konsumtif. Utang akan bermanfaat untuk hal-hal yang sifatnya produktif dan memiliki nilai investasi. *Kedua,* disesuaikan dengan kemampuan finansial. Jangan sampai hutang mengganggu pemenuhan kebutuhan keuangan negara dalam 1 tahun anggaran.

Terkait dengan Batasan 60% dari PDB menurut peneliti, juga perlu ditinjau Kembali, dalam hal ini peneliti mengusulkan Batasan utang negara adalah 30% dari PDB. Pertimbangan tersebut dilandasi dengan Berpegang pada dua prinsip di atas, rasio utang ideal yang umum diketahui yakni total cicilan per pertahun yang tidak boleh melebihi 1/3 (sepertiga) dari pendapatan bersih negara per tahun. Selain untuk meminimalkan risiko gagal bayar, batasan ini dimaksudkan agar pemenuhan kebutuhan keuangan negara masih bisa terpenuhi secara wajar dengan 2/3 (dua per tiga) dari pendapatan negara per tahun.

Batasan utang ini tentu sejalan dengan penjabaran strategi alokasi Pendapatan negara yang konversikan ke dalam APBN: 50-30-10-10 dengan rincian, 50 persen anggaran untuk kebutuhan pokok atau primer seperti alokasi anggaran Pendidikan, Kesehatan, dan lain sebagainya yang masuk dalam kebutuhan pokok pembangunan negara, 30 persen untuk bayar utang mulai dari bunganya, kemudian terkait perencanaan pelunasan utang, 10 persen dialokasikan untuk kepentingan investasi negara sebab investasi sangat penting untuk menopang nilai mata uang Rupiah di masa depan agar tidak tergerus atau tertekan dengan adanya inflasi, dan 10 persen dana darurat, sebab Indonesia adalah negara yang sangat rawan terjadi bencana, maka dana darurat ini kedudukanya sangat penting.

Kelima*,* terkait dengan Bank Sentral, maka peneliti mengusulkan untuk memecah Bab VIII hal Keuangan yang semulah memasukan Bank sentral di dalamnya kemudian dengan adanya perubahan kedepan, maka peneliti membuat klausul terkait dengan Bank Sentral negara menjadi Bab tersendiri, hal ini didasari dalam beberapa pertimbangan bahwa pengaturan Bank sentral saat ini di dalam UUD NRI tahun 1945 sangat minimalis

berbanding terbalik dengan kewenangan Bank sentral yang sangat besar. Selain itu Bank sentral merupakan Lembaga Negara yang disebutkan secara ekspresif verbis di dalam UUD NRI tahun 1945, seharusnya sumber kewenangannya harus melalui konstitusi, akan tetapi sumber kewenangan bank sentral saat ini adalah bersumber dari UU berbanding terbalik dengan Lembaga-lembaga negara yang lain yang kewenanganya diberikan melalui konstitusi.

Oleh karena itu, maka peneliti mengusulkan perlu ada penegasan di dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) di dalam konstitusi, hal-hal yang perlu ditegaskan di dalam konstitusi secara tekstual adalah perihal penyebutan secara tegas bahwa yang dimaksud dengan Bank Sentral adalah Bank Indonesia, Kewenangan, kedudukan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan dari Bank Sentral Indonesia. Point-point tersebut perlu dijabarkan di dalam konstitusi sebab dengan tidak adanya penjabaran maka posisi dari bank sentral menjadi tidak jelas, sehingga perlu disebutkan secara limitatif seperti penyebutan posisi dan kedudukan Lembaga BPK misalnya.

4.1.3.2 Rumusan Norma Dalam UUD NRI tahun 1945 Perihal Keuangan Negara Kedepan.

Berdasarkan uraian evaluasi terhadap pelaksanaan UUD NRI tahun 1945, maka peneliti merumuskan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut:

BAB VIII
HAL KEUANGAN

Pasal 23

(1) Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun

dengan undang-undang. ~~dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat~~.

(3) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan ~~dengan memperhatikan pertimbangan~~ Dewan Perwakilan Daerah.

(4) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23 A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 B

(1) Mata Uang Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Rupiah.
(2) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23 C

(1) Rasio Jumlah Utang Negara maksimal 30% dari PDB.
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Utang negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 D

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

BAB VIII A
BANK SENTRAL INDONESIA

Pasal 23 E

(1) Negara Indonesia memiliki suatu bank sentral yang di bernama Bank Indonesia.
(2) Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya.

(3) Bank Indonesia mempunyai kewenangan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan moneter; mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; menjaga kestabilan nilai tukar Rupiah; dan mengatur dan mengawasi Bank.

Pasal 23 F

(1) Bank Indonesia Mempunyai 7 orang Dewan Gubernur yang diusulkan oleh Presiden untuk mendapatkan persetujuan DPR dengan memperhatikan perimbangan DPD.
(2) Pimpinan Bank Indonesia dipilih dari dan oleh Dewan Gubernur.

Pasal 23 G

(1) Bank Indonesia berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Bank Indonesia diatur dengan undang-undang.

4.2 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

4.2.1 Evaluasi Materi Muatan UUD 1945 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pelaksanaannya

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga tinggi negara mempunyai lintasan sejarah yang sangat panjang dalam proses ketatanegaraan di Indonesia. Cikal bakal terbentuknya BPK telah dikenal sejak zaman Hindia-Belanda yang dikenal dengan sebutan *Raad van Rekenkamer.* Keberadaan lembaga ini sangat penting dalam rangka kepanjangan tangan fungsi pengawasan terhadap kinerja Gubernur Jenderal di bidang keuangan.[174] Begitu pentingnya lembaga ini, maka ketika Indonesia merdeka, kelembagaannya bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.[175]

[174] Jimly Asshidiqie, (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. 159.
[175] *Ibid.*

Fase-fase awal diaturnya BPK dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah dimulai sejak pembaharuan yang dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Pada sidang kedua BPUPKI yang berlangsung, salah satu hal yang dibahas adalah tentang ekonomi dan keuangan.

Perihal tentang pembahasan keuangan dalam UUD 1945, usul tentang dibentuknya BPK semakin mengemuka karena sejak pemerintahan Belanda, lembaga semacam ini telah dikenal. Secara khusus, dalam Panitia Kecil yang dibentuk untuk menyiapkan rancangan UUD, Moh. Hatta memasukan adanya BPK dalam hal pembahasan keuangan negara. Pada rapat 15 Juli 1945, Soepomo yang diminta oleh Ir. Soekarno mengungkapkan adanya tanggung jawab memeriksa keuangan negara yang dilakukan oleh BPK yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-Undang.[176]

Proses panjang perumusan naskah Rancangan UUD 1945 tersebut kemudian diputuskan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, BPK dimasukkan pada pasal 23 ayat (3) UUD 1945, adapun rumusannya adalah Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil Pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Rumusan Pasal tersebut kemudian diberi penjelasan: "Cara pemerintah menggunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang sebesar itu. Sebaliknya, badan itu bukanlah badan yang berdiri di atas pemerintah. Sebab itu, kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang.

[176] Baharudin Aritonang, (2017). *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan,* Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hal. 25-26.

Kelembagaan BPK mengalami perubahan seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya terdapat tiga tiga fase perkembangan BPK pasca lahirnya UUD 1945. Fase pertama adalah perubahan UUD 1945 ke Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Saat peralihan ke Konstitusi RIS, BPK berubah nama menjadi Dewan Pengawas Keuangan. Sedangkan fase kedua terjadi pada perubahan Konstitusi RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Pasca berlakunya UUD 1950, DPK bergabung dengan BEPEKA RI. Sementara itu, ketika konstitusi Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden, Dewan Pengawas Keuangan kembali berubah nama menjadi Badan Pemeriksa Keuangan. Terakhir, fase ketiga adalah perubahan penting dalam tugas dan wewenang BPK terjadi lagi pada masa reformasi melalui perubahan UUD 1945. Semangat perubahan ini timbul dari pengalaman penyelenggaraan negara selama berpuluh-puluh tahun, ketika pemerintah terlalu berkuasa sehingga membuat lembaga-lembaga negara yang lain tak berdaya.[177]

Pasca perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam rentan waktu 1999-2002, pengaturan terhadap BPK berubah secara signifikan. Pengaturan awal yang hanya disebutkan dalam salah satu ayat di pasal 23 UUD 1945, kemudian diuraikan lebih jelas dalam Perubahan UUD 1945. Dalam Perubahan ketiga UUD 1945, rumusan pasal yang mengatur BPK diatur secara khusus dalam BAB VIIIA yang terdiri atas tiga pasal dan tujuh ayat. Adapun rumusan norma tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 23 E

(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.

[177] *Ibid.* hal. 34.

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

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.

Lebih lanjut, pengaturan tentang BPK diatur dalam dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Peraturan ini bertujuan membentuk badan yang dapat memeriksa keuangan negara secara bebas dan mandiri. Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Bagir Manan menyampaikan bahwa kekuasaan atau wewenang Badan Pemeriksa Keuangan menurut UUD 1945, Pasal 23E ayat (1) adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, di manapun uang negara berada, yaitu oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Negara lain, Bank Indonesia, BUMN, BLU, BUMD, dan

badan atau lembaga lain yang mengelola keuangan negara.[178] Dengan demikian, kekuasaan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara mengandung pula makna mengawasi keuangan negara, baik tata cara penggunaan, tujuan atau sasaran penggunaan, atau peruntukan keuangan negara, dan berbagai wewenang. Tugas untuk menjamin keuangan negara dikelola (diurus) atau dipertanggungjawabkan sebagaimana mestinya.[179]

Pasca perubahan UUD NRI 1945, terdapat tiga perluasan fungsi BPK, yaitu:[180] *Pertama*, perluasan objek pemeriksaan, yang sebelumnya hanya terhadap pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) diperluas mencakup juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan keuangan dan kekayaan Negara dalam arti luas; *Kedua,* perluasan terhadap penyampaian hasil pemeriksaan, yang sebelumnya hanya disampaikan kepada DPR, tetapi sekarang termasuk ke DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai tingkatan kewenangannya masing-masing; dan *Ketiga,* perluasan terhadap lembaga yang menjadi objek pemeriksaan, yang sebelumnya hanya terhadap lembaga Negara/pemerintahan yang merupakan subjek Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara, meluas dan mencakup organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata (BUMN/BUMD) maupun perusahaan swasta yang didalamnya terdapat kekayaan Negara.

Merujuk pada amandemen UUD 1945, kewenangan BPK menjadi luas karena tidak hanya berwenang melakukan pengawasan terhadap keuangan publik yang berasal dari APBN dan APBD saja, bahkan juga termasuk keuangan privat.[181] Pada UUD 1945 sebelum amandemen pengertian uang negara hanya terbatas pada keuangan negara yang berasal dari APBN. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK terdapat kewenangan

[178] Bagir Manan, *Keterangan Ahli*, https://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/2012/ 05/7.-Keterangan-Ahli-Bagir-Manan.pdf, hlm 2.
[179] *Ibid.*
[180] Ni'matul Huda, (2006). *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal. 208.
[181] Jimly Asshiddiqie, (2005). *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara,* Konstitusi Press, Jakarta, hal. 16.

BPK yang semakin luas dan besar, hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie yaitu: *"*Dengan adanya regulasi yang secara tegas didelegasikan oleh pembentuk undang-undang (*legislative delegation of rule making power*) kepada BPK, maka BPK pasca reformasi dewasa ini dapat dikatakan memiliki kewenangan yang sangat luas, mencakup bidang-bidang pengaturan (legislatif), pelaksanaan (eksekutif) bahkan juga menjatuhkan sanksi (yudikatif)". [182]

Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa pemeriksaan oleh BPK mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 tahun 2003. Ini berarti objek pemeriksaan keuangan negara tidak hanya sebatas APBN dan APBD saja, melainkan juga meliputi Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang membawa konsekuensi pengertian keuangan negara meliputi APBN, APBD, BUMN dan BUMD. Jika dikaitkan dengan Pasal 23 UUD 1945 Pasca Amandemen, maka definisi keuangan negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 dan UU Nomor 15 Tahun 2004 menjadi tidak tepat. Karena Pasal 23 UUD 1945 mendefinisikan keuangan negara hanyalah sebatas APBN dan APBD, sedangkan dalam UU 17/2003 dan UU 15/2004 juga meliputi BUMN dan BUMD.

Terdapat permasalahan mengenai frasa 'suatu' dalam pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Sebab dalam perkembangannya tidak hanya BPK yang memiliki kewenangan memeriksa keuangan negara, namun beberapa lembaga lain juga diberi kewenangan yang sama. Tidak jarang, terjadi pemeriksaan yang tumpang-tindih antara pemeriksaan oleh BPK dan oleh BPKP.

Pada praktiknya, terdapat permasalahan mengenai kedudukan BPK yang bukan merupakan satu-satunya lembaga eksternal yang memeriksa keuangan negara, contohnya pengawasan atau pemeriksaan eksternal

[182] Jimly Asshiddiqie, (2006). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hal.162.

pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).[183] Selain itu permasalahan sistem pengawasan keuangan negara ialah berbagai peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan upaya-upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Implikasi ini sangat terasa, baik di level pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Sebagai suatu badan hukum publik, Daerah memiliki kewenangan sendiri di bidang pengawasan maupun pemeriksaan internal, sedang dalam rangka negara kesatuan, pengawasan eksternal dalam lingkungan pemerintah pusat terutama dilakukan dalam rangka tugas pembantuan dan dekonsentrasi maupun pelaksanaan dana alokasi umum (DAU) maupun dana alokasi khusus.[184]

Landasan hukum BPK adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Sedangkan BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, serta Inspektorat Kabupaten/Kota adalah PP No 60 Tahun 2008. Meski demikian, namun ada persamaan kegiatan antar lembaga, misalnya BPK selain melakukan audit keuangan, juga audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Hal yang sama dilakukan BPKP, Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota yaitu melakukan audit kinerja dan audit dengan tujuan tertentu. Perbedaan lain adalah anggota BPK dipilih oleh DPR sedangkan BPKP ditunjuk Presiden, inspektorat Jenderal ditunjuk Menteri, Inspektorat Provinsi ditunjuk Gubernur, Inspektorat Kabupaten/Kota ditunjuk Bupati/Walikota.

Kedua lembaga tersebut baik BPK ataupun BPKP tidak selalu mempunyai kesimpulan yang sama sehingga berpotensi adanya multitafsir dalam pemaknaan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Jika aparat penegak hukum, misalnya Kejaksaan, tidak puas dengan hasil pemeriksaan BPK dalam membuktikan unsur kerugian keuangan negara maka diminta pula

---

[183] Pendapat Satya Arianto dimuat dalam *BPK Bukan Satu-satunya Lembaga Pemeriksa Eksternal*, Artikel, dimuat dalam http://www.bpkp.go.id/berita/read/158/5460/Satya-Arinanto-BPK-Bukan-Satu-satunya-Lembaga-Pemeriksa-Eksternal. bpkp , diakses 03 September 2021.

[184] *Ibid,*

bantuan kepada BPKP. Lalu dipilih dari salah satu hasil audit investigasi tersebut. Jadi keberadaan dua institusi pemeriksa keuangan negara seperti itu bukan saja telah menimbulkan keluhan baik di tingkat daerah maupun di tingkat Pemerintah Pusat.

Kata "Satu" Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 23E Ayat (1) mengisyaratkan bahwa BPK pun menjadi lembaga negara satu-satunya yang menentukan ada atau tidaknya kerugian keuangan negara untuk dibawa sampai ke peradilan, terkait dengan hasil pemeriksaannya yang dapat dijadikan bahan bukti, misalnya dalam kasus tindak pidana korupsi. Dengan kata "satu" BPK itu pula dimaksudkan agar Pemerintah mengintegrasikan BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan) ke dalam BPK baik personalia maupun inventarisnya.

Perdebatan tentang kewenangan antara BPK dan BPKP tersebut sejatinya telah terjadi pada proses perubahan UUD 1945. Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-3 pada 6 Desember 1999, F-KB melalui juru bicaranya Abdul Khaliq Ahmad menyatakan bahwa BPK harus mendapat kewenangan yang lebih besar. Lembaga pengawasan sejenis yang dibentuk oleh eksekutif, yakni BPKP misalnya, harus dibubarkan atau dilakukan penggabungan dengan BPK. Pembubaran BPKP atau penggabungan dengan BPK perlu dilakukan, karena kehadiran dan tugas BPKP tidak bisa dipertanggungjawabkan secara publik, karena ia hanyalah badan kelengkapan eksekutif yang melaporkan hasilnya kepada Presiden.[185]

Hal yang sama juga disampaikan oleh Zain Badjeber mewakili F-PPP juga yang menyampaikan perlunya pemberdayaan BPK. Sejalan dengan hal tersebut, Asnawi Latief (F-PDU) menyampaikan tanggapan pada Rapat PAH I BP MPR ke-6 pada 10 Desember yang secara jelas dijelaskan bahwa BPK merupakan satu-satunya lembaga pemeriksa keuangan negara yang berfungsi melakukan segala bentuk pengawasan atas kekayaan negara dengan kewenangan yang luas untuk mengawasi segala kekayaan negara, baik yang

[185] Sekretariat Jenderal MPR RI, (2008). *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu,* Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hal. 92.

tercantum dalam APBN. Agar tidak tumpang tindih perlu dihapus adanya badan lain seperti dibuat oleh Keppres Nomor 31/1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).[186]

Problem terhadap BPK juga mendapat perhatian dari lembaga kekuasaan kehakiman, yakni MA melalui Surat Edaran Mahkamah AGung Nomor 4 Tahun 2016 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012. Pada SEMA 4/2016, MA merumuskan bahwa Instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan Negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-*declare* adanya kerugian keuangan Negara.[187] Sementara itu, dalam Putusan MK 31/PUU-X/2012, MK menyatakan bahwa permohonan uji materil terhadap kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi meminta penghitungan kerugian negara kepada BPKP justru ditolak oleh MK.[188]

Problem tersebut pada praktiknya tidak terlalu berpengaruh dalam pelaksanaan tugas pokok dari BPK. Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangannya yang semakin besar, fungsi BPK pada pokoknya tetap berdiri pada tiga bidang, yakni:[189]

a. Fungsi operatif yang pelaksanaanya berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan, dan pengelolaan kekayaan negara;
b. Fungsi yustisi atau yudikatif yang berupa kewenangan menuntut perbendaharaan negara dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena

[186] *Ibid,* hal. 172.
[187] Lihat SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, hal. 4-5
[188] Lihat Putusan MK 31/PUU-X/2012.
[189] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan ..., Op.cit*, hal. 168.

perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara;

c. Fungsi *advisory*, yakni memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Namun demikian, apabila merunut dalam pelaksanaan kewenangan BPK dan hal-hal lainnya yang berkaitan dengan BPK secara kelembagaan serta peran aktif dari setiap unsur di BPK dalam mewujudkan BPK yang mandiri dan independen sebagaimana disebutkan secara jelas dalam UUD 1945, dan dalam peraturan turunan lainnya. Dalam perspektif tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi terhadap kedudukan BPK, baik dalam UUD 1945, maupun undang-undang organiknya serta peraturan turunannya. Beberapa hal tersebut adalah sebagai berikut.

4.2.1.1 Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK

Pengkhususan BPK dalam Bab tersendiri di UUD sebagai sebuah lembaga yang mandiri dan independen diharapkan akan menghasilkan pemeriksaan terhadap pengelolaan tanggungjawab keuangan negara dilakukan secara optimal, sehingga akan bermuara pada meningkatnya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap penggunaan keuangan negara. Sebagaimana telah penulis jelaskan diatas bahwa lingkup keuangan negara tidak hanya terbatas pada penggunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat yang bersumber dari APBN, namun juga meliputi penggunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Oleh sebab itu, BPK mempunyai perwakilan di setiap provinsi di Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23G ayat (1) UUD 1945.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terdiri atas tiga jenis pemeriksaan, yakni:[190] pemeriksaan keuangan yang merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan, Pemeriksaan Kinerja yang merupakan jenis

[190] Lihat Pasal 4 UU No. 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan TanggungJawab Keuangan Negara. Lihat Juga dalam Pasal 6 ayat (3) UU BPK.

pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas, serta Pemeriksaan dengan tujuan tertentu yang merupakan pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja.

Untuk pemeriksaan laporan keuangan (*general audit*) maka yang diperiksa adalah dokumen-dokumen yang terkait dengan pengelolaan keuangan tersebut. Sebaliknya yang menyangkut pemeriksaan kinerja atau *performance audit*. Dalam penjelasan UU Nomor 15 tahun 2004, Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Sementara itu, 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. Sedangkan Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, termasuk pemeriksaan atas hal hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Secara khusus tentang tujuan dari pemeriksaan keuangan adalah memberikan opini atau pendapat atas kewajaran laporan keuangan yang disusun oleh pimpinan instansi atau unit kerja itu.[191] Tahapan yang harus dilalui dalam pemeriksaan keuangan dimulai dengan penyusunan rencana pemeriksaan, pelaksanaan kegiatan pemeriksaan, dan pelaporan pemeriksaan.[192] Pada tahap terakhir yakni pelaporan pemeriksaan maka akan lahir laporan hasil pemeriksaan keuangan yang berisi pendapat atau opini dari pemeriksa/auditor terhadap laporan keuangan yang disusun oleh suatu kementerian atau lembaga. Opini tersebut merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang

[191] Baharudin Aritonang, *Badan Pemeriksa.., Op.cit,* hal. 240.
[192] *Ibid,* hal 241.

disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan beberapa pada kriteria yaitu: kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta efektivitas sistem pengendalian intern.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 terdapat 4 (empat) jenis Opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah. Empat jenis tersebut adalah sebagai berikut:[193]

1) Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau *unqualified opinion*: Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
2) Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) atau *qualified opinion*: Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.
3) Opini Tidak Wajar atau *adverse opinion*: Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
4) Pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*) atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP): Menyatakan bahwa Auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan apabila lingkup audit yang dilaksanakan tidak cukup untuk membuat suatu opini.

[193] BPK, *Ragam Opini BPK, https://www.bpk.go.id/news/ragam-opini-bpk,* diakses tanggal 7 September 2021.

Keempat jenis opini yang dapat diberikan oleh BPK tersebut dasar utamanya adalah kewajaran penyajian pos pos Laporan Keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Pada prinsipnya, penyusunan dan penyajian laporan keuangan sebagai wujud pertanggungjawaban APBN/APBD dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara menjadi tanggung jawab masing-masing entitas pelaporan. Sementara BPK bertanggung jawab dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta memberikan pendapat berupa opini atas Laporan Keuangan entitas yang telah diperiksa berdasarkan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN).[194]

Dalam menjamin kualitas laporan keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai satu badan yang bebas dan mandiri berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23E ayat 1 akan memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara terhadap laporan keuangan yang disajikan Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Salah satu indikator dalam mewujudkan laporan keuangan yang berkualitas adalah dengan mendorong Kementerian atau Lembaga untuk memperoleh opini audit wajar tanpa pengecualian (WTP) setiap tahunnya.[195]

Fungsi pemeriksaan keuangan yang berkaitan erat dengan kelembagaan BPK sebenarnya terkait dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Kedudukan kelembagaan BPK sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR.[196] Oleh sebab itu, laporan hasil pemeriksaan (LHP) yang dilakukan oleh BPK harus diserahkan kepada parlemen (DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing) untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23E ayat (2) UUD 1945.[197]

---

[194] *Ibid.*

[195] Rizal Djalil, *Akuntabilitas Keuangan Daerah, Implementasi Pasca Reformasi,* dalam Adelia Permata Sari (*Et.al*), Pengaruh Temuan Audit, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Opini Audit melalui Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga, *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi XVIII,* hlm. 3.

[196] Lintje Anna Marpaung, (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia,* Andi, Yogyakarta, hal. 100.

[197] *Ibid.* Lihat juga rumusan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945.

Meskipun secara substansial rumusan Pasal 23E ayat (2) menitikberatkan pada lembaga perwakilan, namun tidak menutup ruang terhadap lembaga lain dalam menindaklanjuti hasil pemeriksa yang dilakukan oleh BPK tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang dinormakan dalam Pasal 23E ayat (3) UUD 1945. Mencermati rumusan pada Pasal 23E ayat (3) tersebut, frasa 'badan' lainya yang dimaksud sesuai dengan undang-undang juga mencakup lembaga pemerintah, terutama Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, serta aparat lembaga penegak hukum sepanjang menyangkut hasil pemeriksaan tersebut mengandung unsur pidana.

Upaya tindak lanjut yang dilakukan oleh aparat penegak hukum tersebut sesuai dengan rumusan Pasal 8 ayat (3) UU BPK, yang berbunyi: Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang–undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. lebih lanjut, Pasal 8 ayat (3) UU BPK menjelaskan bahwa laporan BPK sebagaimana dimaksud dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Rumusan terhadap Pasal 8 ayat (3) UU BPK tersebut menjadi kontradiktif terhadap rumusan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945. Mencermati substansi pasal 8 ayat (3) UU BPK yang menyebutkan adanya frasa 'BPK Melaporkan', maka dalam posisi yang demikian BPK mempunyai kewajiban untuk melaporkan adanya unsur tindak pidana dalam hasil pemeriksaan BPK. Sementara itu, apabila merujuk frasa kata 'ditindaklanjuti' di Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 kewajiban tersebut berada pada lembaga atau badan lain sesuai undang-undang.

Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 menempatkan BPK tidak diwajibkan untuk atas inisiatifnya sendiri menyampaikan hasil pemeriksaan keuangan negara kepada lembaga penegak hukum, namun jika terdapat dugaan adanya tindak pidana, lembaga penegak hukum berinisiatif menindaklanjuti temuan

BPK tersebut.[198] Laporan hasil pemeriksaan yang disampaikan kepada DPR secara otomatis menjadi milik umum/publik, sehingga lembaga penegak hukum dapat berinisiatif 'menjemput bola' untuk menegakkan hukum dan menyelamatkan kekayaan negara dari kegiatan tidak terpuji yang merugikan kekayaan negara.[199] Satu hal yang penting dicermati dari proses ini, menurut Jimly Asshiddiqie terkadang penegak hukum terlalu cepat melakukan penyelidikan dan penyidikan sebelum selesainya hasil pemeriksaan. Hal ini tentu akan berimbas pada hasil pemeriksaan BPK yang tidak akan optimal dan hasil penegakan hukum oleh aparat penegak hukum yang akan kurang maksimal.[200]

Persoalan lain terkait dengan tindak lanjut dari hasil pemeriksaan tersebut juga terkait dengan upaya dan tindakan apa yang dilakukan oleh pihak yang diperiksa oleh BPK dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK. Pada praktiknya, BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) juga Hasil Pemeriksaan Semester (HASPEM) kepada DPR/DPD melalui paripurna. Namun demikian, ada juga hasil pemeriksaan yang bersifat sebagian, *partial,* yang disampaikan secara langsung kepada pimpinan DPR oleh Pimpinan BPK, ata hanya melalui pengiriman dokumen.[201]

Sementara itu, apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan selanjutnya kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dan diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan

[198] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan..., Op.cit*, hal. 107.
[199] *Ibid.*
[200] Permasalahan ini seharusnya diselesaikan dengan upaya menahan diri dari penegak hukum untuk menunggu selesainya laporan hasil pemeriksaan dari BPK, untuk selanjutnya dilakukan upaya penegakan hukum. Pendapat ini disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie dalam *Focuss Group Discussion* (FGD) Terbatas antara Tim Peneliti dan Jimly Asshiddiqie sebagai Narasumber, 4 November 2021.
[201] Baharudin Aritonang, *Badan Pemeriksa.., Op.cit,* hal. 138

daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.[202]

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.[203] Terkait hal tersebut, Baharudin Aritonang mengingatkan bahwa laporan hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada Presiden secara resmi, disertai dengan penjelasan mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan sebagai bentuk tindak lanjut.[204]

Bentuk tindak lanjut yang dilakukan pasca adanya laporan sekaligus rekomendasi dari BPK ini menjadi penting untuk dilaksanakan oleh setiap lembaga. Akan tetapi, pada prakteknya tindak lanjut yang dilakukan tidak secara keseluruhan dilakukan oleh masing-masing lembaga. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mencatat 5,70 persen atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) sejak 2004 hingga semester II 2019 atau sebanyak 2.033 rekomendasi belum ditindaklanjuti.[205] Secara keseluruhan, hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi BPK atas pemeriksaan LKPP, Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL), Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN) sejak 2004 sampai Semester II 2019 mencakup 16.854 temuan dan 35.654 rekomendasi.[206]

Data tersebut sejatinya bukan hanya menunjukkan sedikit atau banyaknya 5,70 persen tersebut.[207] Akan tetapi, apabila menitikberatkan pada proses pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel, maka sejatinya presentasi tersebut menjadi problem dalam proses tindak

---

[202] Lihat pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

[203] Lihat pasal 17 UU No. 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan TanggungJawab Keuangan Negara

[204] Baharudin Aritonang, *Badan Pemeriksa.., Op.cit,* hlm. 143.

[205] CNN Indonesia, *Pemerintah* Belum Tindak Lanjuti 2.033 Rekomendasi BPK, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200714161250-532-524590/pemerintah-belum-tindak-lanjuti-2033-rekomendasi-bpk, diakses tanggal 23 September 2021

[206] *Ibid.*

[207] Presentasi 5,70% tersebut setara dengan Rp. 2,68 Triliun. Mutia Fauzia, BPK: Ribuan Rekomendasi Tidak Ditindaklanjuti Pemerintah, https://money.kompas.com/read/2020/07/14/201800326/bpk--ribuan-rekomendasi-tidak-ditindaklanjuti-pemerintah, diakses tanggal 23 September 2021

lanjut dari hasil pemeriksaan dan rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPK. Selain itu, hal tersebut menunjukkan bahwa terjadi semacam 'keengganan' berulang yang dilakukan oleh berbagai lembaga untuk menyelesaikan persoalan pengelolaan keuangan negara yang digunakan.

Problem diabaikannya pemeriksaan dan rekomendasi dari BPK tersebut menunjukkan bahwa kesadaran lembaga negara masih terbatas pada perbaikan laporan keuangan setiap tahunnya. BPK sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan konstitusional oleh UUD 1945 namun tidak dijadikan dasar pertimbangan dalam menindaklanjuti rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPK. Maka pengabaian terhadap rekomendasi BPK tersebut sejatinya adalah pengabaian terhadap norma-norma konstitusi.

Padahal, apabila merujuk pada Undang-Undang No. 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan TanggungJawab Keuangan Negara Pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Sementara di dan ayat (2) menjelaskan bahwa Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. frasa 'wajib' merupakan sebuah keharusan yang harus dilakukan tanpa terkecuali. Dengan demikian, adanya kewenangan BPK yang begitu berat dalam mengawasi dan melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara yang bermuara pada hasil pemeriksaan dan rekomendasi menjadi problem dalam fase pengaturan dan pelaksanaannya. Persoalan ini seharusnya menjadi atensi dari seluruh pihak, utamanya lembaga yang berkaitan erat dengan proses perumusan kewenangan BPK dan lembaga yang menjadi subjek yang dimaksud dalam rekomendasi dari BPK.

4.2.1.2 Ragam Syarat Terhadap Anggota BPK

Pelaksanaan kewenangan suatu lembaga negara akan berjalan efektif dan sistematis berpangkal pada posisi pimpinan sebagai pejabat negara. Secara teoritis, menurut Maurice Duverger bahwa politik hukum pengisian jabatan dilakukan secara otokratis serta dilakukan secara

demokratis.[208] Sebagai pejabat dalam suatu lembaga negara (dalam hal ini di BPK), posisi pimpinan merupakan hasil seleksi dan rekrutmen yang telah melalui berbagai tahapan, mulai dari tahap pendaftaran atau administrasi, mekanisme *fit and proper test*, hingga proses pelantikan yang dilakukan oleh Presiden. Keseluruhan tahapan tersebut harus dilalui oleh setiap calon anggota BPK.

Kedudukan BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 berimplikasi pula terhadap mekanisme penentuan setiap anggota BPK yang harus dilepaskan dari intervensi dan tekanan dari pihak-pihak lain, hingga adanya kepentingan politik praktis yang menguntungkan kelompok-kelompok tertentu. Terkait dengan mekanisme pemilihan yang demikian, gagasan terhadap pemilihan anggota BPK yang tidak berpangkal pada satu cabang kekuasaan atau pada satu lembaga saja telah dikemukakan pada pembahasan perubahan kedua UUD 1945.

Dalam Rapat PAH I BP MPR ke-3 pada 6 Desember 1999, Asnawi Latief selaku juru bicara Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU), menyoroti kelembagaan BPK secara rinci, termasuk dalam proses pengisian anggota BPK. Salah satu poin yang dikemukakan adalah "Ketua, Wakil Ketua dan Anggota BPK ditetapkan Presiden setelah memperoleh persetujuan DPR".[209] Sementara itu, adanya peran serta dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses pemilihan anggota BPK Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP pada Rapat PAH I BP MPR ke-40 pada 7 Juni 2000 dengan agenda tunggal Pembahasan Rumusan Bab VIII UUD 1945 tentang Hal Keuangan. Rumusan Bab IX Pasal 27 salah satunya menyebutkan bahwa : "Anggota Badan

[208] Rukmana Amanwinata, *Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam hubungannya Dengan Sistem Pemerintahan Presidensil di Indonesia,* dalam Susi Dwi Harijanti, (eds), (2016). *Interaksi Konstitusi Dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri,* Pusat Studi Kebijakan Negara FH-Universitas Padjadjaran, Bandung, hal. 122.

[209] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (2010) *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal 378.

Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah".[210]

Proses panjang yang dilalui dalam pembahasan tentang keuangan negara yang juga mencakup tentang kelembagaan BPK merumuskan perubahan pada beberapa pasal tentang BPK. Secara khusus tentang mekanisme pemilihan anggota BPK, rumusan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan: "*Untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu badan Pemeriksa Keuangan*, yang *peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat".* Setelah melalui proses perubahan, mekanisme pemilihan anggota BPK menjadi lebih jelas dengan diatur dalam pasal 23F ayat (1) dan ayat (2).

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.

Keterlibatan Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana disebutkan diatas untuk menghindari adanya dominasi dari salah satu cabang kekuasaan atau satu lembaga. Sebagaimana dilalui oleh masa pemerintahan di Indonesia, pada masa orde baru dengan posisi sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, konstitusi memberikan ruang yang begitu besar kepada Presiden atau sering disebut dengan istilah *executive heavy.*

Sementara itu, keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah sejatinya dimaksudkan untuk mengakomodir setiap aspirasi dan kepentingan dari daerah yang diwakili. Sedangkan, apabila merujuk pada Pasal 23F ayat (1),

[210] *Ibid,* hal. 403.

maka mekanisme pemilihan anggota BPK lebih berfokus pada DPR sebagai lembaga pelaksananya. Keterlibatan DPR dengan adanya hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan ini disebut juga sebagai hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) lembaga legislatif. Dengan adanya hak ini, Dewan Perwakilan Rakyat dapat ikut mengendalikan atau mengawasi kinerja para pejabat publik dimaksud dalam menjalankan tugas dan kewenangannya masing-masing agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[211]

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan mekanisme uji kelayakan dan kepatutan hingga memilih anggota BPK selanjutnya mengatur hal tersebut pada Undang-Undang Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).[212] Secara khusus, pemilihan anggota BPK diatur dalam Pasal 191-193 UU MD3. Sementara itu, pengaturan terhadap pemilihan anggota BPK juga diatur dalam UU BPK.

Merujuk pada UU BPK, mekanisme pemilihan anggota BPK diatur dalam Pasal 14. Terdapat dua hal yang penting untuk dilakukan oleh DPR dalam melakukan pemilihan anggota BPK, yakni pemilihan anggota BPK yang memperhatikan pertimbangan dari DPD[213] serta adanya mekanisme 'sosialisasi publik' untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.[214]

Berbagai tahapan dan proses pemilihan yang dilakukan oleh DPR dalam memilih anggota BPK pada prinsipnya dilaksanakan atas standar dan syarat-syarat yang telah ditetapkan sebelumnya. Syarat-syarat yang dimaksud telah diuraikan dalam Pasal 13 UU BPK yang berbunyi:

---

[211] I Ketut Bayu Pawana, (2014). "Kewenangan DPR Dalam Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayakan Bagi Calon Pejabat Publik Dari Aspek Ketatanegaraan", *Jurnal Ius,* Vol. 2 (5), Agustus : 211. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, (2013). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 304.

[212] Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang ini telah mengalami tiga kali perubahan hingga yang terakhir dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah.

[213] Pasal 14 ayat (1) UU BPK.

[214] Pasal 14 ayat (3) UU BPK.

Pasal 13

Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

a. Warga negara Indonesia;
b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
c. Berdomisili di Indonesia;
d. Memiliki integritas moral dan kejujuran;
e. Setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
f. Berpendidikan paling rendah S1 atau yang setara;
g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih;
h. Sehat jasmani dan rohani;
i. Paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun;
j. Paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara; dan
k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Memaknai syarat-syarat formil yang telah ditetapkan dalam UU BPK sejatinya harus dipenuhi secara kumulatif atau secara keseluruhan. Apabila salah satu syarat tidak terpenuhi, maka setiap orang yang mendaftarkan diri menjadi calon anggota BPK tidak dapat lolos dari tahapan administrasi dan tidak dapat melanjutkan pada mekanisme uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh DPR. Akan tetapi, pada prakteknya mekanisme pemilihan anggota BPK yang dilakukan oleh DPR yang didasarkan pada berbagai syarat diatas masih meretas berbagai problem.

Terkini, pemilihan anggota BPK menimbulkan polemik pada pemilihan terkait posisi dua nama calong anggota BPK yakni Harry Z. Soeratin dan Nyoman Adhi Suryadnyana. Kedua nama tersebut, terindikasi tidak memenuhi persyaratan formil berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK. Polemik tersebut menjadi salah satu hal yang ditimbulkan dari adanya syarat formil yang telah ditetapkan dalam Pasal 13.

Akan tetapi, apabila dimaknai lebih dalam terkait dengan syarat tersebut, maka setidaknya terdapat tiga hal yang penting untuk dicermati. Ketiga hal tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, batas usia minimal dan maksimal anggota BPK. Merujuk pada Pasal 13 di atas, batasan usia yang dapat menjadi calon anggota BPK hanya terbatas pada batas usia minimal 35 (tiga puluh lima) tahun. Sedangkan batas usia maksimal untuk dapat menjadi anggota BPK diatur pada pasal 18 UU BPK, yang menyebutkan bahwa Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Anggota BPK diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dengan keputusan Presiden atas usul BPK karena salah satunya adalah telah berusia 67 (enam puluh tujuh) tahun.

Terkait batas usia minimal ini menjadi menarik untuk ditelaah apabila melihat usia 35 tahun pada prinsipnya memang tidak dapat dikatakan sebagai usia muda lagi apabila merujuk pada UU Kepemudaaan. Bahkan, apabila membandingkan dengan batas usia minimal calon anggota anggota DPR**,** DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang justru lebih muda dibandingkan dengan calon anggota BPK, yakni berusia 21 tahun/lebih terhitung sejak penetapan Daftar Calon Tetap (DCT).[215] Akan tetapi, apabila merujuk pada batasan usia minimal bagi pejabat negara di lembaga negara lain, batasan usia minimal calon anggota BPK masih jauh lebih muda apabila dibandingkan dengan batas usia calon anggota KY yang berusia paling rendah 45 (empat puluh lima) tahun[216], hakim konstitusi yang berusia paling rendah 55 (lima puluh lima) tahun.[217] Bahkan, untuk calon presiden dan calon wakil presiden adalah berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun.[218]

---

[215] Pasal 7 ayat (1) Peraturan KPU 20/2018 Tentang Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

[216] Pasal 26 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

[217] Pasal 15 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

[218] Pasal 9 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Membandingkan batasan umur antar anggota BPK dengan Presiden dan anggota DPR memang berbeda dalam hal cabang kekuasaan. Akan tetapi, apabila ditinjau dari perspektif lembaga tinggi negara, maka kedudukan BPK dan Presiden serta DPR adalah setara.

Membandingkan BPK secara kelembagaan yang mekanisme pemilihannya melibatkan DPR, maka batasan usia minimal dari calon anggota KY dan calon hakim konstitusi menjadi hal yang berbeda dibandingkan dengan batas usia BPK. Dari kedua lembaga tersebut, batasan usia minimal dibatasi pada usia diatas 40 tahun, bahkan untuk MK lebih dari 50 tahun.

Mengutip apa yang disampaikan oleh Jimly Asshidiqie, bahwa *Life begins at forty* (hidup dimulai di usia 40 tahun). Sementara itu, batasan terhadap anggota BPK dari Kementerian Keuangan, justru diatas 40 tahun, yakni pada batas minimal usia 42 tahun.[219] Maka dalam konteks usia minimal anggota BPK, batasan usia tersebut akan meretas anggota BPK yang tidak hanya matang secara usia, namun juga akan lebih bersikap lebih bijak dalam mengambil keputusan.

Sementara itu, terhadap batasan usia maksimal calon anggota BPK pernah diujikan oleh salah satu mantan anggota BPK. Walaupun pada akhirnya MK menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.[220] Namun, melihat batasan umur 67 tahun untuk anggota BPK juga menarik untuk ditelaah apa yang menjadi latar belakang penentuan batasan umur tersebut.

Batasan usia calon anggota BPK dengan batas 67 tahun dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai lanjut usia (Lansia). Apabila meletakkan pada perspektif pada angka harapan hidup di Indonesia yang semakin meningkat, dan dengan alasan usia tersebut seseorang akan semakin memiliki pengalaman dan emosional yang terukur, maka usia 67 tahun tersebut tentu akan berdampak signifikan. Akan tetapi, apabila melihat produktivitas dan tidak dapat menggeneralisasi bahwa dengan usia tersebut setiap orang akan selalu sehat bugar, maka usia tersebut menjadi problem, utamanya mengingat tugas kelembagaan BPK yang besar dan berat justru tidak akan maksimal dijalankan oleh anggota BPK.

---

[219] Kementerian Keuangan, *Ini Pokok-Pokok Perubahan UU No 15 Tahun 2006 Tentang BPK,* https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-pokok-pokok-perubahan-uu-no-15-tahun-2006-tentang-bpk/, diakses tanggal 28 September 2021.

[220] Lihat Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-XVII/2019.

Pada hakikatnya batasan usia minimal dan maksimal dari calon anggota BPK tidak akan menggaransi profesionalitas maupun tindakan yang akan dilakukan. Akan tetapi, apabila meletakkan posisi usia setiap anggota BPK pada usia yang produktif justru akan semakin meneguhkan posisi BPK sebagai lembaga negara yang mempunyai posisi yang *vital* dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara dalam kerangka posisi perekonomian nasional.

Kedua, rekam jejak atau keahlian calon. Mengacu pada syarat-syarat calon anggota BPK dalam pasal 13, rekam jejak atau standar keahlian memang tidak disebutkan secara spesifik. Hanya terdapat dua syarat yang bertalian erat dengan standar keahlian yang dimaksudkan oleh penulis, yakni berpendidikan minimal S1 atau setara dan telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara.

Mengacu posisi pimpinan dan anggota BPK saat ini, standar pendidikan yang ditetapkan telah dipenuhi oleh seluruh pimpinan dan anggota BPK. Bahkan, terdapat dua orang menyandang predikat Guru Besar/Profesor serta enam diantaranya bergelar Doktor. Secara keilmuan, keseluruhan pimpinan dan anggota BPK merupakan profesional di bidangnya masing-masing. Namun apabila menelaah lebih jauh lagi terhadap rekam jejak dari seluruh pimpinan dan anggota BPK saat ini, maka nuansa para 'politisi' tidak dapat dipisahkan dari rekam jejak dari para calon. Lima dari sembilan orang anggota BPK mempunyai latar belakang politik yang bahkan pernah menjabat sebagai anggota DPR.[221]

Presentasi tersebut menunjukkan bahwa lebih dari lima puluh persen anggota BPK berlatar belakang politik. Kendati posisi anggota BPK yang merupakan politisi tersebut mempunya hak yang sama sebagai warga negara untuk dapat mencalonkan diri pada pemilihan calon anggota BPK dan telah disumpah atas nama Tuhan untuk menjalankan jabatannya secara

[221] Dr. Pius Lustrilanang, S.IP., M.Si., CFrA., CSFA merupakan politisi partai Gerindra; Dr. Achsanul Qosasi, CSFA., CfrA merupakan politisi Partai Demokrat; Dr. Isma Yatun, CSFA., CfrA dan Ir. Daniel Lumban Tobing, CSFA., CFrA merupakan politisi partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, serta Prof. Harry Azhar Azis, M.A., Ph.D., CSFA., CfrA yang merupakan politik partai Golongan Karya.

bertanggung jawab, namun kepentingan politis yang tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari para anggota BPK yang berlatar belakang politik tersebut. Sebagai contoh, kasus yang melibatkan mantan Anggota BPK, Rizal Djalil, menjadi salah satu kasus yang menunjukkan bahwa meskipun anggota BPK mempunyai tanggung jawab secara pribadi dan kelembagaan yang sangat besar, tidak akan terlepas dari praktik-praktik politik praktis yang menjurus pada tindakan korup.[222]

Selain persoalan latar belakang politis tersebut, latar belakang atau keahlian dalam bidang yang berkaitan dengan pengawasan pengelolaan keuangan juga penting untuk dicermati. Dalam hal ini, pengalaman dari setiap calon yang akan menjadi anggota BPK sejatinya juga harus dipertimbangkan. Melalui pengalaman yang telah dilalui tersebut akan sangat membantu pelaksanaan tugas dari jabatan yang diemban sebagai anggota BPK. Hal ini juga akan secara otomatis akan lebih meningkatkan tingkat profesionalitas dari seorang anggota BPK.

Dalam UU BPK, syarat untuk menjadi calon anggota BPK tidak mengatur tentang rakam jejak keahlian atau dalam hal ini pengalaman dibidang yang berkaitan dengan tugas pokok dari BPK secara kelembagaan. Dalam hal ini, sekurang-kurangnya calon anggota BPK merupakan pihak-pihak yang mempunyai pengalaman dalam bidang keuangan, hukum, serta administrasi negara. Terkait dengan batasan keahlian atau pengalaman kerja yang dimaksud penulis maka rentan waktu selama sepuluh tahun dalam bidang-bidang yang berkenaan dengan tugas pokok BPK menjadi penting untuk dirumuskan. Batasan 10 (sepuluh) tahun tersebut menjadi waktu yang tidak sedikit dan menempatkan seseorang pada tingkat profesionalitas kerja tertentu.

---

[222] Rizal Djalil ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus dugaan suap terkait proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) oleh KPK. Sebagai pihak yang diduga menerima suap, Rizal dianggap melanggar Pasal 12 huruf a atau b atau Pasal 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ariska Puspita Anggraini, *Profil Rizal Djalil, Anggota BPK yang Ditetapkan sebagai Tersangka Dugaan Suap SPAM*, https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/26/080445765/profil-rizal-djalil-anggota-bpk-yang-ditetapkan-sebagai-tersangka-dugaan?page=all, diakses tanggal 28 September 2021.

Selain itu, ketentuan tentang syarat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara menjadi syarat lain yang juga penting untuk dicermati. Terlebih lagi, syarat tersebut menjadi polemik pada proses pemilihan anggota BPK saat ini sebagaimana telah dikemukakan oleh penulis diatas. Adanya ketentuan tersebut pada hakikatnya untuk meminimalisir akan adanya konflik kepentingan yang dapat saja terjadi ketika mantan pengelola keuangan justru akan menjadi pihak yang melakukan audit terhadap kewenangan dan pekerjaan yang sebelumnya dilaksanakan.

Terkait hal ini, sepanjang penelusuran penulis, tidak ditemukan landasan tentang batasan dua tahun jabatan pengelola keuangan negara tersebut. Jumlah dua tahun tersebut menurut penulis tergolong masih singkat. Hal ini disebabkan karena dalam rentan waktu diluar dua tahun dapat saja terjadi konflik kepentingan dalam pelaksanaan audit yang dilakukan oleh BPK terhadap jabatan atau lembaga yang telah ditinggalkan dalam proses pencalonan anggota BPK. Oleh sebab itu, menjadi penting untuk menaikkan batas dua tahun jabatan pengelola keuangan negara dalam rangka meneguhkan posisi BPK sebagai lembaga tinggi negara yang independen, mandiri, serta profesional dalam menjalankan tanggung jawab serta tugas pokok kelembagaan.

Ketiga, keterwakilan unsur internal dalam anggota BPK. Sebagaimana disebutkan oleh penulis diatas bahwa presentasi anggota BPK saat ini lebih banyak berlatar belakang politisi ketimbang anggota BPK yang merupakan pejabat karir yang secara profesional meniti karir kelembagaan di BPK atau sebagai pejabat auditor yang secara khusus menjalankan tugas-tugas pokok dari BPK.

Tugas pokok dari BPK yang melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara menempatkan setiap unsur di BPK, baik pimpinan, anggota, maupun para pegawai pemeriksa di BPK selalu bertalian erat dengan hal-hal teknis pemeriksaan keuangan yang berkaitan dengan memahami akuntansi secara keilmuan dan memahami apa yang disebut

dengan auditing. Namun demikian, keilmuan yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan itu bukan hanya keilmuan akuntansi. Seorang sarjana insinyur sipil yang mendalami ilmu auditing atau ilmu pemeriksaan juga mampu melakukan pemeriksaan (audit) keuangan. Penguasaan keilmuan ini akan semakin sempurna manakala melalui ilmu akuntansi serta melengkapinya dengan ilmu auditing.[223] Oleh sebab itu, perkembangan ilmu pengetahuan dan tingkat pengetahuan setiap pihak-pihak di BPK sekaligus tingkat pengalamannya melakukan tugas-tugas pokok pemeriksaan keuangan akan semakin membantu tugas BPK secara kelembagaan.

Merunut periodisasi kepemimpinan di BPK, keterwakilan dari unsur auditor internal maupun calon anggota yang memiliki latar belakang sebagai auditor sangat kecil persentasenya.[224] Dalam periode pertama lahirnya UU BPK di tahun 2006, anggota BPK di periode 2004-2009 ini hanya diwakili oleh 2 (dua) orang yang merupakan unsur internal dari BPK.[225]

Pada periode kedua pasca lahirnya UU BPK tahun 2006, periode kepemimpinan BPK pada tahun 2009-2014 terdapat tiga jilid kepemimpinan di BPK. Konsekuensi dari adanya perubahan UU BPK, pada periode ini pula, kepemimpinan BPK bertambah menjadi sembilan orang dari yang sebelumnya hanya berjumlah tujuh orang. Anggota BPK jilid pertama pada periode ini hanya diwakili oleh Hasan Bisri sebagai auditor internal dari BPK. Selanjutnya, pada jilid kedua dan ketiga dari periode ini terjadi penambahan perwakilan dari internal BPK, yakni Agung Firman Sampurna dan Bahrullah Akbar.

Komposisi keanggotaan di BPK pada periode 2014-2019 terbagi atas 2 (dua) jilid kepemimpinan. Adapun jilid pertama dan jilid kedua, perwakilan dari internal BPK, diwakili oleh Agung Firman Sampurna,

---

[223] Baharudin Aritonang, (2014). *Pelaksanaan Tugas Badan pemeriksa Keuangan Dalam penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Baik Pasca Perubahan UUD 1945,* Disertasi, Program Studi Doktor Hukum Bidang Konsentrasi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, hal. 46.

[224] Data diolah dari berbagai sumber.

[225] Periode kepemimpinan BPK pada periode 2004-2009 adalah: Anwar Nasution, selaku Ketua BPK, Abdullah Zainie, Imran, I Gusti Agung Rai, Hasan Bisri, Baharuddin Aritonang, serta Udju Djuhaeri yang masing-masing menjadi anggota BPK.

Bahrullah Akbar, serta Agus Joko Pramono. Pada periode ini, nuansa keterwakilan anggota BPK yang berlatar belakang politisi justru mendominasi, khususnya pada jilid kedua.[226] Sementara itu, pada periode 2019 hingga penelitian ini dibuat, anggota BPK yang merupakan keterwakilan dari internal BPK diwakili oleh Agung Firman Sampurna, Bahrullah Akbar, Agus Joko Pramono, serta Hendra Susanto.

Berdasarkan periodisasi komposisi keanggotaan BPK pasca lahirnya UU BPK, memang menunjukkan adanya peningkatan komposisi keanggotaan BPK dari unsur internal BPK. Akan tetapi, apabila mencermati lebih dalam, presentasi keterwakilan tersebut masih kurang apabila dibandingkan dengan komposisi keterwakilan dari unsur lain, terlebih lagi dari calon anggota yang memiliki rekam jejak pada partai politik tertentu. Sejatinya, peningkatan komposisi keanggotaan BPK dari unsur internal BPK tidak menutup kemungkinan dilakukan adanya penambahan atau justru komposisinya berkurang. Hal tersebut kembali berdasarkan hasil dari proses pemilihan yang dilakukan oleh DPR. Poin penting dari uraian tersebut adalah ketiadaan presentasi yang jelas dari anggota BPK yang merupakan keterwakilan dari unsur internal BPK yang pada hakikatnya telah memiliki pengalaman kerja dalam melakukan proses pemeriksaan keuangan negara. Presentasi yang demikian juga akan berimplikasi pada peningkatan kemandirian, independensi, serta profesionalitas dalam proses pelaksanaan tugas pokok BPK.

4.2.1.3 *Conflict of Interest* Dalam Jabatan Pimpinan BPK

Pejabat publik sebagai penyelenggara negara mempunyai peran sangat penting dalam mewujudkan cita-cita luhur bernegara sekaligus penyelenggaraan negara yang bersih dari kepentingan pribadi dan golongan/kelompok tertentu. Batasan terhadap siapa saja yang merupakan pejabat publik sekaligus sebagai penyelenggara negara secara jelas diatur

[226] Komposisi anggota BPK periode 2014-2019 Jilid kedua yang berlatar belakang politisi adalah Achsanul Qosasi, Rizal Djalil, Isma Yatun, serta Harry Azhar Azis.

dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Pasal 1 angka 1 menjelaskan bahwa Penyelenggara Negara merupakan Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut dijelaskan dalam UU tersebut bahwa penyelenggara negara yang dimaksud adalah pejabat negara pada lembaga tinggi negara, Menteri, Gubernur, Hakim, Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan Penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[227]

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka posisi ketua dan anggota BPK merupakan penyelenggara negara karena posisi BPK lembaga tinggi negara. Oleh sebab itu, posisi ketua dan anggota BPK secara otomatis merupakan pejabat negara pada lembaga tinggi negara. Layaknya pejabat publik lainnya, maka ketua dan anggota BPK mempunyai kewajiban untuk menjalankan tugas dan jabatannya secara bertanggung jawab berdasarkan pada kode etik serta peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan tugas dan kewenangan yang didasarkan pada kedua hal tersebut, akan menunjukkan posisi dan jabatan yang diemban oleh setiap pimpinan BPK akan dijalankan secara bertanggungjawab. Secara khusus tentang kode etik, pelaksanaan tugas setiap pimpinan BPK yang didasarkan pada nilai-nilai kode etik maka akan mencerminkan profesionalisme, karena pada prinsipnya, kode etik menjadi pedoman dalam setiap profesi.

Kode etik profesi memunculkan kesetiaan dan pengabdian pada pekerjaan dari profesi yang dijalani, berkaitan dengan profesionalitas dan

[227] Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 28 Tahun 1999.

kehormatan dirinya.[228] Hal ini didasarkan karena menurut Bertens bahwa kode etik profesi menjadi norma yang ditetapkan dan diterima oleh kelompok profesi, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana seharusnya berbuat dan berperilaku sekaligus menjamin mutu moral profesi itu di mata masyarakat.[229]

Langkah konkrit dalam mewujudkan hal tersebut dilakukan oleh BPK dengan menetapkan Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan. Selain menjadi amanat dari UU BPK, Peraturan BPK ini sejatinya menjadi pedoman dalam pelaksanaan tugas seluruh elemen di BPK, baik pimpinan, anggota, hingga seluruh pegawai di lingkungan internal BPK. Melalui Peraturan ini, setiap elemen di BPK menjalankan tugasnya dengan berdasar pada nilai dasar BPK dengan maksud untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, serta kredibilitas BPK. Adapun nilai dasar yang dimaksud adalah independensi, integritas, serta profesionalisme yang melekat pada setiap anggota BPK dan pemeriksa serta menjadi patokan dalam melaksanakan tugas pemeriksaan.

Mencermati substansi dari Peraturan Nomor 4 Tahun 2018, salah satu hal yang diatur adalah adanya kewajiban dan larangan bagi setiap anggota dan pemeriksa BPK. Secara khusus tentang kewajiban dan larangan bagi anggota BPK disebutkan dalam Pasal 5. Adapun kewajiban dari setiap anggota BPK adalah:[230] Setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Bersikap jujur dan bertingkah laku sopan; Mematuhi ketentuan peraturan perundang undangan; Menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas BPK; Menjunjung tinggi nilai moral yang berlaku dalam masyarakat; Melaksanakan sumpah atau janji yang diucapkan ketika mulai memangku jabatannya; Menjaga rahasia negara atau rahasia jabatan; Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, seseorang,

---

[228] Frans Hendra Winata, *Membangun Profesionalisme Aparat penegak Hukum,* Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2014). *Problematika Hukum dn Peradilan Di Indonesia*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, hal. 323.

[229] *Ibid.*

[230] Pasal 5 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018.

dan/atau golongan; Menghindari terjadinya benturan kepentingan; Menunjukkan sikap kemandirian dalam pengambilan keputusan; dan Bertanggung jawab, konsisten, dan bijak.

Sementara itu, larangan terhadap setiap anggota BPK yakni:[231] Menjadi anggota organisasi yang dinyatakan dilarang secara sah di wilayah Republik Indonesia dan organisasi lain yang menimbulkan keresahan masyarakat; Memperlambat atau tidak melaporkan Hasil Pemeriksaan yang mengandung unsur pidana kepada instansi yang berwenang; Menggunakan keterangan, bahan, data, informasi, atau dokumen lainnya yang diperolehnya pada waktu melaksanakan tugas yang melampaui batas kewenangannya kecuali untuk kepentingan penyidikan yang terkait dengan dugaan adanya tindak pidana; Secara langsung maupun tidak langsung menjadi pemilik seluruh, sebagian, atau penjamin badan usaha yang melakukan usaha dengan tujuan untuk mendapatkan laba atau keuntungan atas beban keuangan negara; Menunjukkan keberpihakan dan dukungan kepada kegiatan-kegiatan politik praktis; menjadi anggota partai politik; Meminta dan/atau menerima uang, barang, dan/atau fasilitas lainnya baik langsung maupun tidak langsung dari pihak yang terkait dengan Pemeriksaan; Melakukan kegiatan baik secara sendiri-sendiri maupun dengan orang lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan negara; Melakukan kegiatan yang dapat menguntungkan kelompoknya dengan memanfaatkan status dan kedudukannya baik langsung maupun tidak langsung; Menjadi perantara dalam pengadaan barang dan/atau jasa di lingkungan pemerintah; Menjalankan pekerjaan dan profesi lain yang dapat mengganggu Independensi, Integritas, dan Profesionalismenya selaku Anggota BPK; Memanfaatkan status, kedudukan, dan peranannya selaku pejabat negara untuk kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan; Merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing, tidak termasuk organisasi nirlaba; Mempublikasikan temuan dan/atau Hasil Pemeriksaan

[231] Pasal 5 ayat (2) Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018.

sebelum diserahkan kepada lembaga perwakilan; Terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan objek Pemeriksaan, seperti memberikan jasa asistensi, jasa konsultasi, jasa pengembangan sistem, jasa penyusunan dan/atau *review* laporan keuangan objek Pemeriksaan; serta Memerintahkan dan/atau mempengaruhi dan/atau mengubah temuan Pemeriksaan, opini, kesimpulan, dan rekomendasi Hasil Pemeriksaan yang tidak sesuai dengan fakta dan/atau bukti-bukti yang diperoleh pada saat Pemeriksaan, sehingga mengakibatkan temuan Pemeriksaan, opini, kesimpulan, dan rekomendasi Hasil Pemeriksaan menjadi tidak objektif.

Pengaturan terhadap apa-apa saja yang wajib dilakukan dan apa saja yang dilarang menjadi penegasan terhadap batas-batas pelaksanaan tugas dan wewenang setiap anggota BPK. Penegasan ini semakin kuat dengan adanya konsekuensi dari pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan tersebut, yaitu adanya peringatan tertulis hingga pemberhentian dari keanggotaan BPK apabila melakukan pelanggaran yang berdampak negatif pada negara dan/atau BPK.[232]

Salah satu hal yang penting dicermati dalam setiap kewajiban dan larangan dari anggota BPK adalah terbukanya ruang konflik kepentingan (*conflict of interest*) sehingga melalui peraturan BPK nomor 4 tahun 2018 dimaksudkan juga untuk meminimalisir adanya konflik kepentingan pada setiap pimpinan/anggota BPK. Hal ini tercermin dari adanya kewajiban dari setiap anggota untuk menghindari adanya benturan kepentingan dalam setiap pelaksanaan tugas dan jabatannya.

Benturan kepentingan yang dimaksud adalah konflik kepentingan dalam kedudukannya sebagai Anggota BPK dan hubungannya dengan kepentingan atau keuntungan pribadi dalam tugas dan wewenangnya yang cenderung mengarah pada pengabaian Nilai Dasar BPK. Istilah kepentingan atau keuntungan pribadi berarti manfaat nyata yang diperoleh langsung maupun tidak langsung dari konflik kepentingan tersebut, misalnya imbalan

[232] Lihat Pasal 7 Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018.

finansial, posisi sosial, hubungan emosional, hubungan kekeluargaan, hubungan finansial, publisitas, atau pengaruh politik.

Secara umum, konflik kepentingan sendiri merupakan kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.[233] Sementara itu, konflik kepentingan juga dimaknai sebagai situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya.[234]

Adanya ketentuan terhadap benturan kepentingan ini diuraikan secara lebih jelas dalam larangan bagi anggota BPK yang diantara adalah dengan menjalankan pekerjaan dan profesi lain yang dapat mengganggu nilai dasar BPK; memanfaatkan status, kedudukan, dan peranannya selaku pejabat negara untuk kepentingan tertentu; atau bahkan merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing, tidak termasuk organisasi nirlaba.

Perihal konflik/benturan kepentingan ini menjadi salah satu persoalan penting terhadap posisi pimpinan atau anggota BPK. Salah satu hal yang dapat bermuara pada konflik kepentingan dalam posisi jabatan di BPK adalah posisi ketua BPK periode 2019-2022 yang juga menjabat sebagai salah satu ketua organisasi olahraga, yakni sebagai ketua umum Persatuan Bulutangkis Seluruh Indonesia (PBSI).[235]

---

[233] Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 30/2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

[234] Komisi Pemberantasan Korupsi, (2009). *Konflik Kepentingan,* Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, hal. 2.

[235] Agung Firman Sampurna terpilih menjadi ketua PBSI periode 2020-2024 menggantikan Wiranto pada Musyawarah Nasional ke-14 di Serpong, Tangerang dengan menjadi calon tunggal yang lolos verifikasi bakal calon. Mochamad Sadheli, *Profil Agung Firman Sampurna, Ketua Umum PBSI 2020-2024,* https://www.kompas.com/sports/read/2021/03/19/15200038/profil-agung-firman-sampurna-ketua-umum-pbsi-2020-2024?page=all, diakses tanggal 2 Oktober 2021

Mencermati PBSI sebagai sebuah organisasi olahraga tidak termasuk dalam kriteria lembaga atau badan negara. Kendati PBSI merupakan organisasi mandiri dan menjalankan organisasinya secara khusus, namun apabila merujuk pada penggunaan dan pemanfaatan keuangannya, maka pengelolaan keuangan dari PBSI sejatinya juga bersumber dari keuangan negara. Selain itu, secara struktural, meskipun PBSI bukan dibawah langsung dari Kementerian Pemuda dan Olahraga (Kemenpora), namun dalam setiap kegiatan organisasi sekaligus pengelolaan keuangannya juga bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).[236]

Jabatan ketua BPK yang juga sekaligus menjadi ketua Umum PBSI ini menjadi problematis ketika posisi tersebut dikaji dari perspektif pengelolaan dan perspektif pengawasan keuangan negara. Pada satu sisi, Agung Firman Sampurna sebagai ketua PBSI merupakan pihak yang bertanggung jawab untuk mengelola dan memanfaatkan keuangan organisasi yang bersumber dari APBN yang diberikan oleh Kemenpora, namun di sisi yang lain, Agung Firman Sampurna menjadi pimpinan BPK secara kelembagaan yang mempunyai fungsi memeriksa dan mengaudit penggunaan keuangan negara yang dilakukan oleh Kemenpora sebagai salah satu lembaga negara yang diaudit oleh BPK.

Dalam situasi yang demikian, ketentuan yang menegaskan pimpinan/anggota BPK untuk menjaga nilai-nilai dasar BPK (Independensi, Integritas, dan Profesionalitas) akan berada pada *'dark position'* atau berada pada posisi yang samar-samar untuk dibedakan. Kendati jabatan ketua umum PBSI yang tidak termasuk dalam pekerjaan atau profesi tertentu, namun dengan posisi tersebut terbuka kemungkinan pemanfaatan status, kedudukan, dan peranannya selaku pejabat negara yang telah disumpah menjalankan tugas jabatannya secara sungguh-sungguh dan bertanggung

[236] Sebagai contoh, anggaran dari Kemenpora yang diberikan kepada Pengurus Pusat Persatuan Bulutangkis Seluruh Indonesia (PP PBSI) adalah sebesar Rp18,6 miliar jelang Olimpiade 2020 di Tokyo. CNN Indonesia, *Badminton Dapat Anggaran Paling Besar Jelang Olimpiade 2020,* https://www.cnnindonesia.com/olahraga/20200211173849-178-473675/badminton-dapat-anggaran-paling-besar-jelang-olimpiade-2020, diakses tanggal 2 Oktober 2021

jawab. Oleh sebab itu, posisi Ketua BPK yang sekaligus menjabat sebagai ketua umum PBSI sejatinya mengganggu prinsip profesionalitas dan integritas dari setiap pimpinan/anggota BPK. Bahkan, hal tersebut sejatinya juga mengganggu independensi BPK secara kelembagaan.

Problem tersebut semakin jelas apabila ditelaah dari bentuk konflik kepentingan yang terjadi. Dalam hal ini, Komisi Pemberantasan Korupsi telah menetapkan bentuk-bentuk yang terjadi dalam konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh Penyelenggara Negara. Dalam persoalan yang terjadi di BPK saat itu, setidaknya masuk dalam dua bentuk konflik kepentingan, yakni:[237] perangkapan jabatan di beberapa lembaga/instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya; serta situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi.

Dalam posisi ini, BPK yang bertindak sebagai lembaga pengawas atau lembaga yang secara khusus mengawasi dan mengaudit seluruh pengelolaan keuangan negara menjadi rentan terhadap konflik kepentingan dari pihak-pihak tertentu. Apabila posisi BPK dikategorisasi sebagai sebuah lembaga pengawas maka berdasarkan penjelasan dari KPK tentang jenis konflik kepentingan yang dialami oleh pengawas antara lain:[238] menjadi bagian dari pihak yang diawasi, menjadi bawahan pihak yang diawasi, serta proses pengawasan yang tidak profesional karena adanya hubungan afiliasi/pengaruh dengan pihak lain.

4.2.1.4 Mekanisme Pengawasan Internal

Penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pejabat publik yang diberikan amanah untuk menjalankan tugas dan fungsinya akan mencerminkan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang

[237] Komisi Pemberantasan Korupsi, *Op.cit,* hlm. 3-4.
[238] *Ibid,* hlm. 10.

bersih serta bebas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Cita-cita yang menjadi mandat dari hasil reformasi ini akan terwujud melalui sistem pemerintahan yang transparan dan akuntabel serta didukung para pejabat publik yang mengedepankan etika dan tanggung jawab dalam menjalankan seluruh wewenangnya.

Dua hal tersebut menjadi titik pangkal dari jalannya sistem pemerintahan yang *clean and good government*. Kendatipun sistem yang dibuat sedemikian rupa sehingga jauh dari adanya praktik-praktik korup, namun apabila para pejabat publik yang tidak mengedepankan etika dan tanggung jawab sebagai penyelenggara negara, maka sistem yang dibangun justru akan menjadi bias. Oleh sebab itu, etika pejabat publik menjadi begitu penting dalam posisi tersebut.

Dalam realita sering terjadi pelanggaran etika yang dilakukan oleh oknum pejabat publik, seperti melakukan tindakan atau perbuatan tercela, penyimpangan terhadap aturan, penyalahgunaan kewenangan, memperdagangkan pengaruh (*trading influence*), menerima hadiah tanpa dengan maksud tertentu, yang dimana berbagai tindakan tersebut tentu dapat dipersoalkan secara etik karena berpotensi terjadi pelanggaran hukum.[239] Selain itu, masalah yang masih melekat kepada pejabat publik adalah berkaitan dengan status pejabat publik yang sebenarnya adalah sebagai alat negara, namun sering disalahgunakan sebagai alat politik atau kekuasaan. Hal tersebut disebabkan oleh posisi pejabat publik yang dapat mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan.[240]

Pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat publik pada umumnya dapat dikategorikan dalam dua jenis, yakni pelanggaran etik dan pelanggaran hukum. Pelanggaran etika tidak sepenuhnya mengakibatkan terjadinya pelanggaran hukum, namun apabila terjadi pelanggaran hukum maka sejatinya telah telah terjadi pelanggaran etik. Dalam posisi yang demikian, maka penegakan etika dan penegakan hukum pejabat publik dijalankan dalam

[239] Abdul Mukhtir Fadjar, *Kode Etik Bagi Pejabat Publik: Antara Idealisme dan Pragmatisme,* Bunga Rampai Komisi Yudisial, *Etika Dan Budaya,.. Op.cit*, hal 95.
[240] *Ibid,* hlm. 96.

dua mekanisme. Kedua mekanisme tersebut yakni penegakan terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat dan lembaga penegak hukum, sementara penegakan etika dilakukan oleh unit/lembaga internal yang dibentuk oleh suatu institusi serta lembaga eksternal yang melakukan penegakan etika.

Pasca perubahan UUD 1945 membawa 'atmosfer' baru dalam mekanisme pengawasan pejabat publik. Lahirnya Komisi Yudisial (KY), Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS), Komisi Kejaksaan, Ombudsman, menjadi beberapa contoh lembaga yang dibentuk untuk mengawasi serta menegakkan etika pejabat negara. Sejalan dengan hal tersebut, lembaga negara yang tidak mempunyai mekanisme pengawasan dan penegakan etika secara eksternal sejatinya juga mempunyai mekanisme pengawasan dan penegakan etika yang secara umum sama namun dijalankan secara internal oleh lembaga tersebut. Beberapa lembaga negara tersebut diantaranya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi (MK), hingga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Dewasa ini, mekanisme penegakan dan pengawasan etika pejabat negara secara internal menjadi sangat penting dalam setiap lembaga negara, termasuk pada BPK. Merujuk pada UU BPK, penegakan kode etik terhadap anggota dan pemeriksa dilakukan oleh Majelis Kehormatan Kode Etik (MKKE) yang keanggotaannya terdiri dari Anggota BPK serta unsur profesi dan akademisi.[241] Pengaturan terhadap lembaga etik secara internal ini menunjukkan bahwa seluruh pejabat dan pegawai di BPK diharapkan menjalankan wewenangnya secara bertanggung jawab dan sesuai kode etik. Disisi lain, pengaturan ini juga menunjukkan bahwa tidak menutup celah adanya tindakan pelanggaran dan penyelewengan yang dapat dilakukan oleh pegawai (anggota dan pemeriksa) dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan yang tidak sesuai dengan kode etik yang telah ditetapkan.

Pada prinsipnya, penegasan terhadap penegakan dan pengawasan kode etik anggota dan pemeriksa di BPK tidak diatur dalam norma konstitusi

[241] Lihat Pasal 30 ayat (1) UU BPK

UUD 1945. Akan tetapi, dalam mewujudkan suatu lembaga negara yang akuntabel yang didukung dengan kredibilitas dan profesionalitas dari setiap pejabat pelaksana terkait, maka penegakan dan pengawasan kode etik dalam suatu lembaga menjadi suatu kebutuhan yang penting untuk dilaksanakan, termasuk oleh BPK yang merupakan salah satu lembaga negara pertama yang telah ada sejak UUD 1945 ditetapkan pertama kali.

Pentingnya pengawasan dan penegakan kode etik oleh MKEE ini selanjutnya diatur kembali dalam peraturan turunan internal BPK sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (3) UU BPK. Substansi pasal tersebut kemudian diterjemahkan kembali dengan lahirnya peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan (MKKE-BPK). Melalui peraturan ini, diatur lebih lanjut tentang keanggotaan MKKE; fungsi, tugas serta kewenangan MKEE; mekanisme pemeriksaan, putusan dan pelaksanaannya, sehingga kewajiban dan larangan MKKE.

Majelis yang berkedudukan di Kantor BPK Pusat ini menjalankan tugasnya dalam menegakkan kode etik sesuai dengan Nilai Dasar BPK.[242] Adapun susunan keanggotaan dari MKKE BPK terdiri atas lima orang, dimana satu orang merupakan ketua yang merangkap anggota dan empat orang lainnya merupakan anggota MKKE.[243] Kelima orang tersebut terdiri atas: dua orang Anggota BPK, dua orang dari unsur Akademisi dan satu orang dari unsur Profesi.[244] Masa jabatan keanggotaan dari MKKE ini 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.[245]

---

[242] Pasal 2 Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018.

[243] Pasal 3 peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018.

[244] Saat ini periode keanggotaan MKKE BPK diisi oleh Dr. Achsanul Qosasi yang merupakan ketua merangkap anggota, Dr. Hendra Susanto, ST., M.Eng., MH., Prof. Mardiasmo, M.B.A., Ph.D, Prof. Dr. Rusmin, M.B.A, serta Prof. Dr. Lindawati Gani, S.E., M.B.A., M.M., Ak yang masing-masing merangkap sebagai anggota MKKE BPK. Adapun dari Unsur Internal BPK adalah Dr. Achsanul Qosasi dan Dr. Hendra Susanto, ST., M.Eng., MH. Sementara itu, Prof. Dr. Rusmin, M.B.A, serta Prof. Dr. Lindawati Gani, S.E., M.B.A., M.M., Ak dari unsur akademisi, serta Prof. Mardiasmo, M.B.A., Ph.D yang mewakili dari unsur profesi. Lihat, *Majelis Kehormatan Kode Etik Badan Pemeriksa Keuangan,* https://www.bpk.go.id/menu/mkke. Diakses tanggal 5 Oktober 2021.

[245] Pasal 4 UU BPK.

Selayaknya Majelis atau dewan etik di internal lembaga negara lain, MKKE BPK juga melakukan tugas dan kewenangan melalui prosesi persidangan dan rapat MKKE. Adanya laporan atau pengaduan atau hasil pengawasan dari Inspektorat Utama akan ditindaklanjuti oleh MKKE yang dibantu oleh Tim Kode etik yang bersifat *ad hoc*. Adapun tindak lanjut dari adanya laporan atau pengaduan tersebut dilakukan dengan:[246]

a. memeriksa Laporan/Pengaduan dugaan pelanggaran Kode Etik;
b. Memanggil dan meminta keterangan dan/atau data kepada: Pelapor/Pengadu, Terlapor/Terpadu, Saksi dan Ahli;
c. Memutuskan ada atau tidak adanya pelanggaran Kode Etik;
d. Menetapkan jenis sanksi Kode Etik; dan
e. Menyampaikan Keputusan kepada BPK melalui Ketua BPK.

Melalui mekanisme pemeriksaan yang dilakukan oleh MKKE, maka isi Putusan dapat menyatakan bahwa Terlapor/Terpadu terbukti melanggar Kode Etik disertai dengan jenis sanksi atau justru menyatakan bahwa Terlapor/Teradu tidak terbukti melanggar Kode Etik.[247] Hasil pemeriksaan dari MKKE ini akan menunjukkan ada atau tidaknya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota atau pemeriksa di BPK. Oleh sebab itu, putusan yang dikeluarkan oleh MKKE adalah putusan yang bersifat final dan mengikat terhadap persoalan etik yang melibatkan individu di BPK.

Mencermati pengaturan dan kedudukan MKKE BPK, upaya menjaga nilai-nilai etik setiap pegawai (anggota maupun pegawai pemeriksa) menjadi hal mendasar yang ingin diwujudkan melalui kehadiran majelis ini. Akan tetapi, apabila melihat pelaksanaan tugas dan kewenangan dari MKKE BPK, terdapat hal yang perlu dicermati dari pelaksanaan tugas dan kewenangan MKKE BPK, yakni transparansi. Transparansi yang dimaksud tidak hanya sebatas transparansi dalam proses pemeriksaan, namun juga transparansi dari hasil pemeriksaan yang dilakukan. Hal ini pula yang disampaikan oleh

[246] Lihat Pasal 14 Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018.
[247] Pasal 34 Peraturan BPK Nomor 5 Tahun 2018.

Baharudin Aritonang bahwa transparansi dari proses pemeriksaan etik oleh MKKE menjadi sangat penting dalam menjaga marwah kelembagaan BPK.[248]

Transparansi dalam proses pemeriksaan menjadi menarik untuk ditelisik ketika posisi anggota MKKE justru diduga terlibat dalam beberapa kasus yang sejatinya merupakan tindakan yang melanggar kode etik BPK. Dalam hal ini, ketua MKKE periode saat ini beberapa kali disebut dalam beberapa kasus korupsi. Dalam kasus korupsi dana Hibah KONI yang melibatkan mantan Menteri Pemuda dan Olahraga (Imam Nahrawi),[249] dan kasus kasus korupsi Bantuan Sosial Covid-19 yang melibatkan Menteri Sosial (Juliari Batubara).[250] Dalam dua kasus yang disampaikan dihadapan majelis hakim sidang tindak pidana korupsi tersebut, Anggota BPK sekaligus ketua MKKE, Achsanul Qosasi membantah dua kasus tersebut.

Terkait jawaban dan bantahan yang disampaikan oleh Achsanul Qosasi pada prinsipnya adalah hak pribadi dan sejalan dengan asas praduga tak bersalah. Akan tetapi, apabila dikaji dalam perspektif kelembagaan BPK dan MKKE, maka seharusnya MKKE melakukan pemeriksaan kepada yang bersangkutan walaupun posisi Achsanul Qosasi menjabat sebagai Ketua MKKE.

Merujuk pada Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018 tentang MKKE, memang terdapat ketentuan bagi anggota MKKE apabila melanggar kode etik dapat diberhentikan dalam sidang BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Sidang BPK memberhentikan sementara Anggota MKKE apabila: diduga melakukan pelanggaran kode etik dan menjadi

---

[248] Pendapat ini disampaikan oleh Baharudin Aritonang dalam *Focuss Group Discussion* (FGD) Terbatas antara Tim Peneliti dan Jimly Asshiddiqie sebagai Narasumber, 14 Oktober 2021

[249] Achsanul Qosasi disebut oleh Miftahul Ulum (Sekretaris Imam Nahrawi) dalam sidang perkara tersebut menerima Rp 3 miliar terkait dana hibah Kemenpora untuk Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) Pusat. Fachri Audhia Hafiez, *Achsanul Qosasi bantah terlibat suap aspri imam nahrawi,* https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/313691/achsanul-qosasi-bantah-terlibat-suap-aspri-imam-nahrawi, diakses tanggal

[250] Terbaru , Aqhsanul Qosasi disebut oleh mantan Pejabat Pembuat Komitmen Kemensos, Matheus Joko Santoso saat bersaksi di Pengadilan Tipikor Jakarta Jakarta telah menerima Rp 1 miliar terkait kasus korupsi Bantuan Sosial Covid-19. M Rosseno Aji, *Aqhsanul Qosasi jawab tudingan kecipratan duit bansos covid-19 Rp 1 Miliar,* https://nasional.tempo.co/read/1440876/achsanul-qosasi-jawab-tudingan-kecipratan-duit-bansos-covid-19-rp-1-miliar/full&view=ok. diakses tanggal 16 Oktober 2021.

tersangka dalam tindak pidana kejahatan. Akan tetapi, pembuktian terhadap keterangan saksi di hadapan pengadilan pada dua kasus diatas sulit untuk dibuktikan apabila tidak ditindaklanjuti dengan pemeriksaan lebih lanjut yang seharusnya dilakukan oleh MKKE.

Pada situasi yang demikian, seharusnya anggota MKKE mempunyai kesadaran diri yang tinggi serta menjunjung tinggi nilai-nilai profesionalitas dengan mengundurkan diri sementara waktu, untuk selanjutnya memberikan kesempatan kepada MKKE dalam melakukan pemeriksaan terhadap anggota BPK yang diduga melanggar kode etik. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga netralitas dari MKKE sekaligus juga untuk menjaga marwah BPK secara kelembagaan sebagai lembaga yang 'jauh' dari praktik korupsi.

Ketentuan terhadap pemberhentian anggota MKKE pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 4 Tahun 2018, dimana pemberhentian dengan hormat Anggota MKKE dari jabatannya melalui Sidang BPK salah satunya karena mengundurkan diri atas permintaan sendiri.[251] Melalui ketentuan ini sejatinya membuka ruang bagi anggota MKKE yang diduga terlibat kasus-kasus tertentu untuk membersihkan kembali nama baiknya melalui hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh MKKE apabila yang bersangkutan tidak terbukti.

Perihal transparansi dari hasil pemeriksaan, masih terdapat keengganan MKKE dalam membuka hasil pemeriksaan kepada terlapor pejabat/pegawai BPK kepada publik. Hal tersebut dapat terlihat dari dokumen hasil pemeriksaan kasus pelanggaran kode etik Harry Azhar yang diserahkan oleh MKKE kepada Koalisi Penyelamat BPK selaku pihak pelapor. Kendati Harry Azhar Azis dinyatakan bersalah terkait kasus *Panama Papers*, namun hasil pemeriksaan tersebut tidak dapat dijabarkan lebih jauh karena dokumen memuat rincian hasil pemeriksaan bersifat rahasia sehingga tidak

[251] Hal-hal lain yang menyebabkan seorang anggota MKKE dapat diberhentikan dengan hormat adala meninggal dunia, sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus atau berhalangan tetap, serta masa jabatannya berakhir.

dapat dipublikasikan.[252] Padahal, sejatinya sebagai pejabat negara yang memimpin BPK pada periode tersebut, seharusnya hasil pemeriksaan tersebut dapat diketahui oleh publik sebagai bentuk akuntabilitas dari BPK. Selain itu, dengan dapat diaksesnya hasil pemeriksaan tersebut oleh pihak lain (selain pelapor), sejatinya dapat membuka ruang penegakan hukum pada sisi yang lainnya apabila hasil pemeriksaan tersebut berpotensi terjadi pelanggaran hukum, sehingga aparat penegak hukum dapat melakukan penyelidikan terhadap kasus tersebut.

Merujuk pada dasar hukum yang mengatur tentang kode etik dan MKKE, tidak ditemukan satu pasal yang menjelaskan adanya pembatasan akses terhadap hasil pemeriksaan MKKE. Dalam posisi yang demikian, MKKE seperti 'setengah hati' dalam melakukan penegakan kode etik. Bahkan, tidak dapat dihindari adanya persepsi tidak maksimalnya pemeriksaan yang dilakukan oleh MKKE. Oleh sebab itu, menurut Abdul Mukti Fajar sejatinya keputusan yang dihasilkan oleh lembaga penegak kode etik perlu dipublikasikan sebagai wujud transparansi yang perlu untuk diketahui publik. Publikasi putusan dimaksudkan agar pejabat publik tidak mengulangi perbuatannya dan masyarakat juga memiliki ruang lebih luas untuk berpartisipasi dalam menilai terhadap keputusan yang dihasilkan.[253]

4.2.1.5 Perbandingan Di Beberapa Negara

Dalam proses melakukan perbandingan mencakup pula metode apa yang digunakan untuk membandingkan pokok bahasan. Terkait dengan bahasan yang disampaikan penulis di atas, metode perbandingan ini difokuskan pada perbandingan wewenang lembaga negara dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur dalam UUD 1945 dan peraturan turunan lainnya. Oleh sebab itu, penulis membatasi beberapa hal agar perbandingan yang dilakukan lebih terfokus pada temuan masalah antara

[252] Christie Stefanie, *BPK Serahkan Hasil Pemeriksaan Harry Azhar soal Panama Papers*, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161024182610-12-167612/bpk-serahkan-hasil-pemeriksaan-harry-azhar-soal-panama-papers, diakses tanggal 16 Oktober 2021.
[253] Bunga Rampai Komisi Yudisial, *Etika .., Op.cit,* hal. 102.

BPK di Indonesia dan lembaga semacam BPK di beberapa negara. Hal-hal yang dimaksudkan penulis tersebut adalah:

a. Objek Perbandingan

Secara spesifik seperti yang dirumuskan dalam tema penelitian ini, objek perbandingan dalam tulisan ini adalah lembaga dan pelaksanaan kewenangan oleh BPK di Indonesia sebagai *primum comparandum* dan *Government Accountability Office* di Amerika Serikat, *Commission on Audit* di Filipina, dan Board of Audit and Inspection di Korea Selatan sebagai *secundum comparatum*. Adanya kesamaan antara lembaga yang secara khusus melakukan audit dan pemeriksaan keuangan yang ada di antara BPk di Indonesia dan ketiga negara tersebut menjadi salah satu nilai yang mendukung dalam menyelesaikan kajian perbandingan ini.

b. Dasar Perbandingan

Adapun dasar perbandingan yang digunakan oleh penulis adalah perbandingan konstitusi sebagai lapisan paling luar dalam melakukan perbandingan persoalan ketatanegaraan.[254] Merujuk hal tersebut maka dasar perbandingan yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis di Indonesia dan *United State Constitution (USC)* sebagai konstitusi Amerika Serikat, *The 1987 Constitution of The Republic of The Philippines* sebagai Konstitusi Filipina, *The Constitution Of The Republic Of Korea 1987* sebagai konstitusi Korea Selatan. Selanjutnya, landasan konstitusional kedua negara tersebut akan dikombinasikan dengan berbagai peraturan turunan lainnya yang berkaitan dengan topik bahasan.

c. *Tertium Comparationis*

Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan menjadi tiga cabang kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan salah satu ciri negara yang berpijak pada paham demokrasi konstitusional. Pelaksanaan tersebut kemudian difokuskan terhadap wewenang BPK dalam melakukan

[254] Susi Dwi Harijanti, *Bahan Perkuliahan Perbandingan Hukum,* Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 02 Mei 2019.

pemeriksaan dan audit. Kaitannya dengan topik bahasan yang diangkat penulis adalah hal tersebut menjadi *tertium comparationis* dalam tulisan ini, tertuang dalam pembahasan yang secara khusus akan memperbandingkan pelaksanaan kewenangan dari BPK secara kelembagaan dan independensi dan kemandirian dari BPK masing-masing negara.

4.2.1.5.1 Problem Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK

a. Amerika Serikat (*Government Accountability Office*)

Pengaturan mengenai badan yang bertugas memeriksa keuangan di Amerika Serikat tidak disebutkan secara gamblang dalam konstitusinya, melainkan melalui *The General Accounting Office Personnel Act of 1980*.[255] GAO mendukung Kongres[256] dalam memenuhi tanggung jawab konstitusionalnya dan dalam membantu meningkatkan kinerja dan memastikan akuntabilitas pemerintah federal untuk kepentingan rakyat Amerika. Auditor GAO tidak hanya melakukan audit keuangan, tetapi juga terlibat dalam berbagai macam audit kinerja. Badan tersebut melaksanakan tugas audit, evaluatif, dan investigasi dan memberikan analisis hukum kepada Kongres. GAO melakukan pekerjaan atas permintaan Kongres dan di bawah otoritas Pengawas Keuangan Umum. Badan tersebut menyampaikan hasil tinjauannya melalui produk tertulis dan melalui kesaksian kepada Kongres. GAO juga mengeluarkan keputusan hukum tentang hal-hal seperti perselisihan yang melibatkan pemberian kontrak pemerintah. Selain menjabat sebagai kepala petugas akuntabilitas untuk pemerintah federal, Pengawas Keuangan Umum mengeluarkan Standar Audit Pemerintah dan berpartisipasi dalam forum internasional terkait audit.[257]

GAO menetapkan *High Risk List, yaitu* "daftar" yang dimulai sejak awal 1990-an dan diperbarui pada awal setiap Kongres baru, berisi

[255] Undang-undang yang mengatur tentang Kantor Akuntansi Umum
[256] Kongres: Legislative Branch (Senate and House of Representative)
[257] GAO, "*U.S. Comptroller General*", https://www.gao.gov/about/comptroller-general, diakses 20 Oktober 2021

program dan operasi yang rentan terhadap pemborosan, penipuan, penyalahgunaan, atau salah urus, atau membutuhkan transformasi.[258] Setiap 2 tahun, GAO melaporkan pandangannya tentang kemajuan yang dibuat dan apa yang masih harus dilakukan untuk membawa solusi yang langgeng untuk setiap area berisiko tinggi. Mengatasi ratusan rekomendasi terbuka GAO di area berisiko tinggi dan pengawasan dan tindakan kongres yang berkelanjutan sangat penting untuk mencapai kemajuan yang lebih besar.[259] Badan eksekutif telah atau sedang menangani banyak dari *High Risk List* dan, sebagai hasilnya, kemajuan sedang dibuat di sejumlah bidang. Kongres juga terus mengambil tindakan penting. Misalnya, Kongres telah memberlakukan sejumlah undang-undang dalam beberapa tahun terakhir yang membantu membuat kemajuan dalam isu-isu berisiko tinggi. Manfaat finansial bagi pemerintah federal karena kemajuan dalam menangani area berisiko tinggi selama 15 tahun terakhir (tahun fiskal 2006 hingga tahun fiskal 2020) berjumlah hampir $575 miliar atau rata-rata sekitar $38 miliar per tahun[260]

GAO *High Risk List* didukung oleh *Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* (Komite Senat untuk Keamanan Dalam Negeri dan Urusan Pemerintahan) dan *House of Representatives Committee on Oversight and Reform* (Komite Pengawasan dan Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat)[261]

GAO terlibat dalam audit dan investigasi, tetapi memiliki kekuatan penegakan yang dapat diabaikan. Setelah penentuan hukum telah dibuat, GAO telah kehabisan otoritas pengaturannya. Terlepas dari hasil ajudikatif, GAO tidak memiliki wewenang untuk menuntut denda, mengeluarkan perintah, atau melanjutkan proses lebih lanjut, pidana atau sebaliknya. Dalam hal ini, *Comptroller General* (Pengawas Keuangan

[258] GAO, " *High-Risk Series: Dedicated Leadership Needed to Address Limited Progress in Most High-Risk Areas*", https://www.gao.gov/products/gao-21-119sp/index.html . diakses tanggal 20 Oktober 2021
[259] *Ibid*
[260] *Ibid*
[261] *Ibid*

Umum) hanya dapat melaporkan keputusan tersebut kepada Kongres, kepada presiden, kepada badan yang melanggar, dan kepada badan-badan lain yang relevan (seperti *Department of Justice*: Departemen Kehakiman).[262]

b. Philippine (*Commission on Audit*)

Philipina dalam konstitusinya mengatur secara spesifik mengenai *the commission on audit*, pengaturan mengenai audit institution di Filipina tersebut, khususnya mengenai pemilihan pimpinan (*the chairman and the commissioner*) diatur dalam "*the 1987 Constitution of The Republic of The Philippines*" article IX section 2 yang mengatur soal *the Commission on Audit* di Filipina.[263] Konstitusi 1987 mempertahankan independensi Komisi Audit sebagai badan audit tertinggi pemerintah Filipina. Selain itu, Konstitusi menegaskan kembali peran COA sebagai satu-satunya auditor eksternal resmi lembaga pemerintah serta *Government-Owned- and-Controlled Corporations* (GOCC: perusahaan milik dan dikendalikan pemerintah). Dengan kata lain, praktik sebelumnya dari beberapa GOCC dan lembaga pemerintah lainnya yang mempekerjakan kantor akuntan swasta sebagai persyaratan lembaga pendanaan asing untuk bertindak sebagai auditor mereka untuk proyek-proyek bantuan asing tidak lagi diperbolehkan.[264]

Konstitusi Filipina mengatur bahwa COA adalah lembaga independen. COA menyerahkan laporan tahunannya kepada presiden dan kongres dalam jangka waktu yang ditentukan oleh undang-undang. Laporannya mencakup kondisi keuangan dan operasional pemerintah, subdivisi, lembaga negara, dan semua organisasi terkait lainnya. Konstitusi mengatur bahwa COA memiliki hak untuk melakukan audit atas

---

[262] Cornell Law School Legal Information Institute, "*Government Accountability Office*", https://www.law.cornell.edu/wex/government_accountability_office . diakses tanggal 20 Oktober 2021.

[263] Widhya Mahendra Putera, (2019). "Perbandingan Konsep Pemilihan Jabatan Publik BPK Atau SAI Di Beberapa Negara Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 19 (3) : 385-403.

[264] COA, "*History*", https://www.coa.gov.ph/index.php/2013-06-19-13-06-03/history . diakses tanggal 20 Oktober 2021

semua laporan keuangan pemerintah. Target audit meliputi pendapatan, pengeluaran, penggunaan sumber daya pemerintah. COA bertanggung jawab untuk menetapkan peraturan tentang sistem akuntansi dan audit. Ia juga memiliki kewenangan eksklusif untuk menentukan cakupan dan teknik auditnya, dan melarang segala peraturan yang membatasi cakupan auditnya.

Berikut adalah kutipan dari *1987 Philippine Constitution Article IX-D: the Commission on Audit* yang berbicara mengenai kewenangan COA beserta mekanisme pelaporan hasil pemeriksaannya:

1) *Section 2 (1)*.

   Komisi Pemeriksa mempunyai wewenang, wewenang, dan tugas untuk memeriksa, mengaudit, dan menyelesaikan semua rekening yang berkaitan dengan pendapatan dan penerimaan, dan pengeluaran atau penggunaan dana dan harta benda, yang dimiliki atau dipegang oleh, atau berkaitan dengan, Pemerintah, atau setiap subdivisi, badan, atau perangkatnya, termasuk perusahaan yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah dengan piagam asli, dan berdasarkan pasca-audit:

   (a) badan, komisi, dan kantor konstitusional yang telah diberikan otonomi fiskal berdasarkan ini Konstitusi;
   (b) perguruan tinggi dan universitas negeri yang otonom;
   (c) perusahaan lain yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah dan anak perusahaannya; dan
   (d) entitas non-pemerintah yang menerima subsidi atau ekuitas, secara langsung atau tidak langsung, dari atau melalui Pemerintah, yang diwajibkan oleh undang-undang atau lembaga pemberi untuk tunduk pada audit tersebut sebagai syarat subsidi atau ekuitas. Namun, jika sistem pengendalian internal dari badan yang diaudit tidak memadai, Komisi dapat mengambil tindakan tersebut, termasuk pra-audit sementara atau khusus, sebagaimana diperlukan dan sesuai untuk

memperbaiki kekurangan tersebut. Ini akan menyimpan rekening umum Pemerintah dan, untuk jangka waktu yang ditentukan oleh hukum, menyimpan voucher dan kertas pendukung lainnya yang berkaitan dengannya.

2) *Section 2 (2)*.

Komisi memiliki wewenang eksklusif, dengan tunduk pada batasan-batasan dalam Pasal ini, untuk menentukan ruang lingkup audit dan pemeriksaannya, menetapkan teknik dan metode yang diperlukan untuk itu, dan menyebarluaskan peraturan dan regulasi akuntansi dan audit, termasuk yang untuk pencegahan dan pelarangan pengeluaran yang tidak teratur, tidak perlu, berlebihan, boros, atau tidak masuk akal, atau penggunaan dana dan properti pemerintah.

3) *Section 4*.

Komisi akan menyerahkan laporan tahunan kepada Presiden dan Kongres, dalam waktu yang ditentukan oleh undang-undang, yang mencakup kondisi keuangan dan operasi Pemerintah, subdivisi, badan, dan perangkatnya, termasuk perusahaan milik atau dikendalikan pemerintah, dan entitas non-pemerintah yang tunduk pada auditnya, dan merekomendasikan langkah-langkah yang diperlukan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensinya. Ia harus menyerahkan laporan-laporan lain yang mungkin diwajibkan oleh hukum.[265]

Sebagai *final auditor*, dengan mengacu pada Konstitusi dan *Rules of Procedure of the Commission on Audit*, COA melakukan proses audit, pemeriksaan di persidangan, hingga pemberian keputusan yang menyatakan dengan jelas dan tegas fakta-fakta dan undang-undang yang mendasarinya dan ditandatangani oleh anggota Komisi Proper. Selanjutnya, bila tidak terdapat Mosi Peninjauan Kembali atau pengajuan banding ke Mahkamah Agung dalam 30 hari sejak dikeluarkannya keputusan/diterimanya salinan keputusan, maka

[265] *1987 Philippine Constitution Article IX-D: the Commission on Audit*

keputusan harus segera dilaksanakan. Dalam hal terdapat pihak yang tidak mematuhi/melaksanakan keputusan yang dimaksud, maka dapat dilakukan rujukan ke Jaksa Agung, Ombudsman dan lembaga penegak hukum lainnya untuk pengajuan tindakan administratif atau kriminal. Setiap keterlambatan dalam mematuhi atau Tindakan menolak untuk mematuhi perintah atau keputusan Komisi merupakan dasar penghinaan, dan/atau ketidakpatuhan administratif melawan komisi. [266] Dalam kasus yang lebih sederhana, COA melaporkan hasil pekerjaannya beserta rekomendasi kepada pemerintah. Rekomendasi tersebut banyak dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan perbaikan sistem pengelolaan keuangan.

c. Korea Selatan (*Board of Audit and Inspection*)

Korea Selatan dalam konstitusinya mengatur bahwa pengawasan dan pemeriksaan terhadap pendapatan dan pengeluaran Negara, termasuk di dalamnya kinerja lembaga eksekutif dan pejabat publik dilaksanakan oleh *The Board of Audit and Inspection* yang berada dibawah yurisdiksi Presiden Korea Selatan.[267]

Berikut adalah kutipan dari *Constitution of the Republic of Korea* berkaitan dengan kewenangan dan tindak lanjut hasil pemeriksaan *Board of Audit and Inspection*:[268]

1) Pasal 97:

   Dewan Audit dan Inspeksi dibentuk di bawah yurisdiksi langsung Presiden untuk memeriksa dan memeriksa penyelesaian pendapatan dan pengeluaran Negara, rekening Negara, dan organisasi lain yang ditentukan oleh hukum dan kinerja pekerjaan lembaga eksekutif dan pejabat publik.

2) Pasal 99:

[266] *Rule XIII of 2009 Revised Rules of Procedure of the Commission on Audit*
[267] Widhya Mahendra Putera, *Op.cit,* hal. 390.
[268] *Constitution of the Republic of Korea.*

> Dewan Audit dan Inspeksi memeriksa penutupan rekening pendapatan dan pengeluaran setiap tahun, dan melaporkan hasilnya kepada Presiden dan Majelis Nasional pada tahun berikutnya.

Berdasarkan Amanah Konstitusi, selanjutnya dibentuk undang-undang yang secara eksklusif mengatur mengenai *Board of Audit and Inspection: Board of Audit and Inspection Act 2015*. Dalam undang-undang tersebut dipaparkan secara komprehensif mulai dari mekanisme yang dapat ditempuh oleh BAI dalam melakukan audit dan inspeksi. Dalam pasal 27 undang-undang tersebut, disebutkan kewenangan BAI untuk meminta keterangan/penjelasan, presentasi sertifikat, dan bahkan melakukan penyegelan instansi/entitas yang menjadi objek kewenangannya.

Jika dianggap perlu, Dewan Audit dan Inspeksi dapat menuntut kantor cabang tertentu dari lembaga keuangan/objek kewenangannya untuk memberikan informasi apapun tentang, atau materi yang ada dari, rincian transaksi keuangan dalam dokumen (termasuk dokumen elektronik apa pun berdasarkan Undang-Undang ITE Philipina). Meski demikian, BAI tidak boleh menggunakan informasi atau materi apa pun tentang urusan pribadi atau kehidupan pribadi seseorang yang diajukan untuk pemeriksaan untuk tujuan lain selain pemeriksaan yang relevan. Selanjutnya, Pasal 32 *Board of Audit and Inspection Act 2015* menjabarkan bahwa BAI dapat meminta Menteri atau penegak hukum terkait untuk mengambil tindakan disipliner terhadap Pejabat publik yang tidak mematuhi prosedur yang diterapkan oleh BAI selama proses audit dan inspeksi berjalan. [269]

Pasca-pemeriksaan, bila ditemukan tindakan yang menyebabkan kerugian negara, maka BAI mengirimkan hasil pemeriksaannya kepada Menteri yang berwenang, kepala badan pengawas terkait atau kepala lembaga yang bersangkutan (hanya jika Menteri yang berwenang atau kepala lembaga pengawas yang bersangkutan tidak ada, atau tidak pasti) dan menerangkan

[269] Article 32 Board of Audit and Inspection Act 2015.

adanya tanggung jawab entitas yang bersangkutan untuk membayar kompensasi atas kerugian yang terjadi. Bilamana yang bersangkutan tidak memenuhi kewajibannya atas ganti rugi dalam jangka waktu yang ditentukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Pemeriksa, Menteri yang berwenang atau kepala badan pengawas yang bersangkutan menugaskan kepala kantor pajak yang bersangkutan untuk melakukan penagihan (sesuai Undang-Undang Penagihan Pajak Nasional)[270]

Secara garis besar, BAI merupakan Lembaga audit/pemeriksa keuangan yang dijamin oleh Konstitusi dan memperoleh sejumlah kewenangan sebagaimana disebutkan dalam *Board of Audit and Inspection Act 2015.* Kewenangan ini menjadikan hasil pemeriksaan atau pun prosedur pemeriksaan yang dilakukan BAI tidak dapat diabaikan karena memiliki sanksi di dalamnya. Selengkapnya mengenai kekuatan/kewenangan BAI dapat ditemukan pada *Chapter II (Powers) Board of Audit and Inspection Act 2015.*

4.2.1.5.2 Batasan Usia Minimal dan Maksimal Pimpinan BPK

a. Amerika Serikat (*Government Accountability Office*)

GAO dipimpin oleh Pengawas Keuangan Umum Amerika Serikat, posisi profesional dan non-partisan di pemerintah AS. Ia diangkat oleh Presiden Amerika Serikat dengan saran dan persetujuan Senat. Ketika terjadi kekosongan di kantor Pengawas Keuangan Umum, Kongres membentuk komisi bipartisan, bikameral untuk merekomendasikan individu kepada Presiden. Masa jabatan Pengawas Keuangan Umum ditetapkan secara undang-undang pada 15 tahun tidak dapat diangkat kembali. Ia bekerja secara non-partisan dan non-ideologis dengan klien kongres dan pihak eksternal.[271]

Sejauh ini, belum ditemukan batasan usia minimal bagi pimpinan/calon pimpinan GAO. Namun, terdapat batasan maksimal usia Pengawas Keuangan Umum (selaku pimpinan GAO) saat menjabat, yaitu 70

[270] Article 31 Board of Audit and Inspection Act 2015
[271] 31 U.S.C. 703 (2019)

tahun, dan menyelesaikan 10 tahun masa kerja sebagai Pengawas Keuangan Umum. Setelahnya, yang bersangkutan dapat pensiun dari jabatannya.[272] Tidak ada penjelasan mengenai alasan/dasar penentuan usia serta masa kerja tersebut.

b. Philipina (*Commission on Audit*)

Pengaturan mengenai batas usia pimpinan COA dapat ditelusuri dalam Philippine Constitution, khususnya pada Article IX-D: the Commission on Audit. Dalam rangkaian pasalnya, disebutkan:

"Akan ada Komisi Audit yang terdiri dari seorang Ketua dan dua Komisaris, yang merupakan warga negara asli Filipina dan, pada saat pengangkatan mereka, setidaknya berusia tiga puluh lima tahun, akuntan publik bersertifikat dengan tidak kurang dari sepuluh tahun pengalaman audit, atau anggota Pengacara Filipina yang telah terlibat dalam praktik hukum setidaknya selama sepuluh tahun, dan tidak boleh menjadi kandidat untuk posisi elektif apa pun dalam pemilihan segera sebelum pengangkatan mereka. Setiap Anggota Komisi tidak boleh memiliki profesi yang sama."[273]

c. Korea Selatan (*Board of Audit and Inspection*)

Pimpinan *The Board of Audit* ditunjuk oleh Presiden dengan persetujuan dari National Assembly yang diatur dalam Pasal 98 ayat (2), sedangkan pada ayat (3) diatur bahwa untuk anggota lainnya diluar pimpinan ditunjuk oleh Presiden dengan berdasar pada rekomendasi dari pimpinan *The Board of Audit*. Keikutsertaan kekuasaan legislatif dalam pemilihan para anggota dewan *The Board of Audit* hanya berlaku untuk pemilihan pimpinan dan tidak pada pemilihan anggota diluar pimpinan.

Berikut adalah kutipan dari *Constitution of the Republic of Korea* berkaitan dengan pimpinan *Board of Audit and Inspection*:

1) Pasal 98
    a) Dewan Audit dan Inspeksi terdiri dari tidak kurang dari lima dan tidak lebih dari sebelas anggota, termasuk Ketua.

[272] *Ibid*
[273] 1987 Philippine Constitution Article IX-D: the Commission on Audit

b) Ketua Dewan ditunjuk oleh Presiden dengan persetujuan Majelis Nasional. Masa jabatan Ketua adalah empat tahun, dan ia dapat diangkat kembali hanya sekali.

c) Anggota Dewan ditunjuk oleh Presiden atas rekomendasi Ketua Umum. Masa jabatan anggota adalah empat tahun, dan mereka dapat diangkat kembali hanya sekali.

2) Ketentuan Penegakan Bab XI, Pasal 4 ayat (1)

"Pejabat publik dan pejabat perusahaan yang ditunjuk oleh Pemerintah, yang berada di kantor pada saat penegakan Konstitusi ini, dianggap telah ditunjuk berdasarkan Konstitusi ini: Asalkan, bahwa pejabat publik yang prosedur pemilihan atau penunjukan otoritas diubah berdasarkan Konstitusi ini, Ketua Mahkamah Agung, dan Ketua Dewan Audit dan Inspeksi tetap menjabat sampai saat penerus mereka dipilih berdasarkan konstitusi ini, dan persyaratan kantor mereka berakhir sehari sebelum pemasangan penerus mereka." [274]

Sebagai Peraturan yang lebih khusus dan eksklusif membahas mengenai BAI, *Board of Audit and Inspection Act 2015* telah mengatur mengenai batasan usia pimpinan BAI:[275]

a) Pasal 6 (Jangka Waktu Jabatan dan Batas Usia)

i. Masa jabatan Komisaris adalah empat tahun.

ii. Batas usia komisaris adalah 65 tahun: Asalkan, Bahwa batas usia bagi Seorang Komisaris yang merupakan Ketua adalah 70 tahun.

b) Pasal 7 (Kualifikasi untuk Jabatan)

Komisaris akan ditunjuk dari antara salah satu dari orang-orang berikut:

i. Seseorang yang telah melayani selama delapan tahun atau lebih sebagai pejabat publik yang termasuk dalam

[274] *Constitution of the Republic of Korea*
[275] *Board of Audit and Inspection Act 2015*

Korps Pegawai Negeri Sipil Senior berdasarkan Pasal 2-2 Undang-Undang Pejabat Publik Negara (termasuk Dewan Audit dan Korps Pegawai Negeri Sipil Senior Inspeksi yang diatur dalam Pasal 17-2 Undang-Undang ini) atau sebagai pejabat publik Kelas III atau lebih tinggi;

ii. Seseorang yang telah melayani selama sepuluh tahun atau lebih sebagai hakim, jaksa penuntut umum, hakim militer, pejabat advokat, atau pengacara;

iii. Seseorang yang telah melayani selama delapan tahun atau lebih sebagai profesor atau posisi berpangkat lebih tinggi di perguruan tinggi atau universitas terakreditasi;

iv. Seseorang yang telah bekerja selama setidaknya dua puluh tahun, di mana ia telah menjabat sebagai pejabat eksekutif selama setidaknya lima tahun, untuk setiap perusahaan yang terdaftar di saham atau perusahaan yang terdaftar di KOSDAQ yang diatur dalam Pasal 9 (15) 3 dari Undang-Undang Jasa Investasi Keuangan dan Pasar Modal atau lembaga yang diinvestasikan pemerintah yang diatur dalam Pasal 2 (1) Undang-Undang Kerangka Kerja tentang Pengelolaan Lembaga yang Diinvestasikan Pemerintah.[276]

4.2.1.5.3 Rekam Jejak atau Keahlian Calon Anggota BPK

a. Amerika Serikat (*Government Accountability Office*)

The Comptroller General of the United States (Pengawas Keuangan Umum Amerika Serikat) mengepalai GAO. Ia diangkat oleh Presiden Amerika Serikat dengan saran dan persetujuan Senat. Ketika terjadi kekosongan di kantor Pengawas Keuangan Umum, Kongres membentuk komisi bipartisan, bikameral untuk merekomendasikan individu kepada Presiden. Masa jabatan Pengawas Keuangan Umum ditetapkan secara undang-undang pada 15 tahun

[276] *Ibid*

dan dia tidak memenuhi syarat untuk diangkat kembali. Ia bekerja secara non-partisan dan non-ideologis dengan klien kongres dan pihak eksternal.[277]

Kongres menetapkan prosedur untuk menominasikan Pengawas Keuangan Umum ketika disahkan GAO Act of 1980. Berdasarkan undang-undang tersebut, Pengawas Keuangan Umum ditunjuk oleh Presiden dengan saran dan persetujuan dari Senat. Ketika terjadi kekosongan di kantor Pengawas Keuangan Umum, Kongres membentuk komisi untuk merekomendasikan individu kepada Presiden. Komisi terdiri dari:

1) Ketua DPR
2) Presiden Pro Tempore Senat
3) Pemimpin mayoritas dan minoritas Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat
4) Ketua dan Anggota Pangkat Komite Senat untuk Keamanan Dalam Negeri dan Urusan Pemerintah
5) Ketua dan Anggota Pangkat Komite Pengawasan dan Reformasi Pemerintah DPR

Komisi harus merekomendasikan setidaknya tiga orang kepada Presiden, dan Presiden dapat meminta komisi tersebut merekomendasikan individu tambahan. Presiden kemudian memilih seorang individu dari mereka yang direkomendasikan untuk dicalonkan sebagai Pengawas Keuangan Umum yang baru. Pencalonan Presiden harus dikonfirmasi oleh Senat. Pengawas Keuangan Umum diangkat untuk satu kali masa jabatan 15 tahun yang tidak dapat diperbarui.[278]

b. Philipina (*Commission on Audit*)

Aturan mengenai pengisian jabatan pimpinan COA telah disebutkan dalam *Philippine Constitution*: [279]

1) Akan ada Komisi Audit yang terdiri dari seorang Ketua dan dua Komisaris, yang merupakan warga negara asli Filipina dan, pada

[277] GAO, "*U.S. Comptroller General*", *Op.Cit.*
[278] *Ibid*
[279] *1987 Philippine Constitution Article IX-D: the Commission on Audit.*

saat pengangkatan mereka, setidaknya berusia tiga puluh lima tahun, akuntan publik bersertifikat dengan tidak kurang dari sepuluh tahun pengalaman audit, atau anggota Pengacara Filipina yang telah terlibat dalam praktik hukum setidaknya selama sepuluh tahun, dan tidak boleh menjadi kandidat untuk posisi elektif apa pun dalam pemilihan segera sebelum pengangkatan mereka. Setiap Anggota Komisi tidak boleh memiliki profesi yang sama.

2) Ketua dan Komisaris diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Komisi Pengangkatan untuk masa jabatan tujuh tahun tanpa pengangkatan kembali. Dari mereka yang pertama kali diangkat, Ketua menjabat selama tujuh tahun, satu Komisaris selama lima tahun, dan Komisaris lainnya selama tiga tahun, tanpa pengangkatan kembali. Pengangkatan untuk setiap lowongan hanya untuk bagian yang belum berakhir dari masa jabatan pendahulunya. Dalam hal apapun Anggota tidak boleh ditunjuk atau ditunjuk dalam kapasitas sementara atau bertindak.

Secara garis besar, dapat disimpulkan bahwa seorang ketua maupun dua komisaris yang menempati posisi pimpinan COA merupakan akuntan bersertifikat yang memiliki pengalaman sekurang-kurangnya 10 tahun, atau pengacara yang telah berpengalaman dalam praktik hukum sekurang-kurangnya 10 tahun. Tak hanya itu, yang bersangkutan tidak dapat terlibat atau menjadi kandidat dalam pemilihan, dan tidak bisa rangkap jabatan.

c. Korea Selatan (*Board of Audit and Inspection*)

Sebagaimana telah disebutkan dalam bagian sebelumnya, *Board of Audit and Inspection Act 2015* telah mengatur perihal standar baku dalam pemilihan/pengisian jabatan pimpinan BAI melalui Pasal 7 (Kualifikasi untuk Janji):

Komisaris akan ditunjuk dari antara salah satu dari orang-orang berikut:

1) Seseorang yang telah melayani selama delapan tahun atau lebih sebagai pejabat publik yang termasuk dalam Korps Pegawai Negeri Sipil Senior berdasarkan Pasal 2-2 Undang-Undang Pejabat Publik Negara (termasuk Dewan Audit dan Korps Pegawai Negeri Sipil Senior Inspeksi yang diatur dalam Pasal 17-2 Undang-Undang ini) atau sebagai pejabat publik Kelas III atau lebih tinggi;
2) Seseorang yang telah melayani selama sepuluh tahun atau lebih sebagai hakim, jaksa penuntut umum, hakim militer, pejabat advokat, atau pengacara;
3) Seseorang yang telah melayani selama delapan tahun atau lebih sebagai profesor atau posisi berpangkat lebih tinggi di perguruan tinggi atau universitas terakreditasi;
4) Seseorang yang telah bekerja selama setidaknya dua puluh tahun, di mana ia telah menjabat sebagai pejabat eksekutif selama setidaknya lima tahun, untuk setiap perusahaan yang terdaftar di saham atau perusahaan yang terdaftar di KOSDAQ yang diatur dalam Pasal 9 (15) 3 dari Undang-Undang Jasa Investasi Keuangan dan Pasar Modal atau lembaga yang diinvestasikan pemerintah yang diatur dalam Pasal 2 (1) Undang-Undang Kerangka Kerja tentang Pengelolaan Lembaga yang Diinvestasikan Pemerintah.

4.2.1.5.4 *Conflict of Interest* Dalam Jabatan Pimpinan BPK

a. Amerika Serikat (*Government Accountability Office*)

The Comptroller General (Pengawas Keuangan Umum) bertindak sebagai chief executive officer GAO (agensi independent di ranting legislative) yang memiliki fungsi utama membantu Kongres menentukan seberapa efektif lembaga cabang eksekutif melakukan pekerjaannya, melalui proses audit dan investigasi. Sebagai *chief executive officer*, *The Comptroller General* bertanggung jawab penuh atas seluruh operasi yang dilakukan GAO. [280]

[280] GAO, "*U.S. Comptroller General*", *Op.Cit.*

Sebelum adanya *The General Accounting Office Personnel Act of* 1980, GAO masih bergantung pada persyaratan dari beberapa entitas cabang eksekutif, terutama *Office of Personnel Management* (Kantor Manajemen Personalia) dan *the Merit System Protection Board* (Dewan Perlindungan Sistem Merit). Namun, ketergantungan tersebut dipandang sebagai sesuatu yang penting untuk diubah melalui *The General Accounting Office Personnel Act of* 1980 dengan tujuan menghilangkan bahkan munculnya konflik kepentingan, karena GAO telah meningkatkan pengawasan terhadap badan-badan ini dan sistem personalia federal.[281] Sebagai gantinya, GAO kini mengurus urusan personalia nya sendiri melalui GAO *Personnel Appeals Board*. Mendampingi perubahan ini, terdapat pula persyaratan untuk memenuhi ketentuan *pada Title 5 of the US Code*, yang menetapkan prinsip-prinsip sistem merit dan melarang praktik personel tertentu.[282]

The Comptroller General and chief of GAO saat ini, *Gene Dodaro*, bergabung dengan GAO sebagai auditor tingkat pemula pada tahun 1973 setelah lulus dari Lycoming College. Sekian lama berkarir, Dodaro memperoleh penempatan eksekutif pertamanya di GAO sebagai Direktur Asosiasi untuk masalah manajemen di General Government Division (Divisi Pemerintahan Umum). Setelahnya, tepatnya pada tahun 1993 ia diangkat sebagai Asisten Pengawas Keuangan Umum untuk Accounting and Information Management (Manajemen Akuntansi dan Informasi). Karirnya di GAO terus membaik hingga dinominasikan oleh Presiden Barack Obama sebagai Comptroller General dan kepala GAO yang ke delapan, menggantikan David M. Walker yang saat itu mengundurkan diri sebelum masa jabatannya berakhir.[283]

b. Philipina (*Commission on Audit*)

Bila dibaca dengan cermat maka pada dasarnya *1987 Philippine Constitution* telah meletakkan dasar Peraturan yang mengadopsi *Merit System*

---

[281] U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, General Accounting Office Personnel Act of 1979, S.Rept. 96-540, 96th Cong., 1st sess. (Washington: GPO, 1979), hal. 2.

[282] 94 Stat. 27

[283] GAO, "*Gene L. Dodaro Biography*", https://www.gao.gov/about/comptroller-general/biography , diakses tanggal 23 Oktober 2021.

dan independensi dengan tujuan menghindari munculnya *conflict of interest: a*kan ada Komisi Audit yang terdiri dari seorang Ketua dan dua Komisaris, yang merupakan warga negara asli Filipina dan, pada saat pengangkatan mereka, setidaknya berusia tiga puluh lima tahun, akuntan publik bersertifikat dengan tidak kurang dari sepuluh tahun pengalaman audit, atau anggota Pengacara Filipina yang telah terlibat dalam praktik hukum setidaknya selama sepuluh tahun, dan tidak boleh menjadi kandidat untuk posisi elektif apa pun dalam pemilihan segera sebelum pengangkatan mereka. Setiap Anggota Komisi tidak boleh memiliki profesi yang sama.[284]

c. Korea Selatan (*Board of Audit and Inspection*)

Policy maker Korea Selatan telah melakukan upaya yang sangat baik dalam menjaga independensi pimpinan Lembaga audit/pemeriksa keuangannya. Upaya yang sangat baik ini tercermin dari berbagai aturan dalam *Board of Audit and Inspection Act 2015* yang membatasi para pengisi jabatan pimpinan BAI melalui pasal-pasal berikut:

1) Pasal 9 (Larangan Merangkap Jabatan Lain, dll.)
   Tidak ada Komisaris yang dapat, saat dia berada di kantor, secara bersamaan memegang salah satu kantor berikut atau mengoperasikan bisnis yang menghasilkan keuntungan:
   a. Jabatan anggota Majelis Nasional atau anggota dewan lokal;
   b. Jabatan pejabat publik instansi administrasi;
   c. Jabatan eksekutif atau karyawan organisasi yang tunduk pada audit dan inspeksi sesuai dengan Undang-Undang ini;
   d. Kantor atau posisi lain yang remunerasinya dibayar.
2) Pasal 10 (Larangan Kegiatan Politik)
   Tidak ada Komisaris yang diizinkan untuk berafiliasi dengan partai politik atau untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik.
3) Pasal 15 (Pengecualian Komisaris)
   a) Tidak ada Komisaris yang dapat campur tangan selama musyawarah hal-hal berikut:

[284] *1987 Philippine Constitution Article IX-D: the Commission on Audit*

i. Hal-hal di mana Komisaris sendiri terlibat;
ii. Hal-hal di mana seseorang yang merupakan atau merupakan kerabat Komisaris terlibat;
iii. Hal-hal di mana Komisaris berdiri sebagai saksi atau saksi ahli untuk orang yang terlibat;
iv. Hal-hal di mana Komisaris telah berpartisipasi untuk penyelidikan atau pemeriksaan sebelum dia ditunjuk.

b) Ketika keputusan untuk pemakzulan diberikan terhadap Komisaris, atau Komisaris tunduk pada pengadilan pidana yang tertunda, pelaksanaan kekuasaannya akan ditangguhkan sampai keputusan untuk pemakzulan atau keputusan pengadilan menjadi final dan konklusif.

Melalui adanya perangkat aturan di atas, dengan pengawasan secara internal maupun eksternal yang baik dan berkelanjutan, diharapkan dapat meminimalisasi kemungkinan adanya *conflict of interest.* Sejauh ini, Peraturan mengenai larangan ataupun batasan-batasan para pimpinan BAI merupakan yang paling komprehensif diantara 2 lembaga lainnya (GAO dan COA).

4.2.1.5.5 Mekanisme Pengawasan Internal

a. Amerika Serikat (*Government Accountability Office*)

The GAO Personnel Act of 1980, disetujui 15 Februari 1980, mengharuskan pengawas keuangan umum untuk membentuk sistem manajemen personalia independen untuk karyawan GAO. Sistem ini tidak akan tunduk pada regulasi atau pengawasan badan-badan eksekutif. GAO *Personnel Appeals Board* melakukan fungsi adjudikatif rekan-rekan cabang eksekutifnya: *the Equal Employment Opportunity Commission; the Federal Labor Relations Authority; the Merit Systems Protection Board; and the Office of Special Counsel*.[285]

[285] 94 Stat. 27; 31 U.S.C.A. 52-1

GAO *Personnel Appeals Board* terdiri dari 5 anggota yang ditunjuk oleh Pengawas Keuangan Umum, dengan kriteria:[286]

1) Bukan merupakan pegawai/mantan pegawai kantor atau *Architect of the Capitol, the Botanic Garden,* serta *the Senate Restaurants*
2) Kemampuan yang ditunjukkan, latar belakang, pelatihan, dan pengalaman yang diperlukan untuk memenuhi syarat secara khusus untuk bekerja di Dewan.
3) Menunjukkan kapasitas dan kemauan untuk mencurahkan waktu yang cukup untuk menyelesaikan kasus secara tepat waktu

Masa jabatan anggota Dewan adalah 5 tahun dan tidak dapat diangkat kembali. Ketika masa jabatan berakhir dan belum kunjung ada penggantinya, maka anggota Dewan dapat terus melayani sampai penggantinya menjabat atau selama 6 bulan setelah masa jabatan berakhir.[287]

GAO *Personnel Appeals Board* memilih salah satu anggotanya sebagai Ketua. Ketua adalah kepala eksekutif dan pejabat administrasi Dewan. Sedangkan *The Comptroller General* (yang sekaligus menjabat sebagai pimpinan GAO) akan menunjuk *General Counsel of the Board* (Penasihat Umum Dewan) berdasarkan daftar yang dipilih oleh ketua.[288]

Hak-hak karyawan GAO, seperti banding dari tindakan yang merugikan, dilindungi oleh pembentukan GAO *Personnel Appeals Board* (Dewan Banding Personil GAO). Hak-hak yang dilindungi dari Tindakan yang merugikan karyawan secara terang telah disebutkan dalam 31 U.S.C. § 732 & 753. Tuntutan/banding dapat diajukan ke Personnel Appeals Board dalam waktu 30 hari sejak tanggal terjadi/diketahuinya tindakan yang mendasari tuntutan, dan akan ditindaklanjuti setelah dilakukan investigasi dengan tujuan mengetahui apakah benar adanya telah terjadi praktik pelanggaran hak/peraturan. [289]

[286] 31 U.S.C. § 751 (2019)
[287] 31 U.S.C. § 752 (2019)
[288] *Ibid*
[289] 31 U.S.C. § 732 and 753 (2019)

b. Philipina (*Commission on Audit*)

Adanya Commission on Audit (COA) sebagai lembaga audit merupakan pengejawantahan terhadap prinsip checks and balances yang berlaku oleh dan terhadap COA. COA diberikan oleh Konstitusi kekuasaan, wewenang, dan tugas untuk memeriksa, mengaudit, dan menyelesaikan semua audit yang berkaitan dengan pendapatan dan penerimaan, dan pengeluaran atau penggunaan dana dan properti, yang dimiliki atau dipegang oleh, atau berkaitan dengan Pemerintah, atau salah satu subdivisi, badan, atau perangkatnya, termasuk perusahaan yang dimiliki atau dikendalikan oleh pemerintah dengan piagam asli, dan berdasarkan pasca-audit. Faktanya, Konstitusi itu sendiri mengatakan: "Tidak ada undang-undang yang akan mengecualikan entitas Pemerintah atau anak perusahaannya dalam bentuk apa pun, atau investasi dana publik apapun, dari yurisdiksi Komisi Audit."[290]

Berdasarkan Konstitusi, dapat diartikan pula bahwa COA dengan kewenangannya juga bertugas untuk mengaudit dirinya sendiri, karena COA pun merupakan bagian dari entitas pemerintahan. Namun, sejauh ini belum ditemukan adanya Lembaga audit internal yang secara khusus melakukan pengawasan dan audit terhadap COA, baik dari segi pelaksanaan tugasnya sebagai *final and supreme auditor* atau sebagai entitas pemerintahan pada umumnya. Secara eksternal COA dapat diaudit oleh seluruh Lembaga konstitusional lainnya (terlebih yang memiliki fungsi pemeriksaan), kecuali KPU.[291] Dalam hal ini, prinsip check and balances tetap terjaga, meskipun lebih efektif bila dilakukan secara eksternal.

Adapun Lembaga internal yang mengurusi pemenuhan hak karyawan COA adalah COA *Grievance Settlement Committee* (Komite Penyelesaian Keluhan COA), yang diisi oleh seorang ketua dan wakil ketua, serta 5 orang anggota yang semuanya berasal dari berbagai divisi yang ada dalam COA. *Grievance Settlement Committee* dibentuk berdasarkan tujuan

[290] 1987 Philippine Constitution

[291] Project Jurisprudence, " *Who Audits the Commission on Audit* ", https://www.projectjurisprudence.com/2021/08/who-audits-commission-on-audit.html , diakses tanggal 24 Oktober 2021

yang terdapat dalam *Revised Administrative Code of* 1987 yaitu untuk menjamin hak pegawai/karyawan dalam mengajukan keluhan dan diadili berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam badan/instansi yang bersangkutan. Dengan adanya *Grievance Settlement Committee*, karyawan dapat mengajukan keluhan dengan mengisi formulir keluhan dan mengikuti proses pemeriksaan hingga memperoleh keputusan dan penyelesaian atas keluhannya. Bahkan, Ketika karyawan yang bersangkutan merasa tidak puas dengan keputusan atas keluhannya, maka dapat mengajukan banding. [292]

c. Korea Selatan (*Board of Audit and Inspection*)

Pengawasan internal BAI pada dasarnya telah diatur secara komprehensif dalam *Board of Audit and Inspection Act 2015*:

1) Pasal 4 (Ketua)
    a. Untuk memberikan saran dan saran kepada Ketua Umum sesuai permintaan, organ penasihat dapat ditetapkan dalam Dewan Audit dan Inspeksi.
    b. Hal-hal mengenai komposisi dan pengoperasian organ-organ penasehat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Peraturan Pemeriksaan.
2) Pasal 18-2 (Pembentukan Komite Disiplin)
    a. Untuk memutuskan setiap tindakan disipliner terhadap karyawan Dewan Audit dan Inspeksi, komite disipliner harus dibentuk dalam Dewan Audit dan Inspeksi, dan komposisi, jenis, kekuasaan, prosedur pemeriksaan komite disipliner, dan hal-hal lain yang diperlukan, harus ditentukan oleh Dewan Audit dan Peraturan Inspeksi.
    b. Setiap tindakan disipliner terhadap suatu pegawai harus diambil oleh Ketua setelah resolusi yang disahkan oleh komite disiplin: Asalkan, Bahwa penghapusan dan pemberhentian pejabat publik yang termasuk dalam Dewan Audit dan Inspeksi

[292] COA, " *Coa Grievance Settlement Committee",* https://www.coa.gov.ph/phocadownload/userupload/HR/primer.pdf . diakses tanggal 24 oktober 2021.

Senior Pegawai Negeri Sipil Korps atau karyawan Kelas V atau lebih tinggi akan dieksekusi oleh Presiden atas rekomendasi Ketua setelah resolusi yang disahkan oleh komite disiplin.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan sistem pengawasan internal BAI ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan melalui Peraturan Pemeriksaan. Selanjutnya, dibentuk *Disciplinary Committee* (Komite Disipliner) untuk memutuskan setiap tindakan disipliner terhadap karyawan BAI.

4.2.2 Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Yang Mendasari Perubahan Materi Muatan UUD 1945 dan Peraturan Turunan Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satu asas tersebut adalah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan. Maksudnya yakni pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Mencermati ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka jenis-jenis dari peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, hingga Jenis Peraturan Perundang-undangan lain

yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh lembaga/badan/instansi negara.[293]

Perihal pembahasan dalam kajian ini, maka lingkup peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam jenis kajian adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh sebab itu, hasil evaluasi terhadap dasar pengaturan hingga pelaksanaan kewenangan dari BPK membutuhkan dasar atau landasan dalam upaya memperbarui hasil evaluasi tersebut hingga menjadi draft rancangan perubahan peraturan perundang-undangan yang akan digunakan kedepannya. Dalam hal ini, bagian ini akan menguraikan landasan filosofis, landasan sosiologis, serta landasan yuridis.

4.2.2.1 Landasan Filosofis

Perjuangan para pendiri bangsa sehingga menghasilkan sebuah kemerdekaan telah membuat para pendiri bangsa merumuskan sebuah ideologi yang digali dari nilai-nilai sosial kebangsaan.[294] Para pendiri bangsa sadar akan pentingnya sebuah ideologi karena diyakini akan membawa negara-bangsa ke arah kemakmuran dan keadilan.[295]

Tatkala bangsa Indonesia akan mencapai fase nasionalisme modern, diletakkannya prinsip-prinsip dasar filsafat sebagai suatu asas dalam hidup berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar tersebut diangkat dari filsafat bangsa Indonesia yang kemudian diabstraksikan menjadi prinsip dasar filsafat negara yakni Pancasila.[296]

Pancasila sebagai dasar filsafat negara, *Philosofische Grondslag* dari negara mengandung konsekuensi bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara yang meliputi segala peraturan perundang-

[293] Lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[294] Wawan Tunggul Alam, (*et.a),* (2000). *Bung Karno Menggali Pancasila.* Gramedia, Jakarta, hal. 25.

[295] Tujuan dari setiap Ideologi adalah untuk menghindari penderitaan manusia dengan menggabungkan ide-ide, emosi, dan orang-orang dalam moda produksi perubahan sosial yang mendasar. Widodo Dwi Putro, (2019). "Pancasila di era Pasca Ideologi", *Jurnal Veritas et Justitia,* Vol. 5, (1) : 6.

[296] Kaelan, (2002). *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia,* Paradigma, Yogyakarta, hal. 1.

undangan dalam negara hingga pemerintahan dan aspek-aspek kenegaraan lainnya harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.[297] Sejalan dengan hal tersebut, Pancasila juga berkedudukan sebagai sumber hukum atau sebagai sumber tertib hukum Indonesia yang tercantum dalam ketentuan tertib hukum tertinggi yakni Pembukaan UUD 1945, yang pada hakikatnya perlu dikongkritisasikan (dijabarkan) dalam Pasal-pasal UUD 1945 serta hukum positif lainnya.[298]

Mencermati Pancasila sebagai *Philosofische Grondslag,* salah satu tujuan bernegara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia". Tujuan tersebut melekat dalam setiap periode pemerintahan Indonesia, yang kemudian dijadikan sebagai tujuan nasional bangsa dan negara Indonesia baik dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif maupun kekuasaan yudikatif. Dengan demikian, setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan baik dalam kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif maupun kekuasaan yudikatif harus bergerak dalam kerangka keadilan sosial yang menjamin terwujudnya asas adil dan merata serta menjaga keselarasan, keseimbangan dan keserasian dalam pembangunan.

Untuk mencapai cita-cita tersebut dan melaksanakan penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini disebabkan karena adanya kehendak dari para pendiri bangsa agar rakyat Indonesia memiliki kedaulatan secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik, tetapi juga memiliki kedaulatan ekonomi, dan sosial. Pandangan filosofis mengenai pentingnya nilai-nilai yang termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945 juga diakui secara politis dengan

[297] *Ibid,* hal. 59.
[298] *Ibid,* hal. 61.

dipertahankannya bagian "Pembukaan" UUD 1945 tanpa adanya perubahan sejak awal pembentukan hingga amandemen UUD 1945 pada 2000-2002.[299]

Falsafah tersebut kemudian menjadi norma yang diatur di dalam hukum tertinggi di Indonesia, yaitu Konstitusi. UUD 1945 mengatur mengenai pemeriksaan, pengelolaan, dan tanggung jawab terkait keuangan negara. Pengawasan serta pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan agar terwujud kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan tersebut dibutuhkan kekuasaan auditif yang akan melakukan fungsi *checks and balances* terhadap penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam aspek keuangan negara. Kekuasaan auditif tersebut diwujudkan dalam lembaga negara, yaitu Badan Pemeriksa Pemeriksa Keuangan.

Eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam menjaga agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan dengan persetujuan DPR diselenggarakan sebagaimana mestinya. Pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan tidak saja dari sisi pertanggungjawaban akuntansi saja, namun juga dari sisi kesesuaian dengan kebijakan pengelolaan keuangan negara sebagaimana ditetapkan dalam APBN. Pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan lebih ditujukan pada politik anggaran dari pemerintah dalam melaksanakan APBN.

Besarnya peran yang dibebankan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengawasi secara langsung pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional. Kondisi tersebut ditegaskan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945, yaitu "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri".

[299] Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Edisi Revisi. Jakarta, hal. 3.

Guna menjalankan amanat Pancasila dan UUD 1945, maka negara berkewajiban untuk menjamin *checks* and *balances* terhadap penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam aspek keuangan negara yang didasarkan pada prinsip keadilan sosial. Oleh karena itu, negara harus mengedepankan transparansi dan akuntabilitas sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan dapat mengakses dengan mudah bagaimana hasil pemeriksaan, pengelolaan, dan tanggung jawab keuangan negara yang telah dilakukan oleh BPK.

4.2.2.2 Landasan Sosiologis

Lemahnya pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK dalam hal ini minimnya transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam kinerja BPK menyebabkan maraknya terjadi kasus korupsi. Padahal, posisi BPK ditempatkan sejajar dengan pemerintah oleh Konstitusi, yaitu sama-sama sebagai lembaga tinggi negara. Namun pada prakteknya, peran BPK kerap direduksi oleh pemerintah dengan membatasi objek pemeriksaan, cara atau metode pemeriksaan, isi dan nada laporan hasil pemeriksaan BPK, bahkan terdapat hasil pemeriksaan BPK yang tidak ditindaklanjuti. Dalam kondisi demikian, sulit untuk menciptakan pengawasan yang optimal terhadap pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

Dalam pengisian jabatan keanggotaan di BPK, prosesnya masih dilakukan melalui mekanisme *fit and proper test* yang diakhiri dengan *voting*, dimana hal ini merupakan ancaman bagi independensi BPK baik dalam aspek kelembagaan, pemeriksaan dan pelaporan. Selain itu, ancaman independensi BPK lainnya datang ketika Ketua BPK merangkap jabatan sebagai Ketua dari suatu organisasi yang dibiayai oleh APBN. Sebagaimana Ketua BPK saat ini merangkap jabatan sebagai Ketua Persatuan Bulu Tangkis Seluruh Indonesia (PBSI), dimana PBSI merupakan induk organisasi bulu tangkis yang rutin menerima bantuan dana dari APBN untuk menjalankan program peningkatan prestasi atlet bulu tangkis Indonesia. Dengan adanya kondisi tersebut,

independensi BPK pun patut dipertanyakan, karena selain berpotensi melanggar Kode Etik BPK itu sendiri sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 5 ayat (2) huruf m Peraturan BPK No. 4 Tahun 2018 tentang Kode Etik BPK, rangkap jabatan terhadap organisasi yang dibiayai oleh APBN merupakan pintu terjadinya *conflict of interest*.

Terkait rangkap jabatan tersebut di atas, yang telah melanggar Kode Etik BPK, hingga saat ini tidak ada keterbukaan informasi bagaimana penindakan Majelis Kehormatan Kode Etik terkait hal tersebut. Adanya ketertutupan informasi terkait penindakan atas pelanggaran Kode Etik bukan hanya pada kasus rangkap jabatan itu saja, melainkan pada semua pelanggaran Kode Etik. Hingga saat ini publik tidak mengetahui bagaimana mekanisme pengawasan internal yang dilakukan oleh Majelis Kode Etik BPK, berapa jumlah pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh pihak internal, dan bagaimana penindakannya. Dengan adanya ketertutupan seperti itu, maka dapat dikatakan bahwa BPK saat ini masih minim proses transparan, akuntabel, dan profesionalisme. Penguatan kelembagaan BPK selain terhadap organisasi, formasi dan rekrutmen serta tata kerja juga terhadap hasil pemeriksaan BPK.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut serta guna menjawab besarnya harapan rakyat Indonesia terhadap BPK dalam melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara yang bersih, akuntabel dan transparan maka penting untuk melakukan penguatan kelembagaan dengan meninjau kembali dan melakukan beberapa perubahan terhadap substansi yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BPK.

4.2.2.3 Landasan Yuridis

Kewenangan BPK sebagai sebuah lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara diberikan secara konstitusional oleh UUD 1945 sebagaimana diatur di dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Menurut Jimly Asshidiqie, dengan adanya kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh BPK

untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab terhadap keuangan negara, membuat kedudukan dan peranan BPK menjadi sangat penting. Bahkan dalam konteks tertentu, BPK juga terkadang disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main organ*).[300]

Mencermati naskah awal UUD 1945, pengaturan terhadap BPK hanya disebutkan dalam satu ayat saja pada pasal 23, yakni pada ayat (5). Munculnya gagasan pengaturan terhadap BPK dalam naskah awal UUD 1945 tidak terlepas dari gagasan Soekarno yang menyatakan bahwa pengelolaan negara tidak cukup hanya mengandalkan lembaga negara yang dikenal dalam konsep *Trias Politika*.[301] Dalam hal ini, pengawasan dan pemeriksaan keuangan yang juga menjadi salah satu tugas dari DPR dapat bersifat politis, oleh karenanya dibutuhkan suatu lembaga negara yang secara khusus dan bersifat independen dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah, khususnya dalam hal pemeriksaan keuangan.

Walaupun dalam proses pembentukan awal melalui Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (naskah awal), BPK berkedudukan di Magelang dan hanya dijabarkan dalam dua pasal saja[302], namun kehadiran BPK telah ada dalam lintasan sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik dengan adanya perubahan konstitusi maupun adanya perubahan sistem pemerintahan, serta tetap dipertahankan kedudukannya hingga kini.

Pasca reformasi, BPK telah mendapatkan dukungan konstitusional dari MPR RI dalam Sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang Keuangan Negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR No.VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya

[300] Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal. 115-116.
[301] Saldi Isra, *Op.cit*, hal. 228.
[302] Lihat Sri Soemantri, (1981). *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Alumni, Bandung, hal. 154.

perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional. Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD Tahun 1945 telah diamandemen. Sebelum amandemen, BPK RI hanya diatur secara minimalis, namus pasca perubahan UUD 1945 pengaturan terhadap BPK semakin jelas dengan kewenangan konstitusional yang diberikan.

Dewasa ini, pengaturan lebih lanjut tentang BPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Melalui UU tersebut, pasal 6 menjelaskan bahwa BPK mempunyai tugas sebagai berikut:

a. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
b. Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
c. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.
d. Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
e. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Dalam menjalankan tugas pemeriksaan, pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK mencakup pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Adapun pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terdiri atas tiga bentuk, yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.[303]

Sementara itu, menurut Sri Soemantri secara umum wewenang dari BPK terdiri atas:[304] *pertama,* meminta keterangan tentang hasil pemeriksaan badan-badan dan instansi-instansi yang mempunyai tugas dalam bidang pemeriksaan dan pengawasan; *kedua,* mengusahakan adanya keseragaman dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan dan pengawasan; *ketiga,* memberi keterangan kepada Presiden, DPR atau menteri yang bersangkutan tentang kekurangan dan penyelewengan dalam penguasaan dan pengurusan keuangan negara; *keempat,* mengadakan penyidikan tindak pidana. Berdasarkan kedudukannya, BPK mempunyai kedudukan tidak di atas pemerintah, namun juga tidak berada di bawah pengaruh pemerintah, melainkan di luar pemerintahan yang bersifat otonom atau independen. [305]

Kehadiran BPK sebagai lembaga negara dan pengaturannya diatur secara konstitusional dalam UUD 1945 merupakan hal yang penting untuk diapresiasi karena dapat menjadi salah satu bentuk pengawasan dalam penyelenggaran bernegara yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, menurut Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, dalam upaya lebih menyempurnakan UUD 1945, perubahan terhadap UUD 1945 diperlukan guna melakukan perubahan terhadap berbagai hal, salah satu diantaranya adalah susunan dan wewenang dari BPK.[306] Namun pada faktanya, proses pelaksanaan amanat konstitusi tersebut dalam hal audit keuangan negara yang dijalankan oleh BPK RI memiliki sejumlah hambatan yang dialami BPK dalam melaksanakan fungsi pemeriksaan.

---

[303] Lihat Saldi isra, *Op.cit*, hal. 245.
[304] Sri Soemantri, *Op.cit*, hal. 166.
[305] Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hal. 166.
[306] Bagir Manan Dan Susi Dwi Harjanti, *Op.cit*, hal. 53.

Pertama, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan kewenangan kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan, seperti UU No. 16 Tahun 2000 tentang Perubahan kedua atas UU No. 16 Tahun 1983 tentang Ketentuan umum dan tata cara Perpajakan; UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi daerah; UU No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan; UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan; PP No. 30 Tahun 2003 tentang Perum Perhutani; dan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Pasar Modal.

Kedua, UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK ternyata belum menjawab secara utuh kebebasan dan kemandirian kelembagaan serta pelaksanaan tugas BPK sebagaimana diamanatkan dalam Konstitusi. Penegasan terhadap kebebasan dan kemandirian yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 31 UU No. 15 Tahun 2006 hanya mencakup aspek pemeriksaan saja. Padahal, untuk dapat menjawab kelembagaan yang bebas dan mandiri seharusnya mencakup dua aspek yang tak dapat dipisahkan yaitu aturan main yang meliputi pemeriksaan dan pelaporan serta aspek lembaga itu sendiri. Penyebutan secara eksplisit terhadap kedua aspek tersebut hanya dimuat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang menyebutkan bahwa:

> Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu reformasi atas ketentuan Pasal 23 ayat (5) tentang Badan Pemeriksa Keuangan telah memperkokoh keberadaan dan kedudukan BPK yaitu sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri. Kedudukan BPK sebagai lembaga negara pemeriksa keuangan negara perlu dimantapkan disertai dengan memperkuat peran dan kinerjanya. Kemandirian dan kebebasan dari ketergantungan kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat

> diperlukan oleh BPK agar dapat melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. [307]

Dengan penguatan dasar hukum terkait kebebasan dan kemandirian lembaga, maka diharapkan juga dapat mengubah pengaturan-pengaturan lainnya terkait Kode Etik dan penyelesaiannya. Peraturan BPK terkait Majelis Kode Etik harus diperjelas bagaimana mekanisme internal, bagaimana pencegahan dan penanganan *conflict of interest* dalam jabatan pimpinan dan anggota BPK, serta keterbukaan informasi bagi publik atas segala informasi mengenai penyelesaian Kode Etik di BPK.

Adapun terkait dualisme lembaga yang memeriksa keuangan negara, maka perlu segera ditentukan bagaimana rumusan lembaga yang berwenang melakukan pemeriksaan dan penetapan kerugian keuangan negara. Dalam penyelarasan atas peraturan perundang-undangan terkait pemeriksaan keuangan, perlu ditegaskan bahwa lembaga yang berwenang untuk melakukan audit investigasi kerugian keuangan negara dalam kaitan dengan tindak pidana adalah BPK. Selain itu, perlu juga ditegaskan bagaimana indikator hasil pemeriksaan BPK dan bagaimana tindak lanjut yang konkret dari hasil pemeriksaan tersebut, upaya tindak lanjut yang memberikan kewenangan lembaga lain (penegak hukum) untuk menindaklanjuti dan tidak menunggu dari BPK yang memulai terlebih dahulu untuk memberitahukan kepada lembaga lain (penegak hukum), serta keterbukaan informasi atas segala tindakan yang dilakukan oleh BPK. Penegasan ini agar sesuai dengan Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah menggariskan tugas BPK secara konstitusional yakni memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, sehingga tidak menimbulkan tumpang-tindih dengan entitas pemerintah lainnya yang menimbulkan potensi pelanggaran konstitusi dan ketidakpastian hukum. Mendasarkan pada

[307] Penjelasan UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

pertimbangan sebagaimana dimaksud perlu dilakukan perubahan atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BPK.

4.2.3 Rumusan Pengaturan Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Kedepan

Suatu peraturan perundang-undangan dapat dipahami sebagai bagian dari *social contract* (kontrak sosial) yang memuat aturan main dalam berbangsa dan bernegara, sekaligus sebagai satu-satunya peraturan yang dibuat untuk memberikan batasan-batasan tertentu terhadap jalannya pemerintahan.[308] Batasan-batasan tersebut juga diiringi dengan pengaturan kewenangan dari setiap alat-alat kelengkapan negara, khususnya lembaga negara.

Setiap peraturan perundang-undangan sebagai sebuah produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Oleh sebab itu, menurut Mahfud MD, setiap upaya melahirkan hukum produk hukum yang berkarakter responsif/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik di Indonesia.[309] Kondisi yang demikian juga meliputi proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BPK.

Pengaturan terhadap BPK sebagaimana telah diuraikan oleh penulis sejatinya telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 yang merupakan ikhtiar untuk menyempurnakan dasar hukum terhadap kelembagaan BPK dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973. Selain itu, lahirnya UU BPK tahun 2006 tersebut juga merupakan bentuk penjabaran/pelaksanaan lebih lanjut dari lahirnya Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

---

[308] Laurensius Arliman, (2016). *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia,* Deeppublih, Yogyakarta, hal. 1.

[309] Moh.Mahfud MD, (2009). *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi,* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 368.

Mencermati evaluasi materi muatan UUD 1945 tentang BPK serta pelaksanaannya yang terdiri atas pengaturan dan kewenangan kelembagaan BPK yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, memang beririsan dengan posisi BPK dalam konstitusi dan undang-undang organik pelaksananya.

Secara umum, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis di Indonesia mengatur tentang adanya kekuasaan pemerintah dan badan-badan pemerintah dan kerja dari badan-badan tersebut. Dalam pandangan E.C.S Wade bahwa undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintah suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.[310] sejalan dengan hal tersebut, C.F Strong menjelaskan bahwa konstitusi sebagai kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah dalam arti luas, hak-hak dari yang diperintah, serta hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.[311]

Berangkat dari dua penjelasan tersebut, maka sejatinya UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis di Indonesia merupakan dokumen atau naskah tertulis yang menjelaskan secara luas dan umum tentang berbagai hal, termasuk badan-badan negara yang mempunyai tugas tertentu. Berkaitan dengan hal tersebut, maka apabila mencermati pengaturan BPK sebagai badan/lembaga negara yang kewenangannya diberikan pula oleh UUD 1945 melalui Pasal 23E telah secara umum dan luas disebutkan, sebagaimana kedudukan UUD 1945 sebagai puncak dari hierarki peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum secara umum untuk kemudian selanjutnya dijabarkan lebih lanjut melalui undang-undang dan peraturan lainnya. Demikian halnya penjelasan terhadap mekanisme pemilihan anggota dan kedudukan BPK di setiap provinsi di Indonesia sebagai terjemahan atas pentingnya pengawasan dan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara yang digunakan oleh setiap tingkatan pemerintahan hingga di daerah, maka pengaturan terhadap dua hal tersebut yang disebutkan secara umum untuk

[310] Dahlan Thaib, (*et.al*), *Op.cit,* hal. 8.
[311] *Ibid,* hlm. 11.

selanjutnya diuraikan lebih lanjut dengan undang-undang telah sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, substansi pengaturan BPK dalam UUD 1945 yang meliputi kewenangan, mekanisme pengisian lembaga, hingga kedudukan lembaga perwakilan BPK dalam pandangan peneliti telah memadai. Adanya ketiga hal tersebut secara umum juga dijelaskan dalam pengaturan terhadap lembaga negara yang lain dalam UUD 1945 semisal lembaga kekuasaan kehakiman (MA, MK dan KY).

Kejelasan pengaturan BPK dalam konstitusi tersebut meneguhkan bahwa substansi norma dalam Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G belum perlu dilakukan perubahan. Oleh sebab itu, problem yang dihadapi oleh BPK sebagaimana hasil evaluasi yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya lebih menitikberatkan pada pengaturan BPK dalam peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945, dalam hal ini melalui penyelarasan dan pengharmonisasian UU BPK.

Penyesuaian terhadap hasil evaluasi tentang BPK tersebut dapat dilakukan melalui perubahan UU BPK yang saat ini telah dijalankan lebih dari satu dekade. Perubahan ini dimaksudkan untuk menempatkan BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan keuangan negara secara eksternal dengan kedudukannya sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri. Gagasan terhadap perubahan ini dilandasi karena masih adanya beberapa hal yang kurang maksimal dijalankan sekaligus merumuskan adanya hal-hal baru yang perlu untuk diatur dan dibatasi secara jelas.

Mengingat tantangan BPK semakin besar, dan ekspektasi rakyat kepada BPK semakin tinggi, maka perlu melakukan pemutakhiran undang-undang dalam memperkuat peran BPK untuk mewujudkan tujuan bernegara. Dalam hal ini, upaya penyelarasan terhadap UU BPK pernah dihasilkan melalui penelitian yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dari hal penelitian tersebut menunjukkan bahwa penguatan kelembagaan dengan meninjau kembali dan

melakukan beberapa perubahan terhadap substansi Undang-Undang BPK terkait:[312] Periode kepemimpinan BPK (Ketua dan Wakil Ketua BPK), Kebebasan dan kemandirian dalam menentukan formasi dan rekrutmen Pelaksana BPK, Kebebasan dan kemandirian dalam menentukan struktur organisasi dan tata kerja Pelaksana BPK, Penilaian dan penetapan jumlah kerugian negara/penghitungan kerugian negara, serta Penyempurnaan atau penambahan beberapa pasal dalam mengakomodasi perkembangan pemeriksaan keuangan.

Hasil penelitian dari BPHN tersebut sejatinya juga selaras dengan hasil evaluasi yang telah dijabarkan oleh peneliti pada bagian sebelumnya. Menyikapi hal tersebut, upaya perubahan terhadap UU BPK adalah sebuah keharusan yang penting untuk dilakukan. Adapun beberapa hal yang perlu dilakukan perubahan dalam UU BPK adalah sebagai berikut:

Pertama, Perihal tindak lanjut hasil pemeriksaan. Kontradiksi adanya kewajiban dalam Pasal 8 ayat (3) UU BPK dengan rumusan Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 yang justru memberikan kewajiban lembaga lain (dalam hal ini penegak hukum) terhadap adanya unsur tindak pidana dalam hasil pemeriksaan BPK perlu dilakukan perubahan. Pada hakikatnya, setiap lembaga negara mempunyai 'kewajiban moril' untuk melaporkan adanya praktik tindak pidana yang melanggar hukum yang terjadi atau diketahui kepada lembaga penegak hukum. Akan tetapi, apabila merunut maksud dari Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 sejatinya upaya penegakan hukum secara aktif harus dilakukan oleh lembaga penegak hukum. Perihal adanya hasil pemeriksaan dari BPK yang mengarah pada adanya unsur tindak pidana, maka seharusnya kewajiban dari penegak hukum untuk meminta hasil pemeriksaan tersebut kepada BPK. Posisi yang demikian akan menempatkan lembaga penegak hukum sebagai lembaga yang aktif, sedangkan posisi pasif yang dimiliki oleh BPK sejalan dengan posisinya yang hanya sebatas

[312] Badan Pembinaan Hukum Nasional, (2018). *Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan,* Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal. 13-14.

melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara serta menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD, DPRD, serta lembaga perwakilan atau badan lain sesuai dengan undang-undang.

Kedua, tentang syarat pencalonan anggota. Terhadap syarat pencalonan ini, ada beberapa hal yang perlu untuk dilakukan pemutakhiran terhadap syarat calon anggota BPK, yakni sekurang-kurangnya 10 tahun mempunyai rekam jejak pada pemeriksaan dan pengawasan pengelolaan keuangan negara atau yang berkaitan dengan tugas pokok dari BPK, minimal 5 tahun telah mengundurkan diri dari partai politik atau tidak aktif dalam partai politik tertentu, menaikkan batas usia minimal calon anggota menjadi 45 tahun dan batas usia maksimal pada usia 60 tahun.

Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mendukung kerja BPK yang lebih profesional, dan tidak terpengaruh dari berbagai kepentingan yang akan mempengaruhi posisi BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Selain itu, khusus tentang batas usia tersebut dimaksudkan untuk efektifnya kepemimpinan di BPK, sebab dengan usia yang matang dan telah mempunyai pengalaman pada waktu tertentu akan menjauhkan praktek-praktek yang dapat mengganggu kredibilitas BPK secara kelembagaan. Dalam hal ini, usia yang terlalu muda rentan dengan berbagai kesempatan dan godaan kepentingan tertentu, sedangkan apabila usia yang terlalu tua justru akan mengganggu pelaksanaan tugas dari setiap anggota yang sangat luas dan berat.

Ketiga, tentang penegakan etik secara kelembagaan. Persoalan etik dan penegakannya sebagai salah satu hal penting dalam pelaksanaan kelembagaan BPK. Uraian terhadap persoalan penegakan etik masih belum maksimal dilakukan oleh MKKE perlu untuk dilakukan adanya upaya perubahan. Mencermati ketentuan dalam UU BPK, tidak ditemukan satupun pasal yang memberikan ruang kepada anggota atau pegawai BPK dalam mengundurkan diri untuk sementara waktu ketika yang bersangkutan memiliki hubungan dengan kasus tertentu. Padahal, dalam menghindari adanya konflik kepentingan yang dapat terjadi pada anggota BPK yang

menjabat sebagai anggota MKKE, adanya ruang untuk berfokus pada pemeriksaan MKKE adalah jauh lebih penting. Hal ini juga akan sekaligus menjawab berbagai keraguan terhadap anggota MKKE yang dikaitkan dalam kasus tertentu.

Selain itu, mekanisme dan hasil pemeriksaan MKKE terhadap anggota maupun pegawai pemeriksa di BPK yang diduga melakukan pelanggaran etik seharusnya dilakukan secara transparan dan dapat diakses oleh publik. Hal ini sejatinya bukan dengan maksud untuk menjatuhkan pihak tertentu melalui hasil pemeriksaan etik yang dibuka ke publik. Akan tetapi, adanya tanggung jawab dalam jabatan yang diemban yang melalui proses sumpah jabatan dan tanggungjawab atas nama rakyat Indonesia, maka sejatinya hasil pemeriksaan terhadap bentuk pertanggungjawaban jabatan tersebut juga harus diketahui oleh publik. Hal ini juga sekaligus sebagai bentuk kontrol kelembagaan dari masyarakat luas.

4.3 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERKAITAN DENGAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

4.3.1 Evaluasi Pengaturan dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Konstitusi sebagai hukum dasar *(fundamental norm)* memiliki karakteristik materi muatan yang salah satunya adalah pembentukan ketatanegaraan (lembaga negara) serta pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.[313] UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia, memuat pembentukan lembaga-lembaga negara beserta pengaturan kewenangannya. salah satu tugas ketatanegaraan yang didesain dalam Konstitusi Indonesia tersebut adalah kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman dalam negara hukum merupakan aspek yang penting. Kekuasaan kehakiman idealnya ditempatkan sebagai poros kekuasaan yang

[313] Sri Soemantri, dikutip dalam Novendri M. Nggilu. (2014). *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis),* UII Press, Yogyakarta, hal. 28

harus independen dan imparsialitas dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi peradilannya sebagaimana ditentukan dalam konstitusinya.

Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.[314]

Memotret pengaturan kekuasaan kehakiman di Indonesia sejatinya telah ada sejak ditetapkannya UUD 1945 oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang tertuang dalam Pasal 25 dan 25 UUD 1945. Kedua pasal tersebut memuat dua hal pokok, *pertama,* penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan oleh lembaga Mahkamah Agung dan badan kehakiman, *kedua,* susunan, kedudukan dan syarat pengangkatan dan pemberhentian diatur dalam undang-undang.[315] Desain kekuasaan kehakiman Ketika itu secara penuh dilaksanakan oleh Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan yang dibentuk melalui undang-undang. Meskipun mengalami perubahan konstitusi dari UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS, pengaturan kekuasaan kehakiman tetap dilaksanakan oleh Mahkamah Agung sebagaimana tertuang dalam Pasal 113 Konstitusi RIS. Sama halnya Ketika terjadi perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS, pelaku kekuasaan kehakiman tetap dilaksanakan secara penuh oleh Mahkamah Agung.

Perubahan fundamental yang terjadi terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman Indonesia pada saat amandemen konstitusi yang bergulir di era reformasi pada tahun 1999-2002. Kekuasaan kehakiman yang semula dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara yang berpuncak pada Mahkamah Agung kemudian berubah menjadi dua poros pelaku kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung beserta badan-badan

[314] Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

[315] Mahkamah Konstitusi. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hal. 13.

peradilan di bawahnya, serta Mahkamah konstitusi.[316] Sementara dalam hal penjagaan terhadap marwah dan martabat hakim dibentuklah sebuah Komisi Yudisial.

Perjalanan 19 tahun UUD 1945 hasil amandemen tahun 1999-2002 menjadi penting untuk dievaluasi. Evaluasi diperlukan untuk mengukur sejauh mana keberhasilan desain kekuasaan kehakiman serta perbaikan yang diperlukan agar kekuasaan kehakiman yang diniatkan sedari awal untuk dapat menegakkan hukum dan keadilan di Indonesia dapat diwujudkan. Dalam kaitannya dengan evaluasi terhadap materi muatan dan pelaksanaannya, dapat dipetakan menjadi dua isu besar, yaitu:

4.3.1.1 Penataan Kewenangan Kelembagaan

Mencermati desain normatif tentang kekuasaan kehakiman, sekilas membacanya, kita hanya akan menemukan 3 (tiga) lembaga yang diatur didalamnya, yaitu Mahkamah Agung,[317] Mahkamah Konstitusi,[318] dan Komisi Yudisial,[319] padahal jika dicermati, terdapat pengaturan lembaga atau badan yang tersamar yang tercermin dari Pasal 24 ayat (3) yang menyebutkan bahwa *"badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".* Badan-badan yang dimaksud adalah badan-badan yang menyelenggarakan fungsi penyelidikan dan penyidikan, fungsi penuntutan,[320] pemberian jasa hukum,[321] serta penyelesaian sengketa di luar pengadilan.[322] Meskipun terdapatnya badan-badan lain yang secara implisit dalam ketentuan bab kekuasaan kehakiman, namun pembahasan mengenai penataan kewenangan kelembagaan ini

[316] Achmad Edi Subiyanto. (2012). Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 9 (4); hal. 665
[317] Pasal 24 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[318] Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[319] Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[320] Badan yang dimaksud diantaranya mencakup kepolisian yang memiliki fungsi penyelidikan dan penyidikan, kejaksaan yang memiliki fungsi penuntutan umum, termasuk KPK yang juga memiliki fungsi penyidikan dan penuntutan.
[321] Badan dimaksud seperti badan atau lembaga pengacara.
[322] Badan yang dimaksdu adalah lembaga arbitrase.

dibatasi hanya terkait dengan pelaku kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta lembaga Komisi Yudisial. Adapun penataan kewenangan kekuasaan kehakiman dimaksud antara lain:

4.3.1.1.1 Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Hal Pengaduan Konstitusional

Sebagai lembaga yang lahir dari rahim reformasi, melalui amandemen konstitusi, Mahkamah Konstitusi dilekati oleh kewenangan dan kewajiban yang meliputi:

a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
c. Memutus pembubaran partai politik;
d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;[323]
e. Mahkamah konstitusi wajib memberi putusan atas Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.[324]

Mencermati kewenangan yang disebutkan di atas dengan perkembangan keilmuan dan praktek ketatanegaraan serta Peradilan Konstitusi di negara lain, perlu dipertimbangkan tentang penambahan kewenangan pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi, sebab jika membandingkan dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi di negara

[323] Lihat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
[324] Pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

lain, Mahkamah Konstitusi tidak sekedar memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang saja, pun juga memiliki kewenangan dalam hal menguji pengaduan konstitusional *(Constitutional Complaint)* oleh warga negara. Harus diakui bahwa dalam pembahasan amandemen konstitusi yang berlangsung pada kurun waktu 1999-2002 tidak menyentuh sama sekali aspek pengaduan konstitusi seperti pada Mahkamah Konstitusi negara lain. fokus pembahasan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi pada saat itu lebih pada pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap undang-undang dasar, penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara, hingga berkembang pada kewenangan pembubaran partai politik dan juga penyelesaian sengketa pemilu, serta kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusan atas pendapat DPR terkait *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden.

Kewenangan pengujian pengaduan konstitusional oleh warga negara tidaklah bisa dipisahkan dari keberadaan Mahkamah Konstitusi yang secara fungsional sebagai pelindung hak konstitusional warga negara *(the protector of citizen's constitutional rights).* Meskipun bentuk perlindungan hak konstitusional warga negara diwadahi melalui pengajuan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, namun mekanisme ini dinilai belum bisa mengcover seluruh persoalan tentang pelanggaran hak konstitusional warga negara, sebab pada beberapa kasus, pelanggaran hak konstitusional tidak berkaitan dengan materi undang-undang, melainkan berkaitan dengan tindakan pejabat negara yang merugikan hak konstitusional warga negara. Ketiadaan pengaturan mekanisme *constitutional complaint* menjadikan perlindungan hak asasi manusia tidak berjalan secara maksimal.[325] Palguna yang merupakan Hakim Konstitusi secara menyatakan bahwa terdapat banyak kasus pengujian UU terhadap UUD yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi pada dasarnya

[325] Rifandy Ritonga. (2016). Analisis Pengujian Pengaduan Konstitusional *(Constitutional Complaint)* Pada Mahkamah Konstitusi Sebagai Salah Satu Upaya Perlindungan Hak-Hak Warga negara, *Jurnal Keadilan Progresif,* Vol. 7 (1); hal. 684

merupakan pengaduan konstitusional *(constitutional complaint),*[326] Pan Muhamad Faiz bahkan memotret karakteristik perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi pada kurun waktu 2005 yang setidaknya terdapat 48 permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk *constitutional complaint* atau serta 3 kali lipat permohonan *judicial review* pada tahun yang sama.[327]

Dalam perkembangan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi misalnya, Setara Institusi mencatat bahwa terdapat 7 permohonan yang secara substantif mengandung unsur praktek pelanggaran konstitusional warga negara, dimana 7 perkara tersebut sejatinya merupakan persoalan penerapan norma yang melanggar hak dasar warga negara pada tahun 2017.[328]

Diskursus mengenai pengaduan konstitusional di Indonesia memang sering dikaitkan dengan adanya mekanisme permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, bagi Sebagian pihak, bahwa ketersediaan mekanisme pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar merupakan pengadopsian pengaduan konstitusional di hadapan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak lagi diperlukan kewenangan mengenai pengaduan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.[329] Pandangan tersebut sangatlah logis dan dapat diterima, namun harus juga dipahami bahwa perkembangan keilmuan khususnya berkaitan dengan pengaduan konstitusional. Sebuah studi yang dilakukan oleh Komisi Venesia misalnya, menemukan efisiensi pengaduan konstitusional pada lebih dari 50 (lima puluh) negara bahwa terdapat akses pengaduan konstitusional yang meliputi

---

[326] Layyin Mahfiana, Lisma. (2021). Quo Vadis Constitutional Complaint di Indonesia: Antara Kewenangan dan Diskresi Hakim Konstitusi, *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah,* Vol. 13 (1); hal. 67-79

[327] Pan Muhamad Faiz, (2006). *Menabur Benih Constitutional Complaint,* https://panmohamadfaiz.com/2006/02/28/constitutional-complaint/, diakses pada 10 November 2021, Pukul 19.26 WITA.

[328] Setara Institut, *Kinerja Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2016-2017, https://setara-institute.org/kinerja-mahkamah-konstitusi-ri-2016-2017/*, diakses pada 10 November 2021, Pukul 19.34 WITA.

[329] Pandangan tersebut disampaikan oleh jimly Asshiddiqqie pada FGD Virtual tentang Evaluasi Materi Muatan Kekuasaan Kehakiman yang diselenggarakan oleh Tim Peneliti Fakultas Hukum dan Biro Pengkajian MPR RI, 4 November 2021, Pukul 13.00 Wita

pengaduan normatif yang memungkinkan individu untuk mengajukan pengaduan atas pelanggaran hak dasar berdasarkan inkonstitusionalitas sebuah undang-undang, dan pengaduan konstitusional penuh *(full complaint)* yang memungkinkan pengaduan atas pelanggaran hak-haknya berdasarkan inkonstitusionalitas hukum, serta keputusan inkonstitusional yang dibuat oleh pengadilan biasa lainnya, dan Mahkamah Agung.[330] Hal yang menarik juga perlu dikemukakan dalam tulisan ini adalah pertimbangkan salah satu Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan yang dalam perkara Pengujian No. 001/PUU-IV/2016 yang menyatakan pada pokoknya perkara yang diajukan dimaksud merupakan bentuk pengaduan konstitusional yang mestinya juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia layaknya kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi pada negara-negara lainnya sebagai ikhtiar konstitusional untuk melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara secara penuh.[331]

Dalam praktek penyelenggaraan peradilan konstitusi di beberapa negara, pengaduan konstitusional merupakan bagian dari kewenangan peradilan konstitusi, beberapa negara tersebut antara lain:

a. Konstitusi Australia

Pengaduan konstitusional diatur dalam Konstitusi Austria yang tertuang dalam Pasal 144 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

> *"The Constitutional Court decides about complaints against rulings by the administrative authorities including the independent administrative tribunals insofar as the complainant alleges a violation of one of his or her constitutionally protected rights or a violation of his or her rights resulting from the application of an illegal ordinance, an illegal notification of the re-promulgation of a law (State*

[330] Dikutip dalam Pan Mohamad Faiz. (2016). A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in Indonesian Constitutional Court, *Constitutional Review,* Vol. 2 (1); hal. 103-128

[331] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001/PUU-IV/2016

Treaty), an unconstitutional law or illegal state treaty. The complaint cannot be filed until after the exhaustion of all stages of appeals".

b. Konstitusi Jerman

Pasal 93 yang memuat kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan salah satunya adalah *"on constitutional complaints, which may be filed by any person alleging that one of this basic rights or one of his rights under paragraph (4) of Article 20 or under Article 33, 38, 101, 103 or 104 has been infringed by public authority"*[332]

Selain Pasal 93 yang pada pokoknya menegaskan bahwa MK Jerman berwenang memutus pengaduan konstitusional terhadap pelanggaran hak konstitusional warga negara oleh otoritas public, juga terdapat Pasal 94 ayat (2) yang menegaskan pada pokoknya pengaduan konstitusional tersebut dapat dilakukan manakala semua upaya hukum sudah ditempuh sebelum pengaduan konstitusional diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.[333]

c. Konstitusi Korea Selatan

Pada Konstitusi Korea Selatan, pengaturan pengaduan konstitusional diatur dalam Pasal 111 ayat (5) yang menyatakan bahwa *"constitutional complaint as prescribed by Act".* Ketentuan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi dilekati kewenangan pengujian terhadap pengaduan konstitusional oleh warga negara.

4.3.1.1.2 Kewenangan Pengujian Konstitusionalitas Perubahan Konstitusi

Dalam perkembangan kajian-kajian hukum konstitusi, aspek perubahan konstitusi yang inkonstitusional mendapatkan perhatian yang cukup serius dari kalangan pemerhati konstitusi. Jika upaya penjagaan nilai-

[332] Article 93 Paragraph 4a Basic Law for the Federal Republic of Germany

[333] The organisation and procedure of the Federal Constitutional Court shall be regulated by a federal law, which shall specify in which instances its decisions shall have the force of law. The law may require that all other legal remedies be exhausted before a constitutional complaint may be filed and may provide for a separate proceeding to determine whether the complaint will be accepted for adjudication. Article 94 Paragraph (2) Basic Law for the Federal Republic of Germany

nilai konstitusi dilakukan oleh sebuah lembaga baik itu Mahkamah Konstitusi seperti di Indonesia dan Mahkamah Agung seperti di Amerika melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas sebuah undang-undang, lantas bagaimana ketika sebuah perubahan konstitusi yang terjadi menyampingkan atau bahkan menabrak prinsip dasar atau *basic structure* yang disebut oleh Vincent J Samar,[334] atau indikator identitas konstitusi yang dimaksudkan oleh Yaniv Roznai[335] sebagai instrumen pengukuran amandemen konstitusi itu konstitusional atau inkonstitusional.

Sebuah amandemen konstitusi dapat disebut inkonstitusional manakala perubahan konstitusi tersebut menyimpangi struktur dasar dari konstitusi yang mencakup supremasi konstitusi, negara hukum, pemisahan kekuasaan, tujuan bernegara di dalam pembukaan konstitusi, serta hak-hak fundamental warga negara. Doktrin ini dapat ditemui pada kasus di Mahkamah Agung India dalam perkara Golaknath v. State Punjab, dimana putusannya menyatakan bahwa "tidak boleh ada amandemen yang melanggar hak fundamental warga negara yang dinyatakan konstitusional". Selanjutnya pada kasus berikutnya dalam perkara Kesavanda Bharati v. State of Kerela, dimana Mahkamah Agung India menyatakan bahwa "kekuasaan untuk melakukan amandemen konstitusi tidak termasuk kekuasaan untuk merubah struktur dasar konstitusi".[336]

Sementara sebuah perubahan konstitusi juga dapat disebut inkonstitusional manakala perubahan konstitusi tersebut menyampingkan adanya ketentuan dalam konstitusi yang tidak dapat diubah. Perumusan ketentuan yang tidak dapat diubah dalam konstitusi tersebut sengaja dirumuskan oleh pembentuk konstitusi agar tidak dapat diubah disebabkan ketentuan tersebut merupakan identitas sebuah negara tersebut.[337]

---

[334] Vincent J. Samar. (2008). Can a Constitutional Amaedment be Unconstitutional?, *Oklahoma City University Law Review,* Vol. 33 (3): h. 668

[335] Yaniv Roznai. (2014). Unconstitutional Constitutional Amedments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, *Thesis of Departement of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy,* h. 109.

[336] Dikutip dalam Mohammad Ibrahim. (2020). Pembatasan Kekuasaan Amandemen Konstitusi : Teori, Praktek di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 17 (3); h. 558-581

[337] Yaniv Roznai, *op.cit.*

Jika dikaitkan dengan konteks di Indonesia, keberadaan klausul yang tidak dapat diubah secara eksplisit tertuang dalam Pasal 37 ayat (5) yang menegaskan bahwa "khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan". Secara materi muatan konstitusi, keberadaan Pasal 37 ayat (5) tersebut memberikan batasan yang sangat tegas tentang bentuk negara yang tidak dapat diubah, namun bagaimana dengan keberadaan Pembukaan UUD yang di dalamnya memuat potret heroism Kemerdekaan Indonesia, Cita Negara Hukum *(rechtsidee),* serta Pancasila sebagai *philosophy grondslag,* apakah 3 (tiga) nilai konstitusi yang tertuang dalam Pembukaan UUD tersebut dapat diubah atau tidak, sebab ketiadaan klausul dalam batang tubuh yang menyatakan secara tegas tentang pembatasan amandemen konstitusi terhadap Pembukaan UUD menjadikannya sesuatu yang potensial dapat diubah melalui amandemen konstitusi.

Secara politik, aspek materil dari konstitusi sangatlah mungkin dilakukan perubahan, tidak ada yang dapat menjamin bahwa ke depan keberadaan klausul pembatasan amandemen konstitusi tersebut tidak akan tersentuh oleh perubahan konstitusi, pun demikian halnya dengan Pembukaan UUD yang oleh peneliti disebut sebagai identitas sekaligus sebagai struktur konstitusi bercirikan Pancasila. Sehingga dalam konteks tersebut, dibutuhkan sebuah mekanisme pengujian konstitusionalitas amandemen konstitusi yang terjadi, dimana dalam praktek ketatanegaraan di negara-negara lain seperti Jerman, Brazil, Chile, Kolombia, Turki, dan India dilakukan oleh lembaga yang secara fungsional menjalankan tugas menjaga dan mengawal nilai-nilai konstitusi negara.

4.3.1.1.3 Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Pintu melalui MK

Jika menelusuri aspek sejarah perubahan konstitusi yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2002, pembahasan tentang apakah Mahkamah Konstitusi hanya akan memiliki kewenangan pengujian konstitusionalitas

atas undang-undang terhadap undang-undang dasar saja, atau sampai pada pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sudah muncul dalam pembahasan Panitia Ad-Hoc MPR.[338] Gagasan tersebut pula pernah dikemukakan oleh Sutjipto dari Fraksi Utusan Golongan yang pada pokoknya menyatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan baiknya didesentralisasikan kepada 1 (satu) mahkamah saja, hal senada juga disampaikan oleh Frans Matrutty, menurutnya hak uji materi peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan tujuan agar aturan hukum diuji konstitusionalnya atau sebagai wujud dari penjagaan *constitutionality of law.*[339] Meskipun telah muncul dalam pembahasan, namun kesepakatan dari pembahasan perubahan konstitusi tersebut berujung pada "dua jalur" pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konstruksi konstitusi menempatkan kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi[340] sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang ditempatkan pada Mahkamah Agung.[341]

Desain pengujian peraturan perundang-undangan yang ditempatkan pada lembaga peradilan yang berbeda tidak akan mengalami persoalan sepanjang pengetahuan dan pemahaman terhadap nilai-nilai konstitusi begitu kuat, namun persoalannya adalah nilai dan semangat konstitusionalisme yang terkandung dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkadang belum bisa diinternalisasi oleh Hakim-Hakim di lingkungan dalam setiap putusan yang diproduksinya khususnya terkait pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dalam kondisi itu, maka tentu kepastian hukum serta penegakkan nilai-nilai konstitusi belum mampu diwujudkan secara maksimal. Potret persoalan yang

[338] Usulan tersebut salah satunya dikemukakan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB yang menyebutkan bahwa…"Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
[339] *Ibid.,* hal. 355, 359.
[340] Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
[341] Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dimunculkan oleh adanya dua jalur pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia tercermin dari beberapa kasus di bawah ini:

a. Pengujian Peraturan KPU No. 15 Tahun 2019 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 dan Peraturan KPU No. 259 Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Mahkamah Agung memutuskan pembentukan Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 , sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Pasal 205 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat.
b. Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran. Peraturan daerah tersebut telah di *judicial review* kepada Mahkamah Agung, yang dinyatakan bersesuaian dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, padahal peraturan daerah itu dinilai merugikan hak konstitusional warga negara yang dalam kasus konkret dialami oleh Lilis Mahmudah yang menjadi korban salah tangkap dan kemudian meninggal dunia karena depresi.[342] Jika seandainya peraturan tersebut dapat diuji oleh MK maka sejatinya batu uji yang digunakan adalah ketentuan pasal tentang HAM dalam Undang-Undang Dasar.

[342] Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati. (2015). "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia". *Jurnal Ius Quia Iustum,* vol. 22 (2); h. 258

Pentingnya penyatuatapan mekanisme pengujian konstitusionalitas dari peraturan perundang-undangan pada Mahkamah Konstitusi adalah agar terciptanya keselarasan dan satu nafas nilai konstitusi dari seluruh peraturan perundang-undangan, selesarasan tersebut dimungkinkan jika lembaga yang menguji peraturan perundang-undangan tersebut hanya 1, meskipun memang harus diakui bahwa tentu akan memunculkan konsekuensi logis tentang potensi penumpukkan perkara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi, namun hal itu dapat diatasi dengan peningkatan kuantitas *supporting system* hakim konstitusi dalam menelaah perkara yang bukan saja terkait dengan pengujian berbagai peraturan perundang-undangan melainkan juga kewenangan-kewenangan lainnya yang dilekatkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Nafiatul dan Maryam menekankan paling tidak terdapat dua hal yang menunjukkan urgensi penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu, *pertama,* guna memperbaiki elemen sistem hukum berupa instrumen hukum atau substansi. Dalam integrasi pengujian peraturan perundang-undangan, perbaikan instrumen hukum dapat dilakukan melalui upaya harmonisasi antar peraturan perundang-undangan, yang disandarkan pada konstitusi. *Kedua*, memperbaiki kelembagaan atau institusional yang kedepan akan berpengaruh pada penegakan hukum atau *law enforcement.*[343] Sebab, secara hakikatnya Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pengadilan hukum *(court of law),* dimana kegiatan *judicial review* semuanya diserahkan pada Mahkamah Konstitusi, sedangkan Mahkamah Agung, berkonsentrasi sebagai pengadilan keadilan *(court of justice)* yang fokus pada penanganan perkara yang diharapkan mewujudkan rasa adil masyarakat.

[343] *Ibid,* h. 265-266

4.3.1.1.4 Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Oleh Mahkamah Agung

Salah satu isu yang menjadi pembahasan pada saat perubahan konstitusi adalah penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang dilekatkan pada Mahkamah Konstitusi, hal ini diniatkan karena secara fungsional Mahkamah Konstitusi memang merupakan entitas yang menjadi pengawal demokrasi *(the guardian of democracy).*

Pasca terbentuknya Mahkamah Konstitusi di tahun 2003, kewenangan yang awalnya hanya pada penyelesaian sengketa Pemilu yang terdiri dari Pemilihan Presiden, pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, kemudian meluas hingga menjangkau pada penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Penambahan kewenangan tersebut disebabkan oleh perluasan makna oleh Mahkamah Konstitusi bahwa pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilu (Pemilukada).

Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian berpuncak pada mayoritas persoalan pemilukada dibawa ke Mahkamah Konstitusi, bahkan Komite Pemilih Indonesia mencatat 85% pemilukada berujung ke Mahkamah Konstitusi.[344]

Persoalan dari sisi praktis, waktu yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dengan jumlah perkara perselisihan hasil pemilukada yang begitu banyak, serta intensitas hakim dalam menyidangkan perselisihan hasil pemilukada tersebut, dengan jumlah hakim yang berjumlah 9 (Sembilan) orang memunculkan pertanyaan dari berbagai kalangan, apakah kualitas putusan Mahkamah Konstitusi masih tetap terjaga atau tidak.

Kerumitan dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilukada pada Mahkamah Konstitusi tersebut memuncak saat penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dilakukan serentak. Untuk mengantisipasi banyaknya perkara perselisihan hasil pemilukada dengan rentang waktu pemeriksaan

[344] Iwan Satriawan, et.,al. (2012). Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2012, hal. 4

hingga putusan yang terbatas, di rumuskanlah ketentuan mengenai ketentuan selisih suara sebagai syarat sebuah perselisihan hasil pemilukada dapat masuk pada tahap pemeriksaan pokok perkara, sebab jika ketentuan selisih suara tersebut terpenuhi, maka sebuah perkara dapat saja dinyatakan tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam kondisi demikian, Mahkamah Konstitusi tidak lebih dari sekedar *election court,* bahkan kasarnya, Sebagian pihak menyebut Mahkamah Konstitusi tak lebih dari Mahkamah Kalkulator semata.[345]

Dalam kondisi seperti diuraikan di atas, usulan terhadap penyelesaian perselisihan hasil pemilukada kepada Mahkamah Agung melalui sebuah lembaga peradilan yang dibentuk khusus untuk itu semakin menguat, apalagi jika mencermati putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukan termasuk dalam kewenangan konstitusionalitasnya. Putusan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan merumuskan ketentuan tentang badan peradilan khusus yang akan mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah.[346]

Meskipun telah diamanatkan oleh Undang-Undang Pemilu, namun Badan Peradilan Khusus Pemilukada dimaksud hingga saat ini belum terbentuk. Dalam masa transisi tersebut, proses penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tersebut masih dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi. Percepatan pembentukan badan peradilan pemilihan kepala daerah tersebut tentu semakin dibutuhkan keberadaannya khususnya pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak yang akan dilaksanakan tahun 2024.

---

[345] Istilah Mahkamah Konstitusi sebagai mahkamah kalkulator salah satunya pernah diungkapkan oleh Bambang Widjojanto. https://news.detik.com/berita/d-4564570/tentang-istilah-mahkamah-kalkulator-yang-disinggung-bw, diakses pada 25 Oktober 2021, pukul 02.09 Wita.

[346] Qurrata Ayuni. (2018). Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan,* Vol. 48 (1); hal. 199-221.

4.3.1.1.5 Penguatan Kewenangan Komisi Yudisial dalam Pengawasan Hakim melalui Reposisioning Kelembagaan Sebagai Peradilan Etik Hakim di lingkungan Mahkamah Agung serta Hakim Konstitusi

Komisi Yudisial sebagai lembaga yang juga dilahirkan bersama Mahkamah Konstitusi melalui reformasi konstitusi Tahun 1999-2002 dilekatkan kewenangan untuk mengusulkan Hakim Agung dan kewenangan lainnya dalam rangka menjaga martabat dan keluhuran hakim.[347] Pembentukan Komisi Yudisial dalam praktek beberapa negara didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu:

a. Lemahnya monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja;
b. Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehakiman dan Kekuasaan Kehakiman;
c. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektifitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum;
d. Rendahnya kualitas dan tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan karena tidak diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen, dan
e. Pola rekrutmen hakim terlalu bias dengan masalah politik karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik yaitu presiden atau parlemen.[348]

Menilik sejarah pembentukan Komisi Yudisial, sejatinya sudah muncul sejak pembahasan Rancangan Undang-Undang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman di tahun 1968, dimana gagasan yang muncul Ketika itu adalah pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH) yang

[347] Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
[348] A. Ahsin Thohari, dikutip dalam Suparto. (2019). Perbandingan Model Komisi Yudisial Republik Indonesia dengan Komisi Yudisial Prancis. *UIR Law Jurnal,* Vol. 3 (1); h. 21.

diharapkan berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir terkait pengangkatan, promosi, pemindahan, pemberhentian, dan hukuman jabatan untuk para hakim yang diajukan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Menteri Kehakiman. Meskipun gagal diwujudkan pembentukannya dalam UU Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman,[349] namun semangat pembentukan sebuah lembaga yang dapat mengusulkan calon hakim serta dapat melakukan pengawasan terhadap hakim berhasil diwujudkan dalam perubahan konstitusi 1999-2002.

Dalam perjalanannya waktu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk di uji konstitusionalitasnya. Dalam putusannya Nomor 005/PUU-IV/2006 Mahkamah Konstitusi menyatakan pada pokoknya kewenangan terhadap pengawasan hakim konstitusi bukanlah menjadi kewenangan konstitusional Komisi Yudisial.

Dalam situasi turbulensi Mahkamah Konstitusi dimana 2 Hakim Konstitusi yaitu Akil Mochtar yang merupakan Ketua Mahkamah Konstitusi serta Patrialis Akbar tersangkut masalah korupsi yang memiliki daya rusak terhadap kepercayaan publik pada lembaga ini,[350] Presiden dengan *subjective* judgment-nya menilai adanya persoalan yang genting dan harus diatur, dan dengan kewenangan yang dimilikinya tersebut, diterbitkanlah Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi, yang mengatur tentang mekanisme seleksi hakim konstitusi sebagai salah satu ikhtiar untuk menemukan Hakim Konstitusi yang negarawan sebagaimana yang dicita-citakan oleh UUD. Dalam perpu tersebut diberikannya ruang bagi Komisi Yudisial untuk terlibat dalam proses seleksi hakim konstitusi.[351] Selain itu, dalam Perpu tersebut pula, Komisi Yudisial juga diberikan ruang dalam

---

[349] Sejarah Pembentukan, https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/history/about_ky, diakses pada 27 Oktober 2021, pukul 22.51.

[350] Lihat juga Kasus Suap Hakim Konstitusi Dinilai Memiliki Daya Rusak Luar Biasa, https://m.tribunnews.com/nasional/2017/01/27/kasus-suap-hakim-mk-dinilai-memiliki-daya-rusak-luar-biasa?page=all, diakses pada Tanggal 29 November 2021, pukul 13.11 Wita.

[351] Pasal 18C Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.

pengawasan Hakim Konstitusi melalui Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial. Hal itu tercermin dalam Pasal 27A yang menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi bersama-sama dengan Komisi Yudisial Menyusun dan menetapkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi yang berisi norma yang harus dipatuhi oleh setiap Hakim Konstitusi dalam menjalankan tugasnya menjaga kehormatan dan perilaku Hakim Konstitusi.

Peraturan Pengganti Undang-Undang tersebut sejatinya patut disambut baik sebagai upaya perbaikan sistem pengawasan Hakim termasuk Hakim Konstitusi oleh Komisi Yudisial, namun ikhtiar politik hukum penguatan Komisi Yudisial oleh Presiden tersebut kemudian dikritik oleh Sebagian kalangan yang menilai bahwa penguatan Komisi Yudisial tersebut khususnya dalam hal seleksi Hakim Konstitusi justru menggeser bandul kewenangan 3 (tiga) lembaga negara yaitu presiden, DPR dan MA kepada Komisi Yudisial[352], padahal peran yang dikonstruksikan tersebut bukan mereduksi kewenangan ketiga lembaga tersebut, melainkan sebagai *supporting system* agar ketiga lembaga tersebut dapat mengusulkan calon Hakim Konstitusi yang negarawan dan tidak salah mengusulkan Hakim Konstitusi yang memiliki integritas rendah. Puncak dari persoalan terhadap Perpu tersebut kemudian dibawa ke Mahkamah Konstitusi dan menerbitkan Putusan Nomor 1-2/PUU-MK/2014 yang membatalkan perluasan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Perpu tersebut.

Ikhtiar penguatan Komisi Yudisial melalui undang-undang nyatanya senantiasa mengalami kemandegan, dan selalu berpuncak pada pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi. Sehingga ikhtiar yang perlu dipertimbangkan dan dipilih adalah penguatan Komisi Yudisial melalui perubahan konstitusi khususnya pada Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[352] Salah satu pandangan tersebut dikemukakan oleh Ni'matul Huda. (2013). Problematika Substantif Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi,* Vol 10 (4); hal. 570.

4.3.1.1.6 Pola Rekrutmen Hakim MK

Aspek yang menjadi salah satu penentu keberhasilan penyelenggaraan peradilan oleh pelaku kekuasaan kehakiman dalam rangka penciptaan kepastian hukum dan keadilan adalah sistem dan pola rekrutmen hakim, khususnya hakim konstitusi yang jika melihat fungsi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang begitu besar dan mulia, maka tentu pengisian Hakim Konstitusi harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kapasitas dan kompetensi di bidang hukum tata negara dan konstitusi, serta memiliki integritas yang sangat kuat. Kompetensi dan kapasitas hakim konstitusi yang menjadi sangat penting dikarenakan Hakim Konstitusi memiliki kewenangan dalam menguji konstitusionalitas dari sebuah undang-undang baik secara formil maupun secara materil, menyelesaikan perselisihan sengketa kewenangan lembaga negara. integritas hakim juga menjadi penting dikarenakan sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat terakhir dan mengikat, akan mengundang pihak yang berperkara untuk mempengaruhi putusan Hakim Konstitusi baik melalui gratifikasi uang dan modus operandi lainnya.[353]

Jika mencermati konstruksi hukum tentang seleksi hakim konstitusi, maka 3 (tiga) hakim konstitusi dipilih oleh presiden, 3 (tiga) hakim konstitusi dipilih oleh DPR, dan 3 (tiga) lainnya dipilih oleh Mahkamah Agung. Sumber pengisian hakim konstitusi yang mencerminkan 3 (tiga) sentrum kekuasaan dimaksudkan agar adanya kesimbangan dari 3 (tiga) pilar kekuasaan sebagaimana teori trias politika. Jika mencermati sistem seleksi dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, maka proses seleksi hakim konstitusi berpijak pada prinsip objektif, partisipatif, transparan, dan akuntabel.[354]

Mencermati ketentuan tentang sistem seleksi hakim konstitusi tersebut, mengandung nilai fleksibilitas, artinya norma memberikan

[353] Fence M. Wantu, Novendri M. Nggilu, Suwitno Y. Imran, Rahmat T.S. Gobel, Supriyadi A. Arief. (2017). Studi Efektivitas Sistem Rekrutmen dan Seleksi Hakim Konstitusi Republik Indonesia, Penelitian Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo Tahun 2017, hal. 5

[354] Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

keluwesan kepada badan yang berwenang (Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung), untuk menentukan sendiri bagaimana mekanisme pengajuan Hakim Konstitusi. Hal itu terlihat dari ketentuan Pasal 20 yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan Hakim Konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang. Dalam konteks penerapan sistem seleksi hakim konstitusi, tak jarang ditafsirkan secara sesuai dengan kepentingan dan selera setiap rezim dari lembaga-lembaga tersebut. Norma tersebut membuka ruang yang bebas kepada presiden, DPR dan Mahkamah Agung untuk menciptakan pola rekrutmen yang sangat kontras. Unsur subjektivitas oleh Presiden, mekanisme voting oleh DPR, dan sistem tertutup yang dilakukan oleh Mahkamah Agung menjadi 3 (tiga) pola rekrutmen Hakim Konstitusi. Contoh konkrit problem pola rekrutmen hakim konstitusi yang kontras dengan sistem seleksi hakim konstitusi dapat tercermin dari adanya mekanisme pemilihan Hakim Konstitusi Akil Mochtar pada periode kedua, dimana tidak dilakukan mekanisme seleksi hakim konstitusi yang objektif, transparan, partisipatif, dan akuntabel, yang ada DPR hanya perpanjangan periode kedua Akil Mochtar. Pada kasus lainnya, mekanisme seleksi hakim konstitusi Patrialis Akbar tidak melalui seleksi sesuai dengan sistem yang dikonstruksikan dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi. Patrialis Akbar Ketika itu diangkat menjadi Hakim Konstitusi oleh Presiden melalui mekanisme penunjukkan.[355] Selain itu, paradigma yang berkembang serta yang dipertahankan selama ini dalam proses seleksi oleh Mahkamah Agung hanya bersumber dari hakim yang ada di lingkungan Mahkamah Agung, padahal keberadaan frasa dipilih "oleh" menunjukkan lembaga yang berwenang memilih, dan tidak berarti harus berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, mengertinya, bisa saja ada calon hakim konstitusi yang melalui seleksi di Mahkamah Agung yang berasal dari luar Mahkamah Agung. Desain rekrutmen Hakim Konstitusi sejatinya pernah diikhtiarkan oleh Presiden melalui Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah disinggung di atas. Dalam Perpu

[355] *Ibid.,* hal. 56-57.

tersebut dikonstruksikan bahwa seleksi Hakim Konstitusi dilakukan oleh Panel Ahli yang komposisinya berasal dari Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden masing-masing 1 (satu) orang, serta 4 (empat) orang dipilih oleh Komisi Yudisial berdasarkan usulan masyarakat yang terdiri atas mantan Hakim Konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum dan praktisi hukum.[356] Desain seleksi Hakim Konstitusi tersebut kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui perkara uji materil Perpu No. 1 Tahun 2013 yang tertuang dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-MK/2014.

Problem terhadap sistem seleksi hakim konstitusi memang tidak berasal dari aspek materi muatan konstitusi, konstruksi Pasal 24C ayat (3) sudah cukup memadai, pun demikian sistem seleksi yang dikonstruksi dalam Undang-Undang pun yang berpijak pada prinsip Partisipatif, Objektif, Transparan dan Akuntabel sudah tepat, namun pengaturan dalam level undang-undang yang perlu merugikan pengaturan bahwa setiap proses seleksi baik oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung harus dilakukan oleh Panitia Seleksi yang komposisinya berasal dari latar belakang yang berbeda, misalnya akademisi, praktisi, perwakilan lembaga (Presiden, DPR dan MA), serta pelibatan perwakilan Komisi Yudisial menjadi penting dikonstruksi melalui undang-undang, sehingga ikhtiar melahirkan hakim konstitusi yang negarawan, memiliki integritas dan moralitas di atas rata-rata dapat diwujudkan dalam kerangka penciptaan keadilan yang dicita-citakan.

4.3.1.2 Relasi Kelembagaan Kekuasaan Kehakiman

Harus diakui bahwa lahirnya 2 (dua) lembaga baru pada kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial tentu memiliki implikasi ketatanegaraan. Layaknya sifat manusiawi bahwa sulit rasanya untuk membagi sesuatu yang sudah lama dimiliki kepada orang lain, sama halnya dengan kewenangan di bidang kekuasaan kehakiman yang selama ini tersentralisasi pada Mahkamah Agung kemudian terdistribusi

[356] Pasal 18C Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi.

kepada lembaga lain seperti Mahkamah Konstitusi, pun demikian halnya kehadiran Komisi Yudisial dalam hal pengawasan hakim untuk menjaga martabat dan keluhuran hakim di lingkungan Mahkamah Agung bagaimanapun menimbulkan keresahan, hal itu tidaklah bisa dipisahkan dari benturan relasi kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial.

Jika memotret relasi kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung, akan ditemukan putusan-putusan yang diproduksi oleh Mahkamah Agung maupun peradilan di lingkungan Mahkamah Konstitusi yang mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi. Meskipun ada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menyita perhatian publik dan dinilai kontroversial, namun harus tetap dihargai dan dihormati dengan bentuk ketundukan setiap elemen bangsa terhadap putusan tersebut. Cerminan relasi kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung khususnya dalam Putusan yang sifatnya *a contrario* dapat dilihat dari beberapa contoh putusan di bawah ini:

a. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa hukuman mati konstitusional. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian diabaikan oleh Majelis Hakim yang menyidangkan perkara peninjauan kembali hukuman Mati Hilary K. Chimezia dan Hengki Gunawan. Dalam putusannya Majelis Hakim PK Mahkamah Agung tersebut menyatakan bahwa hukuman mati sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945[357] serta melanggar Pasal 1 ayat (1) *Juncto* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak Asasi Manusia, bahkan pertimbangan putusan PK tersebut juga mengutip Article 3 *Declaration of Human Right* yang berbunyi *"everyone has the right of life, liberty and security of person"* .

[357] Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya".

b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 terhadap perkara pengujian Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP. Permohonan yang diajukan oleh Antasari Azhar tersebut mempersoalkan Pasal 263 ayat (3) yang membatasi permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya bisa dilakukan satu kali. Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan amar putusan terhadap permohonan tersebut yang menyatakan bahwa pasal dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, oleh karenanya pasal tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam prakteknya, Mahkamah Agung justru memperlihatkan pembangkannya dengan menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2014 tentang pembatasan peninjauan kembali.[358]

c. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018 menegaskan bahwa Anggota DPD sejak Pemilu 2019 dan setelahnya tidak boleh diisi oleh pengurus partai politik sebagaimana pokok pemohon (Mohammad Hafidz) yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018 yang dalam Pasal 60A memuat larangan pengurus partai politik terlebih dahulu harus mengundurkan diri apabila ingin menjadi calon Anggota DPD. Peraturan KPU yang senafas dengan Putusan MK tersebut dibawa ke Mahkamah Agung melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Mahkamah Agung kemudian menerbitkan Putusan No. 65 P/HUM/2018 dengan menyatakan ketentuan Pasal 60A PKPU No. 26 Tahun 2018 bertentangan undang-undang. [359]

[358] Novendri M. Nggilu. (2019). Menggagas Sanksi atas Tindakan *Constitution Disobedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 16 (1); hal. 52-53

[359] Usman Rasyid, Fence M. Wantu, Novendri M. Nggilu. (2020). *Wajah Kekuasaan Kehakiman Indonesia, Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang bersifat A Contrario,* UII Press, Yogyakarta; h. 7

Dalam kontek relasi kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial terlihat dari adanya putusan MK yang setiap kali menyidangkan perkara yang terkait dengan penguatan Komisi Yudisial dalam hal pengawasan terhadap Hakim Konstitusi serta seleksi Hakim Konstitusi, Mahkamah Konstitusi menunjukkan minim terobosan hukum dan murni menggunakan pendekatan penafsiran tekstual dalam membaca perkara dimaksud. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa adanya resistensi kelembagaan dimana Mahkamah Konstitusi tak ingin keberadaan Komisi Yudisial menjadi lembaga pengawas eksternal terhadap Hakim Konstitusi.

Relasi antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial pun demikian. Keberadaan Komisi Yudisial yang diberikan kewenangan mengawasi hakim agung dan juga terlibat dalam proses pengusulannya yang tertuang dalam Undang-Undang tentang Komisi Yudisial kemudian diuji oleh 31 Hakim Agung. Meskipun kemudian pokok permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan dalam satu kesempatan, Ketua Mahkamah Agung menyatakan dalam pengambilan sumpah enam Hakim Agung di Gedung Sekretariat Mahkamah Agung mengingatkan Komisi Yudisial tak mencampuri Teknis Yudisial. Ketua Komisi Yudisial Suparman Marzuki pun mengakui adanya pasang-surut keharmonisan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial khususnya dalam hal pengawasan kode etik dan perilaku hakim.[360]

Keharmonisan kelembagaan kekuasaan kehakiman khususnya pelaku kekuasaan kehakiman menjadi sesuatu yang penting, sebab penciptaan keadilan tidak semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung atau sebaliknya Mahkamah Konstitusi, melainkan kedua lembaga tersebut dalam sebuah satu kesatuan sistem kekuasaan kehakiman.

Menciptakan iklim penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia diperlukan sebuah wadah yang menjadi forum bersama tidak sekedar mendekatkan cara berfikir, melainkan juga mendekatkan sisi

[360] Koran Sindo, MA minta KY tak Campuri Teknis Yudisial, https://nasional.sindonews.com/berita/1029972/149/ma-minta-ky-tak-campuri-teknis-yudisial, diakses pada Tanggal 29 Oktober 2021, pukul 14.58.

emosional bukan hanya para hakim melainkan juga secara kelembagaan, misalnya dengan penyelenggaraan Simposium peradilan yang menjadi forum bersama antara Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial yang salah satu produknya adalah sebuah dokumen resmi yang berisi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, serta ruang diskusi khususnya terkait kasus-kasus konkrit yang dihadapi oleh hakim dilingkungan Mahkamah Agung yang beririsan dengan nilai-nilai konstitusi dan belum pernah disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi.

4.3.2 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Yang Mendasari Perubahan UUD 1945 tentang Kelembagaan Kekuasaan Kehakiman

4.3.2.1 Landasan Filosofis

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu aspek penting bahkan bisa disebut sebagai salah satu pilar yang menentukan cara kerja suatu negara. Dalam banyak literatur tentang negara hukum yang paling tidak memetakan pada 3 konsep negara hukum klasik, yaitu *rechtstaat, rule of law,* dan nomokrasi islam, menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai salah satu unsur pentingnya. Unsur-unsur negara hukum itulah yang kemudian melahirkan doktrin kenegaraan tentang pentingnya pemisahan kekuasaan negara, khususnya di bidang kekuasaan kehakiman. Paling tidak tercatat pandangan yang cukup familiar di kalangan ilmu hukum dan ilmu politik terkait teori *trias politica* yang menggambarkan pentingnya pemisahan kekuasaan tersebut.

Doktrin pemisahan kekuasaan itulah yang banyak mewarnai sistem ketatanegaraan di banyak negara tak terkecuali di Indonesia. Urgensi kekuasaan kehakiman menjadi salah satu centrum kekuasaan kehakiman yang tak bisa diintervensi oleh centrum kekuasaan lainnya diniatkan sebagai upaya untuk menjaga kemandirian cabang kekuasaan kehakiman tersebut dalam melakukan tugas yang tak jarang beririsan dengan kepentingan cabang kekuasaan lainnya. Kepentingan lembaga kekuasaan kehakiman dalam proses

penyelenggaraan tugas dan wewenangnya tidak lain dan tidak bukan adalah untuk kepentingan penciptaan nilai keadilan dan tertib hukum. Meskipun diidealkan kekuasaan kehakiman merupakan sentrum kekuasaan yang mandiri dan bebas dari intervensi cabang kekuasaan lainnya, namun dalam prakteknya bahwa kekuasaan kehakiman sulit melepaskan dirinya dari kekuasaan cabang lainnya yang disebabkan oleh berbagai hal, yaitu:

a. Kuatnya gelompang politik.

   Kekuasaan kehakiman terkadang sulit melepaskan dirinya dari gelombang tekanan politik khususnya jika secara struktural kelembagaan, proses pengisian jabatan hakim dominasinya berada pada lembaga politik. Dalam situasi tertentu, dominasi tersebut menjadikan kekuasaan kehakiman tunduk pada kekuasan politik.

b. Sistem administrasi.

   Sistem administrasi peradilan khususnya terkait dengan anggaran belanja yang masih bergantung pada kebaikan hati dari pemerintah sebagai pemegang kas negara menjadikan kekuasaan kehakiman tak jarang terperangkap pada situasi penyelenggaraan kemandirian kekuasaan kehakiman tak mampu berjalan sesuai yang diharapkan.[361]

c. Jaminan Keselamatan dan Keamanan Hakim

   Tidak bisa dipungkiri bahwa ancaman terhadap hakim dalam memutus perkara-perkara tertentu merupakan salah satu yang mempengaruhi penyelenggaraan kemandirian dan kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugasnya. Dalam banyak kasus, pada saat persidangan berlangsung, tak jarang di luar ruang sidang atau halaman kantor pengadilan berlangsung demonstrasi, bahkan tak jarang menggunakan atau membawa barang-barang yang

[361] Dahlan Sinaga. (2015). *Kemandirian dan Kebebasan Hakim Memutus Perkara Pidana Dalam Negara Hukum Pancasila (Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermanfaat),* Penerbit Nusa Media, Jakarta: h. 3

mengancam keselamatan orang lain termasuk hakim.[362] Jaminan atas keamanan dan keselamatan hakim merupakan sesuatu yang harus dipenuhi, sebab bagaimanapun aspek penciptaan keamanan dan keselamatan hakim akan mempengaruhi psikologi hakim. Dalam kondisi psikologis yang tidak stabil disebabkan oleh kekhawatiran akan keselamatan dan keamanan tentu akan mempengaruhi produk dari persidangan yang dijalankan.

Untuk menciptakan kemandirian dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman, bukanlah sesuatu yang mudah, catatan di atas merupakan refleksi atas tantangan yang diperhadapkan dalam menjalankan kemandirian dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Dalam perumusan Konstitusi Indonesia, para pendiri bangsa menempatkan kekuasaan kehakiman harus mandiri dan merdeka sebagai basis filosofis kekuasaan kehakiman. Kemerdekaan dan kemandirian kekuasaan kehakiman tersebut pula tidak bisa dipisahkan dari asas yang bersifat universal sebagaimana tertuang dalam *Basic Principle on Independence of the Judiciary* tahun 1985, pun juga tertuang dalam *Beijing Statement of Principles of the Independence the Law Asia Region of the Judiciary* di Manila Tahun 1997, yang pada pokoknya menyebutkan bahwa kehakiman merupakan institusi nilai yang tertinggi pada setiap masyarakat; kemerdekaan hakim mempersyaratkan bahwa hakim memutuskan sebuah perkara sepenuhnya atas dasar pemahaman undang-undang dan terbebas dari pengaruh dari manapu, baik langsung maupun tidak langsung, hakim memiliki yurisdiksi atas segala isu yang memerlukan keadilan.[363]

Pemaknaan terhadap kemerdekaan dan kemandirian kekuasaan kehakiman tidak saja dapat dibaca secara institusional, melainkan juga secara fungsional, bahwa kekuasaan kehakiman tidak tidak boleh diintervensi yang

[362] Sulistiowati Irianto, *et.,al.* (2017). *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, pengadilan, dan Masarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal.* Sekretariat jenderal Komisi Yudisial Jakarta, h. 173-174

[363] Dikutip dalam Dahlan Sinaga, *op.,cit.* h. 7

bersifat atau yang patut dapat diduga akan mempengaruhi jalannya proses pengambilan keputusan dalam menyelesaikan perkara yang dihadapi oleh hakim.[364]

Dalam konteks kekuasaan kehakiman, perkembangan hukum tata negara memunculkan dua lembaga pelaku kekuasaan, yaitu Mahkamah Konstitusi yang memiliki tugas utamanya untuk mengawal nilai-nilai konstitusi dijalankan secara bertanggung jawab atau tidak *(the guardian of constitution)*, sementara Mahkamah Agung dimaksudkan untuk mewujudkan tertib hukum. Jimly bahkan menyebut keberadaan 2 lembaga pelaku kekuasaan kehakiman juga mempertimbangkan pembagian tugas diantara keduanya, jika Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga pengadilan hukum *(court of law),* sementara Mahkamah Agung berkonsentrasi pada pengadilan keadilan *(justice of court).*[365]

Sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman yang diharapkan dapat mengawal konstitusi, melindungi hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara, maka menjadi penting untuk mempertimbangkan penataan kewenangan kelembagaan Mahkamah Konstitusi dengan menambahkan kewenangan uji konstitusionalitas hasil perubahan konstitusi, penyelesaian perkara pengaduan konstitusional *(constitutional complaint).* Sedangkan untuk Mahkamah Agung, peralihan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi kepada Mahkamah Agung dalam hal penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi sangat penting melalui peradilan khusus pemilihan kepala daerah yang berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung. Pada level Komisi Yudisial, penting kiranya untuk memperkuat kewenangannya dalam hal rekrutmen Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, sebab persoalan yang menjerat oknum hakim dalam kasus korupsi dan pelanggaran kode etik lainnya dapat dicegah melalui rekrutmen hakim, serta reposisioning Komisi Yudisial sebagai lembaga etik Hakim Konstitusi dan Hakim Agung guna melaksanakan ikhtiar konstitusional untuk

[364] Jimly Asshiddiqie, dikutip dalam Muhammad Hoiru Nail, Jayus. (2014). *Pergeseran Fungsi Yudikatif Dalam Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* Jakad Publishing; Surabaya, h. 19
[365] Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati. *op.,cit,*

menjaga dan menegakkan martabat dan keluhuran hakim sebagai Wakil Tuhan dalam mengkristalisasi dan mewujudkan nilai keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

4.3.2.2 Landasan Sosiologis

Keberadaan lembaga peradilan merupakan sarana yang disediakan oleh negara bagi masyarakatnya untuk mencari keadilan dan perlindungan secara hukum manakala terjadi penyimpangan. Jika ditarik secara historis, keberadaan peradilan telah eksis sebelum Indonesia merdeka. Pengaturan rezim peradilan dilakukan sejak zaman kolonialisme Hindia Belanda yang sedang menjajah Indonesia. Pengaturan tentang lingkup kewenangan hakim, hukum acara, dan pembagian jenis pengadilan dilakukan secara diskriminatif oleh penguasa kolonialisme Hindia Belanda agar tetap bercokol di tanah jajahan. Saldi Isra menyebut kekuasaan peradilan di zaman Belanda terkait erat dengan organisasi pemerintahan dan pejabat pemerintah mengetuai dua pengadilan terendah yaitu pengadilan distrik dan pengadilan kabupaten. Pada saat bersamaan pengorganisasian pengadilan juga berangkat dari kemajemukan masyarakat yang dibagi ke dalam beberapa golongan ras-Indonesia (asli), Eropa, China dan Timur Asing. Pengorganisasian tersebut tercermin dari peradilan *Residentie Gerecht* sebagai pengadilan tingkat pertama bagi orang Eropa dan yang dipersamakan, *Raad van Justitie* sebagai pengadilan banding, dan *Hoge rechtshof* atau Mahkamah Agung, sementara peradilan untuk orang Indonesia dan yang dipersamakan terdiri dari *District Gerecht* atau pengadilan distik; *Regentschaps Gerecht* atau pengadilan kabupaten, dan *Landraad* sebagai pengadilan sehari-hari yang tertinggi bagi orang Indonesia.[366]

Pada zaman pendudukan Jepang, sistem peradilan hanya mengalami penyederhanaan dari peradilan yang dijalankan oleh Kolonialisme

[366] Daniel S. Lev, dikutip dalam Saldi Isra. (2014). Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia,* Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial;

Hindia Belanda.[367] Pada periode ini, struktur organisasi pengadilan hanya satu perangkat tunggal untuk mengadili semua golongan kecuali bala tentara Jepang. *Hooggerechtshof* pada zaman Jepang diganti dengan *Saiko Hoin*, kemudian pengadilan tinggi diganti *Tito Hoin,* dan Mahkamah Agung *Raad van Justitie* diganti dengan *Koto Hoin*.[368]

Pasca kemerdekaan Indonesia, sistem peradilan tersebut masih tetap dipertahankan. Intervensi kekuasaan kehakiman yang terjadi di zaman pendudukan Belanda dan Jepang juga terjadi pada masa orde lama. Intervensi Presiden Soekarno terhadap kekuasaan kehakiman sulit untuk dihindari, bahkan rumusan normatif dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pengadilan sebagai bagian dari alat revolusi yang tentunya berada di bawah pengaruh Presiden Soekarno sebagai pemimpin besar revolusi. Dalam kondisi menjaga kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Dalam tulisan Sebastian Pompe, pada rezim ini terjadi pengikisan status peradilan kekuasaan kehakiman yang mandiri.[369]

Dalam peralihan sistem politik Indonesia di zaman orde baru, kekuasaan kehakiman ditegaskan secara normatif merupakan kekuasaan yang mandiri dan merdeka, meskipun pada kenyataannya dalam implementasinya pengadilan lagi-lagi menjadi alat penguasa untuk melegitimasi kepentingan kekuasaan, singkatnya dominasi kekuasaan presiden sangat kuat mengontrol kekuasaan kehakiman.

Pasca reformasi konstitusi yang terjadi pada tahun 1999-2002 yang merupakan buah dari ikhtiar kolektif masyarakat Ketika itu, memunculkan harapan tentang wajah kekuasaan kehakiman, penataan struktur dan fungsi pun dilakukan melalui amandemen konstitusi, meskipun kemudian harapan tersebut juga mulai mengalami pengikisan disebabkan perilaku hakim yang terperangkap pada intervensi eksternal khususnya pada kasus-kasus yang

[367] Sulistiowati Irianto, *et.,al. op.,cit,* h. 30
[368] Saldi Isra, *op.,cit.,* h. 45
[369] *Ibid.* h. 55

beririsan dengan kepentingan bisnis dan politik, tak jarang dalam kondisi tersebut, sebagian hakim terjerembab pada kubangan kotornya praktek korupsi, tak terkecuali hakim konstitusi Akil Mochtar dan Patrialis Akbar. Selain itu, relasi kelembagaan yang belum sepenuhnya harmonis menjadi suguhan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Dalam diskursus amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar pandangan dan pemikiran tentang penataan kewenangan kelembagaan pelaku kekuasaan kehakiman serta lembaga yang menjaga keluhuran dan martabat hakim menjadi salah satu pembahasan.

4.3.2.3 Landasan Yuridis

Pengaturan perihal kekuasaan kehakiman terdapat dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-Undang". Rumusan Pasal tersebut salah satunya dilatarbelakangi oleh pandangan Soesanto Tirtoprodjo yang menyampaikan bahwa salah satu soko guru Indonesia merdeka adalah adanya Badan Kehakiman yang satu untuk segenap penduduk dan bebas dari pengaruh badan-badan pemerintahan.[370]

Dalam rezim konstitusi RIS dengan bentuk negara federal, berakibat pula pada pengaturan tentang kekuasaan kehakiman. Meskipun secara keberadaan lembaga Mahkamah Agung tetap ada, namun struktur peradilan di bawahnya yang dikategorikan menjadi 3 (tiga), yaitu pengadilan yang diadakan dengan undang-undang; pengadilan yang diakui dengan undang-undang; serta pengadilan atas kuasa undang-undang.

Di usia yang belum sampai 1 tahun, Konstitusi RIS kemudian diganti dengan UUDS 1950 yang juga memuat aspek kekuasaan kehakiman, khususnya terkait penegasan kemandirian kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 103 yang menegaskan bahwa "segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan

[370] *Ibid.,* h. 46

pengadilan, dilarang, kecuali jika diizinkan oleh undang-undang". Keterlibatan pemerintah dalam urusan yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman hanya berkenaan dengan pemberian grasi dan abolisi setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung. Namun kondisi kekuasaan kehakiman ketika itu yang memiliki keterbatasan jumlah hakim, menyebabkan keberadaan pengadilan di kabupaten diketuai oleh Bupati. Sistem peradilan pada rezim UUDS 1950 ini ini dikategorikan menjadi 3 (tiga), yaitu 1) pengadilan yang resmi diadakan menurut undang-undang (Mahkamah Agung, Pengadilan Polisi, Pengadilan Kabupaten dan sebagainya); 2) pengadilan-pengadilan yang diakui dengan undang-undang (yaitu pengadilan adat, agama, dan sebagainya), 3) yang mengadili perkara-perkara dengan acara dan hukum-hukum tersendiri.[371]

Pemberlakuan kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959 berimplikasi pula terhadap kekuasaan kehakiman. Meskipun secara materil rumusan Pasal 24 UUD 1945 tidak mengalami perubahan, namun pengaturan lebih lanjut mengenai kekuasaan kehakiman pada level Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman yang memberi ruang adanya intervensi presiden sebagai pemimpin besar revolusi terhadap kekuasaan kehakiman.

Pasca perubahan konstitusi tahun 1999-2002, desain kekuasaan kehakiman mengalami perubahan yang fundamental, sebab struktur kelembagaan Mahkamah Agung yang menyebutkan secara rigid keberadaan 4 (empat) badan peradilan meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara, juga melahirkan lembaga Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan pelaku kekuasaan kehakiman, dan lembaga Komisi Yudisial sebagai lembaga yang terlibat dalam pengusulan hakim agung serta kewenangan lainnya dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam perjalanannya penyelenggaraan fungsi kekuasaan kehakiman terdapat urgensi penataan dan penguatan kewenangan

[371] *Ibid.,* h. 52.

kelembagaan pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam konteks Mahkamah Konstitusi misalnya, perlunya kewenangan tentang pengaduan konstitusional tidak hanya memiliki basis teoritiknya[372], dimana mekanisme pengaduan konstitusional bisa melalui pengaduan normatif (terwadahi dengan adanya uji konstitusionalitas uu terhadap UUD), serta adanya mekanisme pengaduan penuh seperti yang dipraktekkan di negara-negara lain. beberapa negara yang memuat ketentuan tentang pengaduan konstitusi sebagai bagian dari kewenangan peradilan konstitusi adalah Korea Selatan, Austria, dan Jerman, Spanyol, Hongaria, Kroasia, Polandia, Ceko, Rusia, Ukraina, Venezuela, Chile, Kolombia, Ekuador, Azerbaijan, Turki, Thailand, dan Afrika Selatan. Selain itu, penguatan kewenangan Mahkamah Konstitusi pun mencakup pengujian konstitusionalitas amandemen konstitusi, ini diperlukan karena 2 (dua) pertimbangan, *pertama;* Konstitusi Indonesia dalam pembukaan memuat struktur dasar konstitusionalisme Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar yang meliputi nilai heroisme perjuangan kemerdekaan Indonesia, Cita Negara Indonesia *(rechtsidee)*, serta Pancasila sebagai *philosophy grondslag. Kedua,* konstitusi Indonesia memiliki klausul pembatasan amandemen konstitusi, hal itu terkandung dalam Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bahwa "khusus bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan". Keberadaan struktur dasar serta *unamendable provision* tersebut perlu dijaga dan dikawal, sebab tidak ada yang bisa menjamin kekuasaan parlemen dalam melakukan amandemen konstitusi yang bisa saja menyentuh 2 aspek tersebut, sebab dalam parlemen berlaku *the rule of majority.* Berdasarkan pertimbangan tersebutlah maka dipandang penting untuk mengatur kewenangan pengujian konstitusionalitas amandemen konstitusi yang pada praktek negara lain (Brasil, Chile, Kolombia, German, Turki, India, Bangladesh, Malaysia, Pakistan, Singapura, dan Sri

[372] Harjono dan Abdul Rasyid Thalis berpandangan bahwa terdapat suatu garis besar kewenangan Mahkamah Konstitusi secara umum yang dapat dibagi menjadi kewenangan utama dan kewenangan tambahan. Salah satu kewenangan utamanya adalah *constitutional complaint.* Lihat Layyin Mahfiana, Lisma, *op.,cit.*

Lanka)[373], senantiasa dilekatkan pada peradilan konstitusi, dalam konteks Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi.

Aspek yang cukup penting juga untuk dipertimbangkan dalam penataan kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah peralihan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah kepada Mahkamah Agung melalui badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XI/2013. Selain itu, pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang saat ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, perlu didesentralisasikan kepada Mahkamah Konstitusi saja, sebab dengan pengujian yang tersentralisasi tersebut akan memudahkan proses penjagaan konstitusionalisme pada setiap peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks Komisi Yudisial, penguatan kewenangan menjadi amatlah penting, sebab posisioning Komisis Yudisial secara konstitusional berada pada bab kekuasaan kehakiman yang secara fungsional dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, namun domain pengawasan oleh Komisi Yudisial terhadap hakim hanya dibatasi pada hakim agung saja, tidak pada hakim konstitusi juga. Sehingga untuk memaksimalkan upaya menjaga kehormatan, martabat dan keluhuran hakim termasuk hakim konstitusi, perlu mereposisioning keberadaan Komisi Yudisial sebagai peradilan etik bagi pelaku kekuasaan kehakiman dalam hak ini adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[374]

4.3.3 Rumusan Pengaturan Tentang Kekuasaan Kehakiman Ke Depan

Uraian tentang *ius constitutum* serta *ius constituendum* penataan kewenangan kelembagaan kekuasaan kehakiman telah ditulis pada bagian sebelumnya. Adanya penataan kekuasaan kehakiman yang dapat ditempuh melalui perbaikan undang-undang, dan ada pula penataan kewenangan yang

[373] Pan Muhammad Faiz. (2020). Menguji Konstitusionalitas Amandemen Konstitusi, *op.,cit.*

[374] Taufiqurrohman Syahuri. (2014). Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia,* Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial; Jakarta, h. 99

idealnya perlu dikonstruksikan dalam konstitusi melalui amandemen kelima ke depan. Adapun ruang lingkup materi muatannya adalah sebagai berikut:

a. Kewenangan *Constitutional Complaint* serta Pengujian Konstitusionalitas hasil amandemen konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi.

Rumusan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menjadi payung kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan peradilan konstitusi Indonesia. Reformulasi rumusan yang difokuskan pada aspek kewenangan pengaduan konstitusional dan pengujian konstitusionalitas amandemen konstitusi adalah Pasal 24C ayat (1). Jika rumusan saat ini berbunyi:

> *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutusa sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".*

Rumusan tersebut dapat disesuaikan dengan ruang lingkup penguatan kewenangan Mahkamah Konstitusi menjadi rumusan seperti di bawah ini :

> *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji* ***peraturan perundang-undangan*** *terhadap Undang-Undang Dasar,* ***menguji Perubahan Undang-Undang Dasar terhadap nilai-nilai konstitusional****,* ***memutus pengaduan konstitusional****, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum".*

Karena adanya frasa tentang nilai-nilai konstitusional Indonesia yang akan menjadi batu uji konstitusionalitas perubahan konstitusi, maka perlu diatur secara khusus pada bagian perubahan Undang-Undang Dasar Pasal 37

tentang nilai-nilai konstitusional dan menjadi rumusan yang *unamendable provision* yang meliputi Pembukaan UUD, Bentuk Negara Kesatuan, serta identitas negara.

b. Kewenangan Mahkamah Agung

Kewenangan Mahkamah Agung secara konstitusional tertuang dalam Pasal 24A ayat (1) yang berbunyi :

> *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".*

Rumusan pasal tersebut perlu mempertimbangan rumusan norma di bawah ini:

> *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi,* ***memutus sengketa tentang kewenangan mengadili, mengadili peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap****, serta wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang".*

c. Penguatan Kewenangan Komisi Yudisial sebagai Peradilan Etik Hakim.

Keberadaan kewenangan Komisi Yudisial disebutkan pada Pasal 24A ayat (3) yang menyebutkan *"Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung".* Norma ini sudah cukup memadai dalam memberikan ruang kepada Komisi Yudisial dalam memfilter calon hakim agung sebelum nanti disetujui oleh DPR. Penyesuaian norma justru diperlukan pada Pasal 24C ayat (3) yang rumusan saat ini berbunyi *"Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden".* Pilihan memperkuat posisi Komisi Yudisial sebagai filter calon konstitusi yang memiliki integritas tinggi dan negarawan maka alternatif rumusan yang dapat

dipertimbangkan adalah *"Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh presiden, diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden,* ***dengan melibatkan Komisi Yudisial****.*

Selain alternatif penyesuaian Pasal 23C ayat (3), agar tercipta keselarasan norma, serta penguatan kewenangan kelembagaan Komisi Yudisial maka perlu mempertimbangkan alternatif rumusan Pasal 24B ayat (1). Jika rumusan saat ini berbunyi *"Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim",* dapat diformulasi sebagai berikut : *"Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim konstitusi, mengadili dugaan pelanggaran kode etik dan perilaku hakim, serta wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang".*

Berbagai alternatif norma konstitusi pada bab kekuasaan kehakiman diharapkan mampu menata kewenangan kelembagaan kekuasaan kehakiman Indonesia serta mampu menciptakan relasi kelembagaan yang harmonis dalam rangka penegakkan hukum serta penciptaan keadilan bagi seluruh Rakyat Indonesia.

4.4 EVALUASI MATERI MUATAN UUD 1945 DALAM PERSPEKTIF HISTORIS

4.4.1 Wilayah Negara dalam Perspektif Penyusun Konstitusi

Wilayah negara memiliki posisi penting dan strategis yakni sebagai salah satu unsur dalam pembentukan sebuah negara. Hal tersebut seperti diungkapkan dalam Pasal 1 Konvensi Montevideo tahun 1933. Dalam konvensi tersebut disepakati bahwa ada 4 unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara yang ingin diakui dalam hukum internasional yakni penduduk, wilayah, pemerintahan, dan kemampuan untuk menjalin diplomasi dengan

negara lain.[375] Posisi penting tersebut yang kemudian dibahas oleh penyusun konstitusi Indonesia dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) di Jakarta pada tanggal 10-17 Juli 1945. Dalam sidang tersebut pembahasan tentang wilayah negara cukup alot dan diwarnai dengan perdebatan substantif antara lain yakni Soekarno, M. Hatta, dan M. Yamin. Soekarno dengan tegas mengusulkan agar Indonesia merdeka wilayahnya bukan hanya bekas dari jajahan Belanda. Ia mengusulkan agar Malaya dan Papua masuk ke dalam Indonesia.[376] Namun, M. Hatta menolak gagasan tersebut. Ia menyatakan sebagai berikut:

> *Bagi saya sendiri tidak ada keberatan, kalau tanah Papua diberikan kepada kita. Dan tentang Malaka, biarlah diserahkan kepada rakyat Malaka, apakah mereka mau berdiri sendiri ataukah bersatu dengan Indonesia, tetapi jangan dituntut oleh pihak Indonesia. Seolah-olah kita belum merdeka sudah menganjurkan politik imperialisme: mau ini, mau itu.* [377]

Pendirian M. Hatta tegas untuk menolak semangat imperialisme. Sikap anti imperialisme ini penting agar mengajarkan kepada generasi penerus untuk menyalurkan semangat ke dalam guna mempersiapkan Indonesia merdeka karena tantangan yang akan dihadapi di masa depan lebih kompleks. Hatta juga meminta agar Indonesia yang akan didirikan fokus pada wilayah bekas kekuasaan Belanda yang kemudian dikuasai oleh Jepang. Pendapat yang berbeda disampaikan oleh M. Yamin, sebagai jalan tengah antara perdebatan Hatta dan Soekarno. M. Yamin menawarkan gagasan sebagai berikut:

> *Hindia Belanda atau tidak buat kita janganlah menjadi ukuran, melainkan kita tetap pada dasar pertama, yaitu yang akan menjadi*

---

[375] Hendrik B. Sompotan, Tanggung jawab negara yang belum mendapatkan pengakuan internasional menurut hukum internasional, Jurnal *Lex et Societatis,* Vol. V/No. 4/Jun/2017.

[376] Bahar, Saafroedin, Nani Hudawati, dan Taufik Abdullah (editor), Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) - Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), (Sekretariat Negara: Jakarta, 1998), hlm 172.

[377] *Ibid*. hlm. 169.

daerah Republik Indonesia, tumpah-darah Indonesia yang bulat.[378]

Meskipun demikian, belum ada kesepakatan yang bulat diantara penyusun konstitusi tentang wilayah Indonesia. Dalam risalah sidang pengambilan keputusan dilakukan melalui pemungutan suara. Ketua Sidang Radjiman Wedyodiningrat menetapkan dua kategori yang akan dipilih menjadi wilayah Indonesia merdeka: pertama Hindia Belanda dahulu, kedua Malaka, Borneo Utara, Papua, dan kepulauan sekelilingnya. Hasil pemungutan suara memenangkan pilihan kedua dengan total suara 39 suara dari 66 orang pemilih.[379]

Wilayah Indonesia merdeka sudah pilih oleh para penyusun konstitusi. Namun, mereka belum sepakat apakah wilayah tersebut dan batas-batasnya perlu masuk ke dalam Undang-Undang Dasar. Radjiman Wedyodiningrat mengusulkan untuk masuk dalam Undang-Undang Dasar. Sementara itu, M. Hatta mengusulkan agar wilayah Indonesia dan batas-batasnya tidak perlu masuk ke dalam Undang-Undang Dasar.[380] Dalam beberapa sumber referensi risalah baik itu yang oleh tim penyunting oleh Bahar, Saafroedin, Nani Hudawati, dan Taufik Abdullah dan AB Kusuma[381] tidak ditemukan alasan yang jelas kenapa wilayah negara tidak masuk dalam konstitusi Indonesia meskipun batas-batas negara oleh penyusun konstitusi telah ditetapkan.

Meskipun demikian ada analisis yang dapat digunakan dalam melihat peristiwa sejarah yakni dengan melihat konteks peristiwa pada tahun 1945.[382] Konteks Perang Dunia II dan dalam rangka mengantisipasi Perang Revolusi telah memengaruhi para penyusun UUD dalam bekerja cepat, baik di BPUPKI maupun di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Materi yang disusun sangat banyak dan waktu yang tersedia terbatas. Mereka harus memilih dan memilah mana materi yang penting untuk dibahas sebelum

[378] *Ibid*. hlm 155.
[379] *Ibid*. hlm 180.
[380] *Ibid*. hlm 151-180.
[381] RM. AB. Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan), Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta: 2009), hlm 239-262.
[382] Kuntowijoyo, Pengantar Ilmu Sejarah, (Bentang: Yogyakarta: 2008).

kedatangan Belanda kembali. Para penyusun konstitusi kemungkinan belum sempat memasukan materi tentang wilayah negara. Perihal ini diungkapkan oleh Soekarno sebagai berikut:

> *Undang-Undang Dasar yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan, ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan Kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.*

Meskipun dalam menyusun UUD 1945 tidak sempurna, para penyusun konstitusi sepakat bahwa semangat dan itikad baik dari penyelenggara negara menjadi faktor penting dalam menghadirkan pemerintahan yang baik termasuk dalam bidang tentang wilayah negara. Gagasan tersebut tertulis sebagai berikut dalam Penjelasan UUD 1945:

> *"Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya bernegara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun Undang-Undang Dasar itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintangi jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat".*[383]

[383] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI: 2021), hlm. 25.

4.4.2 Kebijakan tentang Wilayah Negara dalam masa Pemerintah Soekarno dan Soeharto

Semangat untuk menghadirkan bab tentang wilayah negara dalam UUD 1945 pernah beberapa kali dilakukan antara lain pasca Konferensi Meja Bundar (KMB) 27 Desember 1949. Perjanjian menyepakati bahwa bentuk negara yang diakui adalah Republik Indonesia Serikat beserta konstitusinya. Konstitusi ini berlaku singkat karena pada tanggal 15 Agustus 1950 Soekarno menetapkan berlakunya Undang-Undang Sementara (UUDS) Republik Indonesia. Selang dua hari kemudian, tepatnya pada tanggal 17 Agustus 1945 Republik Indonesia Serikat dibubarkan dan diganti dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUDS 1950 mulai berlaku dari 17 Agustus 1950 sampai 10 November 1957. Setelah itu, Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya kembali memberlakukan UUD 1945.

Tabel 1 Persandingan materi wilayah negara antara Konstitusi RIS dan UUDS 1950:[384]

NO	MATERI TENTANG KONSTITUSI RIS TENTANG WILAYAH NEGARA	MATERI UUDS 1950 TENTANG WILAYAH NEGARA
a.	Bagian II Daerah Negara Pasal 2 Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama: Negara Republik Indonesia dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948: Negara Indonesia Timur; Negara Pasundan, termasuk distrik federal Jakarta;	Bagian II Daerah Negara Pasal 2 Republik Indonesia meliputi seluruh daerah Indonesia

[384] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 26-28.

NO	MATERI TENTANG KONSTITUSI RIS TENTANG WILAYAH NEGARA	MATERI UUDS 1950 TENTANG WILAYAH NEGARA
	Negara Jawa Timur; Negara Madura; Negara Sumatera Timur, dengan pengertian, bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhan Batu berhubungan dengan negara Sumatera Timur tetap berlaku; Negara Sumatera Selatan.	
b.	Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah; Bangka; Belitung; Riau; Kalimantan Tenggara; dan Kalimantan Timur. a, dan b, ialah daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini dan lagi.	
c.	Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.	

Dewan Konstituante yang bertugas menyusun undang-undang dasar tidak berhasil menyelesaikan tugasnya. Salah satu pembahasan yang diwarnai perdebatan keras dan berujung pada pemungutan suara 3 kali di Dewan Konstituante yakni soal dasar negara. Namun seluruh pemungutan suara tidak pernah menghasilkan suara mayoritas atau dua pertiga suara. Hingga akhirnya, Soekarno menetapkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 sebagai berikut:

> *Menetapkan pembubaran Konstituante; Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah-darah Indonesia, terhitung mulai penetapan*

dekrit ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara.[385]

Dengan berlakunya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka UUD 1945 kembali menjadi konstitusi dasar yang berarti materi tentang wilayah negara menjadi tidak ada dalam hukum tertinggi di Indonesia. Ketika terjadi pergantian rezim dari pemerintahan Soekarno (Orde Lama) ke pemerintahan Soeharto (Orde Baru) pada tahun 1966. Selama pemerintahan Orde Baru dari tahun 1966 sampai tahun 1998 UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Kebijakan ini selaras dengan slogan pemerintah Orde Baru yakni "Melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen".

Meskipun demikian, ada kebijakan yang berhasil diterapkan di masa pemerintahan Soekarno yakni Deklarasi Djuanda pada 13 Desember 1957 tentang wilayah negara. Dengan inisiatif Perdana Menteri Djuanda batas laut teritorial Indonesia bertambah dari 3 mil dari bibir pantai menjadi 12 mil dari pulau terluar Indonesia. Wilayah Indonesia bertambah luas dan menjadi utuh karena laut yang menghubungkan antar kepulauan juga diakui sebagai wilayah Indonesia. Laut bukan lagi menjadi pemisah tetapi pemersatu wilayah dan melalui deklarasi tersebut Indonesia menegaskan sebagai negara kepulauan yang bercirikan nusantara. Berdasarkan beberapa pendapat pakar salah satu yakni Danasaputra yang mengartikan secara harfiah Nusantara yang terdiri dari kata nusa dan antara. Nusa memiliki arti gugusan kepulauan dan antara yang berarti diapit dua tempat. Konteks tempat ini menurut Danasaputra mengacu pada dua peradaban besar yakni India dan China.[386] Pendapat pakar lain yakni Hasbullah Konsep negara kepulauan bercirikan nusantara adalah negara kepulauan yang terletak diantara dua benua Asia dan Australia serta dua samudera Hindia dan Pasifik.[387]Berdasarkan

[385] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, (Jakarta: Penerbit Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 410.
[386] Danusaputra, M. *Tata lautan Nusantara Dalam Hukum dan Sejarahnya*. (Bandung: Binacipta, 1980).
[387] Hasbullah, F. S.. *Negara Kepulauan Indonesia dan Hukum Laut Internasional*. (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2001).

Deklarasi Djuanda tersebut kemudian menjadi peraturan resmi yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960 tentang perairan Indonesia.

Pada pemerintah masa Soeharto, Deklarasi Djuanda menjadi inspirasi untuk diperkenalkan pada tataran internasional. Deklarasi tersebut dibawa oleh Mochtar Kusumaatmadja yang pada saat itu menjabat sebagai menteri luar negeri di Konvensi Hukum Laut PBB di Montego Bay, Jamaika pada tahun 1982. P*ertemuan tersebut menyepakati peraturan yang dikenal dengan UNCLOS (United Nations Convention on the Law of The Sea*) 1982. Dari Konvensi Hukum laut tersebut, pemerintah Indonesia kemudian menerbitkan peraturan baru sebagai tindak lanjut UNCLOS 1982 yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif. Pasca terbitnya kedua peraturan tersebut, wilayah Indonesia bertambah signifikan sekitar 2.000.000. kilometer persegi dan termasuk kekayaan alam yang di dalamnya.

Namun selama 32 tahun masa pemerintahan Soeharto UUD 1945 dianggap sebagai sesuatu yang sakral. Oleh karena itu, usaha atau aspirasi yang menginginkan perubahan UUD 1945 dianggap sebagai gerakan yang inkonstitusional. Tetapi apakah cara berpikir tersebut yang menjadi tujuan utama untuk menjaga orisinalitas UUD 1945? Jika UUD 1945 ditelisik lebih mendalam dan dibandingkan dengan pendapat berbagai ahli. Orde Baru memahami bahwa UUD 1945 tidak sempurna dan disusun untuk mengelola negara yang memiliki sumber daya terbatas dari sisi tenaga dan finansial diawal kemerdekaan. Para penyusun konstitusi memberikan karakter yang kuat seperti warna kekeluargaan dan sentralistik. UUD 1945 memberikan mandat yang besar kepada eksekutif untuk menjalankan pemerintahan seperti tidak ada pembatasan masa jabatan masa presiden. Celah tersebut yang dimanfaatkan oleh Soeharto sehingga kekuasaanya dapat bertahan 3 dekade.[388]

[388] Valina Singka Subekti, *Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 32.

Langkah kebijakan untuk menjaga keaslian UUD 1945 adalah dengan cara menyusun Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/ 1983 tentang Referendum dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1985 tentang Referendum. Kedua peraturan tersebut mengamanatkan bahwa untuk mengubah UUD 1945 harus dilakukan referendum dan diikuti serta mendapatkan persetujuan rakyat minimal sebesar 90 persen. Wacana untuk mengubah konstitusi di masa Orde Baru sangat mustahil dilakukan karena ada dua peraturan tersebut serta mekanisme di Pasal 37 UUD 1945.[389]

4.4.3 Pembahasan Tentang Pasal Wilayah Negara di Masa Transisi (1999-2000)

Momentum untuk melakukan perubahan UUD 1945 terbuka lebar pasca lengsernya Presiden Soeharto 21 Mei 1998. Mundurnya Soeharto sebagai presiden menjadikan Indonesia dalam masa transisi dari pemerintahan otoriter menuju masa transisi demokratis. Keadaan tersebut memberikan ruang adanya interaksi yang intensif antara pemerintah dengan berbagai elemen bangsa. Berbagai kelompok masyarakat menuntut agar konstitusi memberikan pembatasan kekuasaan presiden, menjamin adanya pengawasan dan keseimbangan diantara lembaga negara, dan hak asasi manusia.

Berbagai kampus negeri dan swasta di Indonesia dan lembaga penelitian pemerintah memberikan masukan tentang perlu mengubah UUD 1945. Pandangan dari kampus seperti Universitas Indonesia (UI), Universitas Gadjah Mada (UGM), Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Brawijaya (UB), dan Universitas Hasanuddin (Unhas) menyatakan bahwa selama UUD 1945 tidak diubah pemerintahan yang demokratis kemungkinan kecil akan terwujud. Pengalaman dari Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru yang menggunakan mandat MPR untuk kekuasan presiden menjadi tidak terbatas dan cenderung otoriter.[390]

---

[389] *Ibid.*
[390] *Ibid*, hlm 5.

Pendapat dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bahwa UUD 1945 yang disusun sebelum kemerdekaan memiliki kekurangan antara lain yakni tidak memberikan ruang untuk lahirnya pemerintahan demokratis yang dipilih oleh rakyat.[391] Pemimpin yang lahir pada sistem UUD 1945 tidak dipilih oleh mekanisme sebuah pemilihan umum.

Arus perubahan UUD 1945 sangat kuat dari publik. Respon ini juga ditanggapi dengan beragam oleh fraksi partai politik di MPR (responnya seperti apa). Hasil pemilihan umum tahun 1999 menghasilkan partai politik yang sangat beragam dan tidak ada yang menguasai secara mayoritas. Hal tersebut berbeda dengan peta politik pada era Orde Baru yang hanya 3 partai yakni Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP)dan selalu dikuasai oleh Golkar. Atmosfer persaingan peta politik hasil pemilihan umum 1999 lebih kompetitif dan banyak hadir baru seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan (PK) yang tidak memiliki ikatan dengan Orde Baru sehingga pandangan mereka lebih dinamis. Komposisi kursi partai politik di MPR pada tahun 1999-2002 sebagai berikut:

Tabel 2 Komposisi Partai Politik dan Putusan di MPR[392]

NO	FRAKSI	JUMLAH ANGGOTA	KECENDERUNGAN ORIENTASI IDEOLOGIS
1.	Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan	154	Nasionalis Sekuler
2.	Partai Golongan Karya	120	Orientasi Islam Tradisionalis
3.	Partai Persatuan Pembangunan	59	Nasionalis Pembangunan
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	51	Islam Syariah

[391]."Amandemen UUD 1945 dan Permasalahan", Penerbitan PMB-LIPI no 15.
[392] Lihat Valina Singka Subekti, *op.cit*. hlm. 352-368.

NO	FRAKSI	JUMLAH ANGGOTA	KECENDERUNGAN ORIENTASI IDEOLOGIS
5.	Reformasi (Partai Amanat Nasional dan Partai Keadilan)	41	Orientasi Islam
6.	Partai Bulan Bintang	13	Islam Syariah
7.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	3	Nasionalis Kristen
8.	Perserikatan Daulat Ummat (PNU, PSII, PKU, Masyumi)	4	Islam
9.	Kesatuan Kebangsaan Indonesia (PKP, PBI, PDI, PP, dan PDR)	6	Nasionalis Sekuler
10.	TNI/Polri	38	Nasionalis
11.	Utusan Golongan	65	Pelangi

Proses pengambilan keputusan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 diwarnai dengan perdebatan yang tajam. Namun, akhirnya seluruh fraksi dan utusan setuju untuk melakukan perubahan dengan beberapa kesepakatan sebagai berikut[393]:

a. Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945;
b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
c. Perubahan dilakukan dengan cara adendum;
d. Mempertegas sistem Pemerintahan Presidensial
e. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal.

Kesepakatan tersebut yang menjadi dasar pembahasan dalam perubahan UUD 1945 oleh Panitia Ad Hoc (PAH) I, II, dan III. PAH I bertugas untuk menyusun materi perubahan UUD 1945, PAH II fokus pada meninjau

[393] Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010). Lihat risalah Rapat PAH III tahun 1999.

dan mengevaluasi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, PAH III memiliki bidang kerja merancang program kerja dan teknis keuangan.

Tabel 3 Susunan Keanggotaan PAH I BP MPR 1999–2000 [394]

NO	NAMA	FRAKSI	KEDUDUKAN
1.	Drs. Jakob Tobing, MPA.	PDIP	Ketua
2.	Harun Kamil, S.H.	Utusan Golongan	Wakil Ketua
3.	Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si. Partai	Partai Golkar	Wakil Ketua
4.	Drs. Ali Masykur Musa, M.Si.	PKB	Sekretaris
5.	Prof. Dr. JE. Sahetapy, S.H. M.H.	PDIP	Anggota
6.	Ir. Pataniari Siahaan	PDIP	Anggota
7.	Drs. Soewarno	PDIP	Anggota
8.	H. Julius Usman, S.H.	PDIP	Anggota
9.	Drs. Frans FH Matrutty	PDIP	Anggota
10.	Drs. Harjono, S.H., M.C.L	PDIP	Anggota
11.	Hobbes Sinaga, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
12.	Drs. Katin Subiyantoro	PDIP	Anggota
13.	Dr. Drs. Muhammad Ali, S.H., Dip.Ed., M.Sc.	PDIP	Anggota
14.	Mayjen. Pol. (Purn). Drs. Sutjipno	PDIP	Anggota
15.	I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H.	PDIP	Anggota
16.	Ir. Rully Chairul Azwar	Partai Golkar	Anggota
17.	Drs. Theo L. Sambuaga, M.A.	Partai Golkar	Anggota
18.	Andi Mattalatta, S.H., M.Hum	Partai Golkar	Anggota
19.	H.M. Hatta Mustafa, S.H.	Partai Golkar	Anggota
20.	Ir. Achmad Hafiz Zawawi, M.Sc.	Partai Golkar	Anggota
21.	Drs. Agun Gunanjar Sudarsa	Partai Golkar	Anggota
22.	Drs. Baharuddin Aritonang	Partai Golkar	Anggota
23.	Drs. TM Nurlif	Partai Golkar	Anggota
24.	Dr. H. Happy Bone Zulkarnaen	Partai Golkar	Anggota
25.	Dra. Hj. Rosnaniar	Partai Golkar	Anggota
26.	Drs. H. Amidhan	Partai Golkar	Anggota
27.	H. Zain Badjeber	PPP	Anggota

[394] *Ibid*, hlm. 680-681.

NO	NAMA	FRAKSI	KEDUDUKAN
28.	H. Ali Hardi Kiaidemak, S.H.	PPP	Anggota
29.	Drs. H. Lukman Hakim Saefuddin	PPP	Anggota
30.	H. Ali Marwan	PPP	Anggota
31.	K.H. Yusuf Muhammad, Lc.	PKB	Anggota
32.	Drs. Abdul Khaliq Ahmad	PKB	Anggota
33.	Drs. K.H. H.B. Syarief Muhammad Alaydarus	PKB	Anggota
34.	Ir. A.M. Luthfi	Reformasi	Anggota
35.	Ir. Hatta Rajasa	Reformasi	Anggota
36.	H. Patrialis Akbar, S.H.	Reformasi	Anggota
37.	Dr. Fuad Bawazier	Reformasi	Anggota
38.	Hamdan Zoelva, S.H.	PBB	Anggota
39.	Drs. Antonius Rahail	KKI	Anggota
40.	Drs. H. Asnawi latief	Daulatul Ummah	Anggota
41.	Drs. Gregorius Seto Harianto	PDKB	Anggota
42.	Marsda. Hendi Tjaswadi, S.H., S.E., M.B.A., C.N., M.Hum.	TNI/Polri Anggota	Anggota
43.	Brigjen. Pol. Drs. Taufiqurrohman Ruki, S.H.	TNI/Polri Anggota	Anggota
44.	Dra. Valina Singka Subekti, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
45.	Dra. Inne E.A. Soekarso, APT.	Utusan Golongan	Anggota
46.	Prof. Dr. H. Soedijarto, M.A.	Utusan Golongan	Anggota
47.	Sutjipto, S.H.	Golongan Anggota	Anggota

Pembahasan tentang wilayah negara ada di PAH I yang diketuai oleh Drs. Jakob Tobing, MPA dari Fraksi PDI-Perjuangan dengan jumlah total anggota adalah 47 orang yang terbagi secara proporsional sesuai dengan jumlah kursi setiap fraksi dan utusan golongan di MPR. Pembahasan wilayah negara menjadi perhatian PAH I pasca berpisahnya Timor Timur dengan Indonesia dan wilayah Sipadan, Ligitan yang menjadi permasalahan perbatasan dengan Malaysia. Permasalahan tersebut kemudian dibahas pada

pemandangan umum fraksi/utusan pada rapat PAH I pada tanggal 6 Oktober 1999. Setiap Anggota perwakilan fraksi/utusan golongan menyampaikan pendapat tentang wilayah negara. Hasil rapat menyimpulkan bahwa Pasal tentang wilayah negara perlu masuk dalam Undang-Undang Dasar. Urgensi yang mendesak untuk dimasukan wilayah negara dalam konstitusi yakni sebagai salah satu unsur pembentuk negara wilayah negara perlu diatur dalam konstitusi oleh Sutjipno dari unsur Utusan Golongan yang disampaikan sebagai berikut.

> *"Jadi bahwa pada waktu kita sudah menyepakati semua bahwa di wilayah dimasukkan dalam konstitusi, itu memang kita wajib untuk berpikir merupakan suatu syarat daripada unsur negara. Namun dengan juga penting bahwa dengan adanya wilayah yang kita cantumkan, itu kan merupakan suatu kesatuan di negara kesatuan ini dan andaikata ada wilayah-wilayah lain yang ingin memisahkan kan karena status wilayah, kalau di referendum kan seluruh rakyat Indonesia, jadi itu adalah salah satu yang penting".*[395]

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh I Dewa Palguna dari F-PDI Perjuangan.

> *"Sekarang kalau toh ini kita sudah disepakati bahwa wilayah negara harus masuk karena memang salah satu bagian penting dari persyaratan adanya negara".*[396]

Penyampaian pendapat yang lebih tegas tentang urgensi wilayah negara dalam konstitusi oleh Valina Singka Subekti dari unsur Utusan Golongan.

[395] *Ibid*, hlm 588.
[396] *Ibid*, hlm. 581.

"Ketentuan wilayah negara memang harus ditegaskan di konstitusi antara lain untuk menjamin dan melindungi keutuhan wilayah teritorial negara Republik Indonesia".[397]

Gagasan yang disampaikan oleh Anggota PAH I hampir selaras dengan ide dari para penyusun konstitusi tahun 1945 bahwa wilayah negara adalah salah satu unsur pembentuk negara oleh karena posisinya penting sehingga perlu masuk dalam konstitusi. Ide dari penyusun konstitusi yang tertunda karena konteks historis kemudian oleh Pimpinan dan PAH I di masa transisi pasca Reformasi. Proses pembahasan di Panitia *Ad Hoc* tahun 2000 tidak berdiri sendiri tetapi memiliki kesinambungan dengan penyusun konstitusi tahun 1945. Kesinambungan yang disepakati yakni salah satu unsur berdiri negara adalah adanya wilayah negara. Hampir mayoritas Pimpinan dan Anggota PAH I menyetujui bahwa wilayah negara memiliki posisi penting dan strategis sehingga perlu diatur dalam konstitusi.

Dalam pembahasan Pimpinan dan Anggota PAH I melakukan diskusi secara mendalam tentang substansi dan ruang lingkup wilayah negara. Setiap perwakilan fraksi dan utusan memberikan masukan dan mengundang pakar yang ahli dalam bidang wilayah negara. Berbagai materi usulan disampaikan oleh Pimpinan dan Anggota PAH I dalam pembahasan rumusan pasal. Pembahasan yang menarik dan berbeda disampaikan oleh Kiai Ali Hardi Demak dari Fraksi PPP.

"Oleh karena itu bab berapa nanti ini, bab ini kami menghimpun semua yang masih berserakan. Sehingga bab ini kami beri nama Bendera, Bahasa, Lambang dan Wilayah. Nanti kemudian kita rumuskan bagaimana nanti urutannya. Namun substansi yang menjadi muatan daripada bab ini. yaitu pertama, Bendera Negara Indonesia adalah Sang Merah Putih. Kami masih menggunakan sang ini untuk tidak melupakan semangat dari para-para pendahulu kita dan saya kira kita semua masih ingat sejak kecil kita selalu menyanyikan lagu dengan menyebut Sang

[397] *Ibid*, hlm. 568.

Saka Merah Putih yang cukup menggetarkan bulu roma kita ketika itu. Kami minta sampai selanjutnya demikian begitu".
"Lalu yang kedua bahasa negara adalah Bahasa Indonesia dengan tidak mengabaikan bahasa daerah tapi karena justru bahasa daerah itu merupakan satu penyempurna khasanah Bahasa Indonesia itu sendiri. Dan yang ketiga lambang negara adalah Burung Garuda. Keempat wilayah negara mencakup seluruh wilayah darat, laut dan dirgantara yang batasnya ditetapkan dengan undang-undang. Demikianlah empat substansi yang kami kira cukup di dalam bab ini. Dan mudah-mudahan dapat kita serasikan di dalam perumusannya sehingga menjadi suatu perubahan Undang Undang Dasar 1945 yang cukup sempurna. Dan rencana pengesahannya di hari ulang tahun Undang-Undang Dasar pada 18 Agustus yang akan datang."[398]

Usulan dari Kiai Ali Hardi Demak menggabungkan Pasal Wilayah Negara ke dalam Bab Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara. Menurut Ia, wilayah negara termasuk dalam bagian dari atribut negara perlu digabungkan. Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Slamet Effendy Yusuf dari Fraksi Partai Golkar yang posisinya sebagai wakil ketua PAH I mengusulkan mengenai wilayah dan atribut negara dipisahkan.

"Jadi kalau wilayah itu bukan sesuatu yang bisa dikategorikan sebagai atribut, tapi sesuatu yang berkaitan dengan keberadaan eksistensi negara itu. Itu syarat negara".[399]

Pendapat tersebut diterima secara mufakat oleh seluruh pimpinan dan Anggota PAH. Pembahasan materi usulan ruang lingkup tentang wilayah negara disampaikan oleh Lukman Hakim Saefuddin dari F-PPP mengusulkan rumusan sebagai berikut.

[398] *Ibid*, hlm. 516.
[399] *Ibid*, hlm. 521.

"PPP itu mengusulkan ada rumusannya. Wilayah negara mencakup seluruh wilayah darat, laut dan dirgantara yang masing-masing batasannya ditetapkan dengan undang-undang".[400]

Penegasan pencatuman titik koordinat Ruang lingkup wilayah negara Indonesia perlu masuk dalam materi pasal disampaikan oleh A.M Lutfi dari Fraksi Reformasi.

"*Kemudian, tentang barangkali saudara-saudara tidak membaca, biasanya kita mengenal Indonesia terletak antara dua benua Asia dan Australia, di antara empat lautan (samudera), begitu dirumuskan. Tapi itu tidak menggambarkan kebesaran kita. Coba dibaca yang tenang gitu ya. Jadi ini kalau dibaca, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut prinsip negara kepulauan, karena ini yang membikin dua juta menjadi delapan juta kilometer persegi, yang wilayahnya merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut, dan udara, kalau ditambah dengan bahan galiannya itu lebih bagus. Dan terletak, terletak itu lokasi, bukan itu lah daerahnya, bukan terletak diantara 90 derajat bujur timur dan selanjutnya."*[401]

Pendapat tersebut juga disetujui oleh Abdul Kadir Aklis dari F-PPP yang menyatakan dukungannya sebagai berikut.

"Saya ingin menegaskan mengenai apa yang disampaikan oleh Pak Luthfi tadi, bahwa titik koordinat itu sangat penting. Karena negara kita ini negara kelautan yang batas-batasnya dengan laut.
Sehingga saya lebih mendukung kalau titik-titik koordinat ini ditentukan, asal betul-betul apa yang tercantum ini sudah melalui satu kesepakatan dengan negara-negara tetangga yang bersangkutan".[402]

Namun, pendapat berbeda disampaikan oleh Frans F.H. Matrutty dari F-PDIP tentang penentuan titik koordinat dalam hukum dasar.

---

[400] *Ibid*, hlm. 522.
[401] *Ibid*, hlm. 583,
[402] *Ibid*, hlm. 585.

> *"Saya ingin untuk mengingatkan kita kembali agar berpikir jernih, karena kita mau merumuskan hukum dasar tertulis kita.*
> *Kemudian barangkali akan sangat sulit bagi kita untuk menyatakan secara matematis angka-angka letak negara kita, wilayah negara kita ataupun terbentangnya wilayah negara kita. Mengapa? Mungkin Australia tidak mau terima ini. Jadi sebaiknya kita rumuskan seperti apa yang ditegaskan tadi oleh saudara saya, Palguna dan Prof. Dimyati itu, yaitu merupakan satu kesatuan wilayah darat, laut dan udara yang diakui oleh hukum internasional. Mau ditambahkan diatur dalam undang-undang itu sebenarnya tidak terlalu penting. Yang penting itu karena kita tidak hidup dalam vacuum, kita tidak hidup dalam kekosongan, kita hidup dengan dan di antara bangsa-bangsa lain, negara-negara lain di dalam suatu globe, dalam satu bola bumi."*[403]

Pembahasan tentang penentuan titik koordinat masuk dalam materi wilayah negara di antara Pimpinan dan Anggota PAH I belum menemui titik kesepakatan. Sampai akhirnya, Jakob Tobing selaku ketua mengambil keputusan untuk melakukan pendalaman dengan mengundang pakar hukum internasional yang paham tentang wilayah negara yakni Hasyim Djalal. Dalam pertemuan rapat dengan Hasjim Djalal menyampaikan pendapat bahwa rumusan pasal wilayah negara harus menggambarkan prinsip pokok dan tidak perlu detail. Lebih lanjut Hasyim menerangkan bahwa dalam dunia internasional, banyak negara yang memiliki wilayah tidak dalam satu kawasan teritorial. Ia memberikan contoh sebagai berikut.

> *"Norwegia misalnya mengklaim kedaulatan wilayah atas sebagian dari Antartika, di Kutub Selatan, Australia misalnya mengklaim di Antartika juga, Perancis mempunyai wilayah di Pasifik, Perancis mempunyai wilayah di Samudra India, dia bisa tumbuh kemana-mana begitu dan oleh karena itu saya tidak terlalu melihat pengertian letak substansial begitu ya, dalam konteks ini tapi*

[403] *Ibid*, hlm. 586.

pengertian batasnya ditetapkan dengan undang-undang itu memang cukup substansial".[404]

Pendapat dari Hasjim Djalal memberikan masukan yang berarti untuk melihat secara jernih dan kritis tentang perumusan wilayah negara. Pembahasan selanjutnya semakin menemui titik temu yakni tentang *Archipelago of State* yang merupakan warisan dari pembahasan UNCLOS tahun 1982. Gagasan tersebut disampaikan Dimyati Hartono dari Fraksi PDI-Perjuangan.

"Keunikan kita adalah karena kita merupakan sebuah negara kepulauan yang dalam pengertian kita karena posisi geografisnya yang strategis berada di dua buah samudra dan di dua buah benua kita sebut negara kita ini negara nusantara yang di dalam bahasa Inggris sama yaitu Archipelagic State.
Sebuah Archipelagic State itu dulunya tidak ada, dalam artian hukum internasional, tidak pernah mengatur masalah ini. Setelah lama dengan hukum laut internasional disepakati tahun 1982 dunia mengenal yang disebut Archipelagic State, sebuah negara kepulauan. Di situ dijelaskan ciri-ciri negara kepulauan yang terdiri atas pulau pulau atau gugusan pulau, di mana ada laut di sekeliling pulau itu yang menghubungkan satu sama lain, yang merupakan satu kesatuan, tidak hanya kesatuan geografis, tapi juga kesatuan politik, kesatuan ekonomi, dan secara historis diakui sebagai demikian."[405]

Ide *Archipelago of State* sebagai negara kepulauan banyak dibahas oleh Pimpinan dan Anggota PAH I. Salah satunya oleh Happy Bone Zulkarnaen.

"Negara kepulauan yang berciri nusantara, saya kira masih bisa masuk, yang wilayahnya merupakan kesatuan wilayah darat, udara, laut, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya dan seluruh kekayaan alam dan benda-benda yang terkandung di dalamnya, yang batas-batasnya ditetapkan dengan undang-undang".

[404] *Ibid*, hlm. 600.
[405] *Ibid*, hlm. 572.

Gagasan tersebut kemudian dipertajam lagi oleh Andi Mattalatta tentang negara kesatuan yang hanya dilihat sebagai kesatuan geografis tetapi juga harus dilihat sebagai kedaulatan wilayah.[406] Dimyati Hartono kemudian memperjelas tentang negara kepulauan yang terdiri dari gugusan pulau-pulau yang diikat dengan kesatuan politik, ekonomi, dan sejarah. Ikatan tersebut yang digambarkan oleh kata Nusantara. Dalam pandangan Hasjim Djalal karakter negara kepulaun tidak hanya Indonesia saja di dunia. Banyak negara-negara lain yang memiliki keadaan geografis terdiri dari kepulauan. Kata Nusantara yang merujuk kepada kesatuan politik, ekonomi dan sejarah dapat menjadi pembeda dengan negara kepulauan lainnya.[407] Setelah melalui perdebatan panjang pasal tentang wilayah negara disepakati pada tanggal 14 Agustus 2000 yang kemudian disahkan dalam Sidang Paripurna MPR pada tanggal 15 Agustus 20000 dengan rumusan sebagai berikut "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara Kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang".[408]

[406] *Ibid*, hlm. 607.
[407] *Ibid*, hlm. 613.
[408] *Ibid*, hlm. 623.

BAB V
PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

a. Perihal Keuangan Negara di dalam konstitusi saat ini belum jelas dimensi cakupannya, sebab pemaknaan keungan negara di dalam konstitusi hanya didasarkan pada APBN sementara kalau membaca UU keuangan Negara dan UU yang yang lain, dimensi keuangan negara lebih luas dari sekedar APBN, selain itu juga terkait posisi DPD yang inferior di dalam pembahasan APBN, ketidakjelasan perihal mata uang resmi negara, tidak sistematisnya susunan Bab VIII Hal Keuangan, sampai ketidakjelasan posisi dari Bank Sentral Indonesia menjadi catatan penting perihal beberapa kelemahan UUD NRI tahun 1945 yang mengatur perihal keuangan negara sehingga kedepan perlu untuk rubah melalui amandemen kelima.

b. Substansi pengaturan BPK sebagai lembaga yang bebas dan mandiri di UUD 1945 yang meliputi kewenangan, mekanisme pengisian lembaga, hingga kedudukan lembaga perwakilan BPK telah memadai dan belum perlu dilakukan perubahan. Akan tetapi, terdapat beberapa hal yang perlu dievaluasi dalam pengaturan dan pelaksanaan BPK, yakni tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang meliputi perbedaan pengaturan dan bentuk tindak lanjut hasil pemeriksaan; ragam syarat calon anggota BPK yang meliputi batas usia minimal dan maksimal anggota BPK, rekam jejak atau keahlian calon, keterwakilan unsur internal dalam anggota BPK; *conflict of interest* dalam jabatan pimpinan BPK; serta mekanisme pengawasan internal oleh Majelis Kehormatan Kode Etik.

c. Evaluasi materi muatan konstitusi tentang kekuasaan kehakiman serta pelaksanaannya menunjukkan adanya kebutuhan penataan kewenangan kelembagaan kekuasaan kehakiman yang didasarkan pada perkembangan konstitusi sebagai ilmu pengetahuan, praktek di negara-negara lain, serta dinamika sosial dan politik yang terjadi.

Kebutuhan penataan kewenangan lembaga negara dapat ditempuh melalui penguatan materi muatan kekuasaan kehakiman dalam UUD Tahun 1945 dalam bentuk penambahan kewenangan bagi MK dalam hal menguji konstitusionalitas perubahan Undang-Undang Dasar, memutus pengaduan konstitusional, serta pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar. Sementara dalam konteks penataan kewenangan Mahkamah Agung, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah. Sedangkan bagi Komisi Yudisial, perluasan kewenangannya dalam hal seleksi hakim konstitusi juga menjadi amat penting, serta mereposisi Komisi Yudisial bukan saja berfungsi untuk menegakkan martabat serta keluhuran perilaku hakim dalam lingkungan Mahkamah Agung saja, melainkan juga hakim konstitusi.

d. Penataan hal mengenai wilayah negara perlu dilakukan penyelesaian garis batas antar negara. Persoalan krusial yang sering muncul, seperti pemindahan patok batas, kerusakan lingkungan, dan berbagai pelanggaran perbatasan, serta aktivitas ilegal lainnya. Kompleksnya permasalahan di perbatasan tidak diimbangi dengan jumlah aparat pertahanan dan keamananan serta sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan kegiatan yang memadai. Belum lagi dibandingkan dengan kebutuhan menurut panjangnya garis batas. Pendekatan keamanan dalam menjaga kedaulatan negara di perbatasan tetap penting sebagai pengejawantahan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, "melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia." Namun demikian, pendekatan kesejahteraan juga tidak kalah pentingnya; pembukaan konstitusi pun mengamanatkan usaha "memajukan kesejahteraan umum," termasuk kesejahteraan warga di kawasan perbatasan. Kawasan wilayah perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar memiliki potensi SDA yang cukup besar serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan

keamanan negara. Walaupun demikian, pembangunan di beberapa wilayah perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah tersebut umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi social ekonomi warga negara tetangga. Permasalahan utama dari ketertinggalan pembangunan di wilayah perbatasan adalah arah kebijakan pembangunan kewilayahan yang selama ini cenderung berorientasi "*inward looking*" (kawasan belakang NKRI), sehingga seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara. Akibatnya, wilayah-wilayah perbatasan dianggap bukan merupakan wilayah prioritas pembangunan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Oleh karena itu, langkah perubahan yang dapat dilakukan adalah dengan mengubah orientasi kesejahteraan di wilayah-wilayah itu, menjadi "teras depan" NKRI.

5.2 REKOMENDASI

a. Terkait dengan keuangan negara di dalam Konstitusi (UUD NRI tahun 1945) kedepan perlu untuk diatur dan ditata kembali agar lebih sistematis dan konfrehensif pengaturanya, dimana peneliti mengusulkan untuk melakukan penataan terkait dengan perubahan sistematika UUD 1945 perihal keuangan negara, selain perubahan posisi pasal, juga dilakukan penambahan bab baru perihal Bank Sentral Negara. Selanjutnya terkait dengan penambahan ketentuan perihal utang negara dalam konstitusi, penegasan perihal mata uang resmi negara, dan penguatan kelembagaan dari DPD sebagai pembahas rancangan UU APBN.

b. Hasil evaluasi terhadap pengaturan dan pelaksanaan BPK seharusnya ditindaklanjuti dengan perubahan terhadap perundang-undangan yang berhubungan langsung dengan kewenangan dan kelembagaan BPK, yakni undang-undang BPK. Perubahan ini dimaksudkan untuk

menyelaraskan maksud dari pengaturan dalam UUD 1945 dan peraturan pelaksananya, sekaligus meneguhkan posisi BPK sebagai satu-satunya lembaga negara yang berwenang melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

c. Penataan kewenangan kekuasaan kehakiman perlu dilakukan melalui amandemen kelima terhadap UUD 1945 melalui reformulasi materi muatan diantaranya pasal 24A ayat (1) yang menghilangkan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan digantikan dengan kewenangan memutus sengketa kewenangan mengadili, serta memutus permohonan peninjauan kembali. Pasal 24B ayat (1) perlu memperkuat posisi Komisi Yudisial dalam seleksi hakim konstitusi, serta reposisioningnya sebagai peradilan etik bagi hakim di lingkungan Mahkamah Agung dan Hakim Konstitusi.

d. Pembangunan wilayah perbatasan dengan paradigma sebagai "beranda depan" negara perlu dilakukan lebih intensif terutama dengan fokus peningkatan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan masyarakat perbatasan berkorelasi positif dengan perlindungan kedaulatan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abu daud Busroh, (2016). *Ilmu Negara,* Sinar Grafika Ofset, Jakarta.

Abdul Halim. (2014). Manajemen Keuangan Sektor Publik, Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah*)*, Salemba Empat, Jakarta.

Adam Chuzawi, (2011). *Lembaga PK (PK) Perkara Pidana : Penegakan Hukum Dalam Penyimpangan Praktik Dan Peradilan Sesat,* Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.

Adrian Sutedi*,* (2012). *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Ahmad Fadlil Sumadi, (2013). *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Kosntitusi*, Setara Press, Malang.

Alfin Sulaeman, (2011). *Keuangan Negara Pada BUMN Dalam Perspektif Ilmu Hukum,* PT Alumni, Bandung.

Arifin P. Soeria Atmadja, (1986). *Mekanisme Peratanggungjawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta.

_____, (1985). Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara Indonesia: Suatu Tinjauan Yuridis, Gramedia, Jakarta

_____, (2005). "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktik dan Kritik", Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Aziz Muthohar, (2012). "Faktor-Faktor Utama Yang Mempengaruhi Efektifitas Perencanaan Kas Pada Satuan Kerja-Satuan Kerja Kementerian Negara/Lembaga Dalam Lingkup Wilayah Pembayaran KPPN Jakarta II." *Depaok: Universitas Indonesia*.

Bank Indonesia, (2016). *ULN Indonesia USD314,3 miliar Pertumbuhan Utang Jk Panjang Melambat, Utang Jk Pendek Turun.* Bank Indonesia, Jakarta.

Badan Pemeriksa Keuangan, (2000). *Keuangan Negara dan badan Pemeriksa Keuangan*. Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, (2018). *Laporan Akhir Penyelearasan Naskah Akademik Rancangan Undang_undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan,* Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

BPK Kalsel, (2020). *Meski Pandemi, PAD Banjarmasin Tertinggi Se-Indonesia*, Subbag Hukum BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Selatan, Banjarmasin.

Baharudin Aritonang, (2017). *Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan,* Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta.

Bagir Manan Dan Susi Dwi Harjanti, (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, (1993). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Bagir Manan, (2005). *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta.

C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan SPA Teamwork, (2004). Nuansa dan Nusamedia, Bandung.

Dahlan Tahib (*Et.al*), (2017). *Teori Dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta.

Dahlan Sinaga. (2015). *Kemandirian dan Kebebasan Hakim Memutus Perkara Pidana Dalam Negara Hukum Pancasila (Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermanfaat),* Penerbit Nusa Media, Jakarta.

Danusaputra M. Tata, (1980). *Lautan Nusantara Dalam Hukum dan Sejarahnya*. Bandung, Binacipta.

Djunaedi, Achmad, (*et.al*), (2020). *Membangun Kota dan Kabupaten Cerdas: Sebuah Panduan bagi Pemerintah Daerah*, UGM PRESS, Yogyakarta.

Dimyati Hartono, (1983). *Hukum Laut Internasional, Yurisdiksi nasional Indonesia Sebagai Negara Nusantara,* Binacipta, Bandung.

Edy Suandi Hamid, (2000). *Perekonomian Indonesia Masalah dan Kebijakan Kontemporer,* UII Press, Yogyakarta.

E. Utrecht, (1959). *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ictiar, Jakarta.

Farid Wajdi, *Optimalisasi Peran Penghubung Komisi Yudisial*, dalam Bunga Rampai, (2016). *Optimalisasi Wewenang KY dalam Mewujudkan Hakim Berintegritas*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta.

Fence M. Wantu, (2011). *Idee Des Recht, Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan (Implemenntasi Dalam Proses Peradilan perdata)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Frans Hendra Winata, *Membangun Profesionalisme Aparat penegak Hukum,* Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2014). *Problematika Hukum dn Peradilan Di Indonesia*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta.

H. Agus Kasiyanto (2018). *Tindak Pidana Korupsi: Pada Proses Pengadaan Barang dan Jasa*, Prenada Media, Jakarta.

Hasbullah, F. S., (2001). *Negara Kepulauan Indonesia dan Hukum Laut Internasional*. Jakarta, Serambi Ilmu Semesta.

Irwanysah dan Ahsan Yunus, (2020). *Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktek Penulisan Artikel)*. Mirra Buana Media, Yogyakarta.

Iwan Satriawan, et.,al. (2012). Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada Oleh Mahkamah Konstitusi, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

I Gde Panjta Astawa Dan Suprin Na'a, (2012). *Memahamai Ilmu Negara Dan Teori Negara,* PT Refika Aditama, Bandung.

I Made Pasak Diantha, (2016). *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta.

Janedri M. Gaffar, (2012). *Demokrasi Konstitusional; praktik Ketatanegraaan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.

_____, (2006). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta.

_____, (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

_____, (2005). *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara,* Konstitusi Press, Jakarta,

_____, (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Konstitusi Press, Jakarta.

_____, *Kedudukan*, dalam Bachtiar, (2015). *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU Terhadap UUD*, Raih Asa Sukses, Jakarta.

_____, (2016). *Konstitusi Ekonomi,* Kompas, Jakarta.

Harjono, (2008). *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr.Harjono, S.H., M.CL Wakil Ketua MK*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta.

Kaelan, (2002). *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia,* Paradigma, Yogyakarta.

King Faisal Sulaiman, (2017). *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

Kuntowijoyo, (2008). *Pengantar Ilmu Sejarah*, Bentang, Yogyakarta.

Kusnu Goesniadhie. (2010). *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang: Nasa Media.

Kuntjoro Purbopranoto, (1981). *Beberapa Catatan hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Komisi Pemberantasan Korupsi, (2009). *Konflik Kepentingan,* Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta.

Laurensius Arliman, (2016). *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia,* Deeppublih, Yogyakarta.

Lintje Anna Marpaung, (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia,* Andi, Yogyakarta.

M. Yahya Harahap, (2008). *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata,* Sinar Grafika, Jakarta.

_____, (1997). *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa,* Citra Aditya Bakti, Bandung.

Muhammad Yamin, (1959), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jakarta. Penerbit Yayasan Prapanca.

Maria Farida Indrati, (2007). *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta.

Mahkamah Agung RI, (2010). *Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035*, Makamah Agung RI, Jakarta.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002* Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitus.

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. (2020). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pajar, Yogjakarta.

Muhammad Jafar Saidi, (2014). *Hukum Keuangan Negara*, PT Rajawali Press, Jakarta.

_____, (2018), *Hukum Keuangan Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.

Moh. Kusnardi Dan Bintan R Saragih, (2015). *Ilmu Negara, Edisi Revisi,* Gaya Media Pratama, Jakarta.

Moh.Mahfud MD, (2009). *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi,* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Muhammad Hoiru Nail, Jayus. (2014). *Pergeseran Fungsi Yudikatif Dalam Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* Jakad Publishing; Surabaya.

Moris L. Cohen, (2007). *Legal Research In a Nutshell*, United States Of America, Thomsosn West.

Mochtar Kusumaatmadja Dan Etty R. Agoes, (2015). *Pengantar Hukum Internasional,* Alumni, Bandung.

Miriam Budiardjo, (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Ni'matul Huda, (2004). *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945,* UII Press, Yogyakarta.

_____, (2008). *UUD* 1945 *dan Gagasan Amandemen Ulang,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

_____, (2006). *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Perasada, Jakarta,

Novendri M. Nggilu. (2014). *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis),* UII Press, Yogyakarta.

Otto Ekstein, (1981). *Keuangan Negara*, Bina Aksana, Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, (2011). *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta.

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, (2020). *Analisis Dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah,* Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta.

RM. AB. Kusuma, (2009) *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*), Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.

Rahmad Hakim, (2020). *Manajemen zakat: histori, konsepsi, dan implementasi*, Prenada Media, Jakarta.

Rosjidi Ranggawidjaja, (1996). *Wewenang Menafsirkan Undang-Undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung.

Saldi Isra, (2020). *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional,* Rajawali Pers, Depok.

_____. (2014). Kekuasaan Kehakiman dalam Transisi Politik di Indonesia, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia,* Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial

Saafroedin Bahar, Nani Hudawati, dan Taufik Abdullah (editor), (1998). *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) - Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI),* Sekretariat Negara, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR RI, (2021), *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta. Sekretariat Jenderal MPR RI.

Sulistiowati Irianto, *et.,al.* (2017). *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, pengadilan, dan Masarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal.* Sekretariat jendral Komisi Yudisial Jakarta.

Sutjipno, (2010). *Perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002,* KonPress, Jakarta.

Sharon Hanson, (2003). *Legal Method and Reasoning*, Cavendish Publishing Limited, Great Britain.

Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, (2010). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Edisi Revisi. Jakarta.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (2010) *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Sekretariat Jenderal MPR RI, (2008). *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Satu,* Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Susi Dwi harijanti, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman,* dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2018). *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta.

Susi Dwi Harijanti, (eds), (2016). *Interaksi Konstitusi Dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri,* Pusat Studi Kebijakan Negara FH-Universitas Padjadjaran, Bandung.

Surajiyo, (2006). Analisis Format "Substansi dan Yuridis Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah Universitas Indonusa Esa Unggul,* Vol. 03 (02).

Suparman Marzuki, *Akuntabilitas Peradilan DI Indonesia,* dalam Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2017). *Etika Dan Budaya Hukum Dalam Peradilan*, Sekretariat Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta.

_____, *Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim*, Bunga Rampai Komisi Yudisial, (2012). *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta

Sri Soemantri M. Dan Bintan R. Saragih, (1993). *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.

Sri Soemantri, (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.

_____, (1981). *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Bandung: Alumni.

_____, (1987). *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur Dan Sistem Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Cet.4. Alumni, Bandung

Taufiqurrohman Syahuri. (2014). Reformasi Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi, *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia,* Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial; Jakarta.

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2010). *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Titik Triwulan Tutik, (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945,* Cerdas Pustaka, Jakarta.

Tulus T.H. Tambunan, (2012). *Perekonomian Indonesia, Kajian Teoritis dan Analisis Empiris,* (cetakan kedua, Ghalia Indonesia, Bogor.

U.S. Senate Committee on Governmental Affairs, General Accounting Office Personnel Act of 1979, S.Rept. 96-540, 96th Cong., 1st sess. (Washington: GPO, 1979).

Usman Rasyid, Fence M. Wantu, Novendri M. Nggilu. (2020). *Wajah Kekuasaan Kehakiman Indonesia, Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung yang bersifat A Contrario,* UII Press, Yogyakarta.

Valina Singka Subekti, (2008). Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada.

Wawan Tunggul Alam, (*et.a),* (2000). *Bung Karno Menggali Pancasila.* Gramedia, Jakarta.

W. Riawan Tjandra, (2006). *Hukum Keuangan Negara,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Wirjono Projodikoro, (1989). *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.

Jurnal, Laporan Penelitian, Majalah dan Publikasi Ilmiah:

Ari Wirya Dinata, (2017). "Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *University Of Bengkulu Law Journal*, Vol. 2 (1).

.Achmad Edi Subiyanto. (2012). Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 9 (4).

A. Ahsin Thohari, dikutip dalam Suparto. (2019). Perbandingan Model Komisi Yudisial Republik Indonesia dengan Komisi Yudisial Prancis. *UIR Law Jurnal,* Vol. 3 (1).

Baharudin Aritonang, (2014). *Pelaksanaan Tugas Badan pemeriksa Keuangan Dalam penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Baik Pasca Perubahan*

UUD 1945, Disertasi, Program Studi Doktor Hukum Bidang Konsentrasi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia.

Browne, Vincent J. (1955). "Economic development in Liberia." *The Journal of Negro Education*, Vol. 24 (2).

Chowdurry, Khorshed dan Amnon Levy, (1997). "Utang Eksternal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 2 (2).

Cihwanul Kirom, (2018). "Hutang Luar Negeri Dalam Perspektif Ekonomi Syariah." *Tawazun: Journal of Sharia Economic Law*, Vol. 1 (2).

Desak Putu Dewi Kasih, and Ni Putu Purwanti. (2018). "Obligasi Daerah Dalam Kerangka Hukum Keuangan Negara." *Acta Comitas* Vol. 3. (2).

Fajar Laksono Soeroso, (2014). "Aspek keadilan Dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 11 (1).

Fence M. Wantu, Novendri M. Nggilu, Suwitno Y. Imran, Rahmat T.S. Gobel, Supriyadi A. Arief. (2017). Studi Efektifitas Sistem Rekrutmen dan Seleksi Hakim Konstitusi Republik Indonesia, Penelitian Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dan Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo Tahun 2017.

Ffrench-Davis, Ricardo, (1987). "Latin American debt: Debtor-creditor relations." *Third world quarterly*, Vol. 9 (4).

Fitria, Fitria, (2018). "Pengaturan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Terhadap Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi." *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, Vol. 2 (2).

Firman Muntaqo. (2020). "Penerapan Prinsip Detournement De Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BUMN Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara." *Jurnal Kajian Syari'ah dan masyarakat*.

Harun Al-Rasyid, "Pengertian Keuangan Negara", Majalah bulanan Keuangan No. 93/9-1979.

Hastuti, Proborini, (2018). "Desentralisasi Fiskal Dan Stabilitas Politik Dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia." *Simposium Nasional Keuangan Negara*, Vol. 1 (1).

Hendar Ristriawan, and Dewi Kania Sugiharti, (2018). "Penguatan Pengelolaan Keuangan Negara Melalui Mekanisme Checks and Balances System." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14 (3).

Hendrik B. Sompotan, (2017) "Tanggung jawab negara yang belum mendapatkan pengakuan internasional menurut hukum internasional", Jurnal *Lex et Societatis,* Vol. V/No. 4/Jun

I Gede Komang Chahya Bayu Anta, (2019). "Menakar Kualitas Pemeriksaan Pajak Dalam Sengketa Pajak." *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Journal)*, Vol. 2 (1).

I Ketut Bayu Pawana, (2014). "Kewenangan DPR Dalam Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayaka Bagi Calon Pejabat Publik Dari Aspek Ketatanegaraan", *Jurnal Ius,* Vol. 2 (5).

Ichsan Muhajir, (2019). "Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara." *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol. 4 (1).

John Musa Renhoard, (2019). "Politik Identitas Era Orde Baru di Indonesia Memasuki Era Reformasi." *Societas Dei: Jurnal Agama dan Masyarakat*, Vol. 6 (1).

Kristanto, Kiki, ((2019). "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/Puu-Xiv/2016 Terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara." *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, Vol. 4 (2).

Layyin Mahfiana, Lisma. (2021). Quo Vadis Constitutional Complaint di Indonesia: Antara Kewenangan dan Diskresi Hakim Konstitusi, *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah,* Vol. 13 (1).

Komarudin, Muhamad, (2021). "Foreign Debt in the Perspective of Tafsir Fii Zilaal Al-Qur'an by Sayyid Qutb." *El-Qish: Journal of Islamic Economics*, Vol. 1 (1).

Muntaqo, Firman, (2020). "Penerapan Prinsip Detournement De Pouvoir Terhadap Tindakan Pejabat BUMN Yang Mengakibatkan Kerugian Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara." *Jurnal Kajian Syari'ah dan masyarakat.*

M.Ali Zaidan, (2009). "Kekuasaan Kehakiman Dalam Negara Hukum Yang Demokratis", *Jurnal Yuridis*, Vol 9 (11).

Mohammad Ibrahim. (2020). Pembatasan Kekuasaan Amandemen Konstitusi : Teori, Praktek di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 17 (3).

Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati. (2015). "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusisebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia". *Jurnal Ius Quia Iustum,* vol. 22 (2).

Novendri M. Nggilu, Tiara Daud. (2020). *Rekonseptualisasi Proses Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Era DIstruption 4.0,* Penelitian Kolaboratif Dosen-Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo tahun 2020.

Novendri M. Nggilu. (2019). Menggagas Sanksi atas Tindakan *Constitution Disobedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi,* Vol. 16 (1).

Pellu, Arifin, (2019). "Utang Luar Negeri; Paradoks Pembangunan Ekonomi Indonesia." *AMAL: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol. 1 (1).

Phineas M Mojapelo, (2012). *The Doctrine of Separation of Powers, a South African Perspective)*, disampaikan dalam The Middle Temple South Africa Conference.

PMB LIPI, (1998). "Amandemen UUD 1945 dan Permasalahan", Penerbitan PMB-LIPI no 15.

Purwanto, DA, (2005). *Bisnis dan Ekonomi Politik dan Manajemen Utang Luar Negeri dalam Rangka Mendorong Pertumbuhan Ekonomi*. hlINDEF. Jakarta. Vol. 6 (1).

Rangkuty, Dewi Mahrani, and Maya Macia Sari, ((2019). "Analisis Utang Luar Negeri dan Inflasi Indonesia." *Ekonomikawan: Jurnal Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 19 (1).

Rifandy Ritonga. (2016). Analisis Pengujian Pengaduan Konstitusional *(Constitutional Complaint)* Pada Mahkamah Konstitusi Sebagai Salah Satu Upaya Perlindungan Hak-Hak Warga negara*, Jurnal Keadilan Progresif,* Vol. 7 (1).

Suparji, (2021). "Implementasi Prinsip *Good Governance* dalam Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah di Indonesia." *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, Vol. 4 (1).

Saputra, Govi Tri, (2020). "Formulasi Klausula Force Majeure Dalam Kontrak Dagang Internasional." *Jurist-Diction*, Vol. 3 (3).

Setyowibowo, Ari, (2018). "Diskresi Pengelolaan Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara Belanja Lainnya (Ba 999.08) dalam Kerangka Keuangan Negara." *Indonesian Treasury Review: Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, Vol. 3 (2).

Tata Herista, (2012). *Jurnalisme Sensitif Gender Dalam Rubrik "Perempuan" Di Surat Kabar Suara Merdeka (Studi Analisis Isi Opini dalam Rubrik "Perempuan" pada Surat Kabar Suara Merdeka periode 5 Januari 2011-28 Desember 2011)*. Diss. UAJY.

Telly Sumbu, (2010). "Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 17 (4).

Vincent J. Samar. (2008). Can a Constitutional Amaedment be Unconstitutional? *Oklahoma City University Law Review,* Vol. 33 (3)

Wahyu Hadi Cahyono dan Rr. Herini Siti Aisyah, (2020). "Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah", *Jurnal Jurist-Diction* Vol. 3 (2).

Wantu, F.M., Nggilu, N.M., Kasim, R., Badu, L.W. (2020). Indonesian Constitutional Amendment in 4.0 Era: Main Chalangges and Future

Prospect, *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues,* Vol. 23 Special Issue.

Widodo Dwi Putro, (2019). "Pancasila di era Pasca Ideologi", *Jurnal Veritas et Justitia,* Vol. 5, (1).

Widhya Mahendra Putera, (2019). "Perbandingan Konsep Pemilihan Jabatan Publik BPK Atau SAI Di Beberapa Negara Untuk Mewujudkan BPK Yang Independen." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 19 (3).

Yaniv Roznai. (2014). Unconstitutional Constitutional Amedments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers, *Thesis of Departement of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy.*

Qurrata Ayuni. (2018). Gagasan Pengadilan Khusus Untuk Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah, *Jurnal Hukum dan Pembangunan,* Vol. 48 (1).

Orasi Ilmiah, *Focus Group Disscusion*:

Baharudin Aritonang dalam *Focuss Group Discussion* (FGD) Terbatas antara Tim Peneliti dan Jimlly Asshiddiqie sebagai Narasumber, 14 Oktober 2021.

Jimlly Asshiddiqie dalam *Focuss Group Discussion* (FGD) Terbatas antara Tim Peneliti dan Jimlly Asshiddiqie sebagai Narasumber, 4 November 2021.

Magister Hukum Universitas Gadjah Mada pernah menyelenggarakan FGD dengan tema "Urgensi Perubahan Kelima UUD 1945: Kinerja Konstitusional DPD RI", tahun 2019.

FGD dengan tema "Evaluasi Pelaksanaan UUD TAhun 1945" yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Kerjasama dengan Fakultas Hukum Uniiversitas Negeri Gorontalo 09 Februari 2020.

Rizal Djalil, *Akuntabilitas Keuangan Daerah, Implementasi Pasca Reformasi,* dalam Adelia Permata Sari (*Et.al*), Pengaruh Temuan Audit, Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan dan Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap

Opini Audit melalui Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga, *Prosiding Simposium Nasional Akuntansi XVIII.*

Susi Dwi Harijanti, *Bahan Perkuliaahan Perbandingan Hukum,* Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 02 Mei 2019.

Website:

Adi Wikanto, Utang pemerintah Indonesia di era Jokowi naik lagi, per September 2021 Rp 6.711 T, dikases dari: https://nasional.kontan.co.id/news/utang-pemerintah-indonesia-di-era-jokowi-naik-lagi-per-september-2021-rp-6711-t, diakes pada 5 November 2021.

Ariska Puspita Anggraini, *Profil Rizal Djalil, Anggota BPK yang Ditetapkan sebagai Tersangka Dugaan Suap SPAM*, https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/26/080445765/profil-rizal-djalil-anggota-bpk-yang-ditetapkan-sebagai-tersangka-dugaan?page=all, diakses tanggal 28 September 2021.

M Rosseno Aji, *Aqhsanul Qosasi jawab tudingan kecipratan duit bansos covid-19 Rp 1 Miliar,* https://nasional.tempo.co/read/1440876/achsanul-qosasi-jawab-tudingan-kecipratan-duit-bansos-covid-19-rp-1-miliar/full&view=ok. diakses tanggal 16 Oktober 2021.

Agung Firman Sampurna terpilih menjadi ketua PBSI periode 2020-2024 menggantikan Wiranto pada Musyawarah Nasional ke-14 di Serpong, Tanggerang dengan menjadi calon tunggal yang lolos verivikasi bakal calon. Mochamad Sadheli, *Profil Agung Firman Sampurna, Ketua Umum PBSI 2020-2024,* https://www.kompas.com/sports/read/2021/03/19/15200038/profil-agung-firman-sampurna-ketua-umum-pbsi-2020-2024?page=all, diakses tanggal 2 Oktober 2021.

Bambang Widjojanto. https://news.detik.com/berita/d-4564570/tentang-istilah-mahkamah-kalkulator-yang-disinggung-bw, diakses pada 25 Oktober 2021, pukul 02.09 Wita.

Bagir Manan, *Keterangan Ahli*, https://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/2012/ 05/7.-Keterangan-Ahli-Bagir-Manan.pdf, hlm 2

BPK, *Ragam Opini BPK, https://www.bpk.go.id/news/ragam-opini-bpk,* diakses tanggal 7 September 2021.

Christie Stefanie, *BPK Serahkan Hasil Pemeriksaan Harry Azhar soal Panama Papers*, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20161024182610-12-167612/bpk-serahkan-hasil-pemeriksaan-harry-azhar-soal-panama-papers, diakses tanggal 16 Oktober 2021.

CNN Indonesia, *Pemerintah* Belum Tindak Lanjuti 2.033 Rekomendasi BPK, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200714161250-532-524590/pemerintah-belum-tindak-lanjuti-2033-rekomendasi-bpk, diakses tanggal 23 September 2021.

CNN Indonesia, *Badminton Dapat Anggaran Paling Besar Jelang Olimpiade 2020,* https://www.cnnindonesia.com/olahraga/20200211173849-178-473675/badminton-dapat-anggaran-paling-besar-jelang-olimpiade-2020, diakses tanggal 2 Oktober 2021.

Cornell Law School Legal Information Institute, "*Government Accountability Office*", https://www.law.cornell.edu/wex/government_accountability_office . diakses tanggal 20 Oktober 2021.

COA, "*History*", https://www.coa.gov.ph/index.php/2013-06-19-13-06-03/history . diakses tanggal 20 Oktober 2021.

COA, *"Coa Grievance Settlement Committee",* https://www.coa.gov.ph/phocadownload/userupload/HR/primer.pdf . diakses tanggal 24 oktober 2021.

Fachri Audhia Hafiez, *Achsanul Qosasi bantah terlibat suap aspri imam nahrawi,* https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/313691/achsanul-qosasi-bantah-terlibat-suap-aspri-imam-nahrawi, diakses tanggal 28 September 2021.

GAO, "*U.S. Comptroller General*", https://www.gao.gov/about/comptroller-general, diakses 20 Oktober 2021.

GAO, "*Gene L. Dodaro Biography*", https://www.gao.gov/about/comptroller-general/biography , diakses tanggal 23 Oktober 2021.

GAO, " *High-Risk Series: Dedicated Leadership Needed to Address Limited Progress in Most High-Risk Areas*", https://www.gao.gov/products/gao-21-119sp/index.html . diakses tanggal 20 Oktober 2021.

Kementerian Keuangan, *Ini Pokok-Pokok Perubahan UU No 15 Tahun 2006 Tentang BPK,* https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-pokok-pokok-perubahan-uu-no-15-tahun-2006-tentang-bpk/, diakses tanggal 28 September 2021.

Kementerian Keuangan, *Ini Pokok-Pokok Perubahan UU No 15 Tahun 2006 Tentang BPK,* https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-pokok-pokok-perubahan-uu-no-15-tahun-2006-tentang-bpk/, diakses tanggal 28 September 2021.

Kasus Suap Hakim Konstitusi Dinilai Memiliki Daya Rusak Luar Biasa, https://m.tribunnews.com/nasional/2017/01/27/kasus-suap-hakim-mk-dinilai-memiliki-daya-rusak-luar-biasa?page=all, diakses pada Tanggal 29 November 2021.

Koran Sindo, MA minta KY tak Campuri Teknis Yudisial, https://nasional.sindonews.com/berita/1029972/149/ma-minta-ky-tak-campuri-teknis-yudisial, diakses pada Tanggal 29 Oktober 2021.

Kompas. 5 negara dengan sejarah Galal Bayar Utang. 2013. Diakses dari: https://internasional.kompas.com/read/2021/10/02/151035470/5-negara-dengan-sejarah-gagal-bayar-utang-default?page=all. Diakses pada 06 November 2021.

Larasati, Endang, (2017). "Paradigma Baru Keuangan Negara dan Ruang Lingkupnya." *Modul Universitas Terbuka, retrieved from http://www. pustaka. ut. ac. id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM4440-M1. Pdf*.

Pan Muhamad Faiz, (2006). *Menabur Benih Constitutional Complaint,* https://panmohamadfaiz.com/2006/02/28/constitutional-complaint/, diakses pada 10 November 2021, Pukul 19.26 WITA.

Pan Mohamad Faiz. (2016). A Prospect and Challangges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in Indonesian Constitutional Court, *Constitutional Review,* Vol. 2 (1).

Presentasi 5,70% tersebut setara dengan Rp. 2,68 Triliun. Mutia Fauzia, BPK: Ribuan Rekomendasi Tidak Ditindaklanjuti Pemerintah, https://money.kompas.com/read/2020/07/14/201800326/bpk--ribuan-rekomendasi-tidak-ditindaklanjuti-pemerintah, diakses tanggal 23 September 2021.

Project Jurisprudence, " *Who Audits the Commission on Audit* ", https://www.projectjurisprudence.com/2021/08/who-audits-commission-on-audit.html , diakses tanggal 24 Oktober 2021.

Rikmadani, Yudi Anton, (2021). "Tantangan Hukum E-Commerce Dalam Regulasi Mata Uang Digital (*Digital Currency*) Di Indonesia." *Supremasi: Jurnal Hukum*, Vol. 3 (2) : 177-192. Lihat juga dalam Hukum Online. PBI Penggunaan Rupiah Masih Miliki Kelemahan, dikases dari https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55642db7d75d6/pbi-penggunaan-rupiah-masih-miliki-kelemahan . diakses pada 20 Oktober 2021.

Satya Arianto dimuat dalam *BPK Bukan Satu-satunya Lembaga Pemeriksa Eksternal*, Artikel, dimuat dalam http://www.bpkp.go.id/berita/read/158/5460/Satya-Arinanto-BPK-Bukan-Satu-satunya-Lembaga-Pemeriksa-Eksternal. bpkp , diakses 03 September 2021.

Sejarah Pembentukan, https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/history/about_ky, diakses pada 27 Oktober 2021.

Setara Institut, *Kinerja Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2016-2017,* https://setara-institute.org/kinerja-mahkamah-konstitusi-ri-2016-2017/, diakses pada 10 November 2021, Pukul 19.34 WITA.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

ISBN 978-623-6191-37-8