

BAB II

TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA DAN PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

A. Hak Mengusai Negara

Salah satu tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya dalam alinea keempat adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasar hal itu, maka ditetapkan dasar dan sistem perekonomian Indonesia dalam suatu ketentuan dasar, yakni dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

Adanya hak menguasai negara pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak¹ pada dasarnya adalah konsekuensi logis dari tujuan bernegara yang ingin diwujudkan. Tujuan bernegara yang menjadi dasar acuan pencapaian kehendak dari negara memerlukan tidak hanya alat kelengkapan negara semata, akan tetapi juga tidak kalah pentingnya adalah penggunaan sarana kekuasaan².

Rumusan Pasal 33 UUD 1945 dalam pelaksanaannya paling banyak diperdebatkan meskipun dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan proses amandemen itu sendiri sudah dianggap jelas. Padahal masih banyak yang menilai bahwa ketentuan dalam Pasal tersebut sukar dipahami dan memerlukan

¹ Pasal 33 UUD 1945

² **Aminuddin**, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012, hlm. 44.

banyak interpretasi, baik karena cita-cita besar yang terkandung didalamnya maupun karena belum adanya ketentuan yang secara resmi menjabarkan apa dan bagaimana maksud dan tujuan dari Pasal tersebut.³

Dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tercantum atau termuat dasar demokrasi ekonomi. Hal ini secara jelas dikemukakan di dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, bahwa produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat, dan bukan kemakmuran orang seorang. Oleh karena itu, perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Meskipun sudah terdapat ketegasan tentang sistem perekonomian Indonesia, yakni sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan diatur dalam UUD 1945 guna mewujudkan demokrasi ekonomi, akan tetapi dalam pelaksanaannya sering menimbulkan perbedaan pendapat di antara para pakar baik ekonomi maupun politik.

Para pendiri bangsa (*the founding parents*) melalui Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)⁴ merumuskan dasar negara (ideologi bangsa) dengan menggunakan pendekatan konsep *welfare state* (negara

³ M. Rusli Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1997, hlm. 1.

⁴ BPUPKI atau dalam bahasa Jepang *Dokuritsu Zunbi Cosakai*, ialah sebuah badan yang dibentuk Pemerintah Angkatan Darat XVI Jepang yang berkedudukan di Jakarta, beranggotakan 67 orang. 60 orang tokoh Indonesia, dan 7 orang dari Jepang dan keturunan Indonesia lainnya tanpa hak suara. Pada sidang kedua badan ini 10-17 Juli 1945, pemerintah Jepang menambah 6 orang anggota bangsa Indonesia. badan ini diberi mandat antara lain menyiapkan rancangan undang-undang dasar bagi Indonesia merdeka. Rancangan undang-undang dasar BPUPKI, dengan melalui diskusi lanjutan ditetapkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945.

kesejahteraan)⁵. Hal ini sebagaimana dicantumkan dalam ketentuan sila ke 5 Pancasila yang berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keberadaan sila “keadilan sosial” dimaksudkan oleh para pendiri bangsa agar negara berfungsi di antara ideologi sosialisme dan liberalisme/kapitalisme dalam mencapai tujuannya.⁶

Makna “keadilan sosial” dipertegas kembali dalam tujuan negara yang diatur secara tersirat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu: “...*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.*”

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan luhur negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pemahaman “keadilan sosial” dimanifestasikan dalam konstitusi negara melalui ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang masing-masing berbunyi:

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945: cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁵ **Ridwan HR**, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 4.

⁶ Lihat pidato Muh. Yamin tanggal 29 Mei 1945, Pidato Soepomo tanggal 31 Mei 1945 dan pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 dalam Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1945.

Pasal 33 ayat (2) dalam ayat ini, apakah yang dimaksud dengan (i) perkataan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, (ii) cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, (iii) dikuasai oleh negara.⁷

Kata-kata dikuasai tidak ditafsirkan secara khusus dalam penjelasannya, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan makna dan cakupan pengertiannya. Untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan secara epistemologi. Dikuasai oleh negara (kalimat pasif) mempunyai padangan arti negara menguasai atau penguasaan negara (kalimat aktif). Pengertian kata menguasai ialah berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan atas (sesuatu), sedangkan pengertian kata penguasaan berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.⁸

Apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka Hak Penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa didalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggungjawab bersifat publik.⁹ Selain itu, menurut Jimly Asshiddiqie yang dimaksud dikuasai oleh negara tidak lain adalah penguasaan dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti *public* dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas khusus. Akan

⁷ **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi*, PT. Mompas Media Nusatara, Jakarta, 2010, hlm. 272.

⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (edisi kedua), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 553.

⁹ **Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2004.

tetapi, mesti membedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaanya dilapangan.¹⁰

Bertolak dari prespektif negara kesejahteraan yang bertujuan untuk memberikan jaminan atas kesejahteraan (masyarakat yang adil dan makmur), pemerataan pembangunan, dan menghadirkan nilai-nilai keadilan dalam pola hubungan negara dengan rakyat, terkhusus dalam sistem perekonomian nasional, pemerintah membentuk perusahaan negara atau BUMN.

BUMN secara paradigmatic ditempatkan sebagai suatu perpanjangan tangan negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat¹¹. Dengan demikian, tujuan dari BUMN adalah sebagai pelaku ekonomi yang mengejawantahkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Maka dari itu, sebagai pelaku perekonomian nasional, BUMN tidak hanya sebatas melaksanakan fungsi profit semata mengejar keuntungan sebesar-besarnya, tetapi diharuskan pula melaksanakan fungsi sosial menyejahterakan rakyat¹².

Salah satu cita-cita negara adalah untuk menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia melalui cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Mengenai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara hajat hidup

¹⁰ **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi....., Loc.Cit.*, hlm. 273.

¹¹ Pasal 33 UUD 1945.

¹² Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945.

orang banyak tidak terlepas dari apa yang diamanahkan dala Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945.

Sebagai yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk mensejahterakan rakyat. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 telah menunjukkan bahwa Negara Indonesia dan mengelolanya untuk kemakmuran bangsa.¹³ Kekayaan alam itu sendiri merupakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang diperuntukkan demi mencapai kemakmuran bangsa yang salah satunya adalah jaminan kesejahteraan bagi rakyat.

Penafsiran cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan oleh Dibyو Prabowo sebagai berikut.¹⁴

“orang banyak mempunyai arti absolut yaitu banyak yang membutuhkan. Sampai kapan pun akan tetap disebut sebagai hajat hidup orang banyak berlaku untuk seterusnya dan mempunyai batas waktu. Yang jelas mempunyai arti yang dinamis, dapat berubah manakala kebutuhan yang sebelumnya telah tercapai dan akan muncul kebutuhan baru yang lebih tinggi kualitasnya seperti kesehatan, penerangan (*lights*), pendidikan, dan lain-lain. Dengan kata lain “*basic needs*” maupun “*public utilities*” dapat merupakan hajat hidup orang banyak makan sudah seharusnya diusahakan jumlahnya mencukupi. Bila jumlahnya cukup maka harganya akan terjangkau masyarakat”

¹³ **Fahri Hamzah**, *Negara BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Yayasan Faham Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 33.

¹⁴ **Dibyو Prabowo**, Penjabaran Pasal 33 UUD ayat (2) dalam Kebijakan dalam **A.M. Tri Anggraini**, “Aspek Monopoli Atas Cabang Produksi Yang Mengusasi Hajat Hidup Orang Banyak Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha”, *Jurnal Hukum Prioris*, Volume 2 Nomor 4, Februari 2010, Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta.

Lebih lanjut, berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur Pasal 33 ayat (2), maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah memiliki fungsi:

1. Alokasi yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. Distribusi yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar, dan atau
3. Stabilisasi yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan pengawasan bersifat khusus.

Selain itu pengertian dari cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat¹⁵:

1. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional, atau
2. Finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Unsur lainnya dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah mengenai penguasaan negara. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.¹⁶ Di sisi lain menurut J.J Rousseau bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau

¹⁵ **Fahri Hamzah**, *Negara BUMN...., Op.Cit.*, hlm. 34.

¹⁶ **Notonagoro**, *Politik hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 99 dalam J. Ronald Mawuntu, "Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi", *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi, hlm. 15.

organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.¹⁷

Berdasarkan konsep negara hukum van Vollenhoven maupun J.J. Rousseau pada intinya negara memiliki kekuasaan untuk mengatur segala hal terkait dengan negara itu sendiri melalui hukum demi kepentingan orang banyak. Hal tersebut telah tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945.

Berdasarkan pemikiran Hatta mengenai makna penguasaan negara, negara bukan berarti pengusaha tetapi lebih sebagai pembuat peraturan guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebab negara sebagai organisasi yang mempunyai kekuasaan tertinggi wajib menjalankan tugas dan fungsinya sebagai amanat dari tujuan khususnya dalam Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan tujuan dari adanya penguasaan negara yaitu guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁸

Apabila dijabarkan cakupan dari hak penguasaan negara menurut Bagir Manan antara lain:

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,

¹⁷ **R. Wiratno**, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm. 176. Yang dikutip kembali oleh **J. Ronald Mawuntu**, “*Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi*”, *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi.

¹⁸ **Muhammad Septiawan**, “*Tinjauan Yuridis Maknadan Konspe Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik Atas tanah (Studi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV dan Undang-Undang Nomr 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Repbulik Indonesia Nomr 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)*”, *Jurnal Beraja Niti*, Volume 2 Nomor 12, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 2013, hlm. 18.

2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha tertentu.¹⁹

Bentuk penguasaan negara atas kekayaan alam dapat dilakukan melalui pemberian wewenang kepada pihak lain dalam hal pengelolaannya. Salah satunya yang menjadi pilar penunjang pertumbuhan perekonomian dan keberhasilan di bidang ekonomi nasional adalah melalui kegiatan yang dilakukan oleh pelaku ekonomi. Pelaku ekonomi adalah setiap badan usaha atau perorangan yang menjalankan suatu usaha.²⁰

Pada sektor yang dipandang penting bagi negara dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak negara melakukan penguasaan melalui BUMN. Berdasarkan definisi BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan²¹. Dan sebuah perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN, apabila:²²

1. Badan Usaha atau Perusahaan;
2. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai Badan Usaha Milik Negara, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut;
3. Di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung. Mengingat disini ada penyertaan langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan.

¹⁹ **Bagir Manan**, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Badar Maju, Bandung, hlm. 12.

²⁰ **Sri Rejeki Hartono**, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Cetakan Pertama, Malang, 2007, hl. 34-35.

²¹ Pasal 1 ayat 1 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

²² **Ridwan Khairandy**, "Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara", *Jurnal Hukum UII*, No 1 Volume 16 Januari 2009: 73-74, hlm. 76.

Menurut penjelasan Pasal 4 Ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP);

4. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 33 ayat (2) merupakan bagian dari Undang-Undang Dasar yang secara hierarki peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang yang ada dibawahnya.

Oleh karena itu konsep cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan mengausai hajat hidup orang banyak adalah sangat dinamis dan berkembang ukuran, sejauhmana tingkat ketersediaan dibanding dengan saya dukung terhadap kebutuhan, harapan, dan permintaan pasar.²³

Tujuan penguasaan negara terhadap objek adalah sebagai langkah antisipatif untuk menghindari penggunaan sebagai potensi itu, sebagai alat penindasan dan penghisapan terhadap orang lain²⁴. Selain itu, sekaligus untuk menjamin agar penggunaan dan pemanfaatn segala potensi tersebut, benar-benar diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁵

B. Pemisahan Keuangan Negara

Pasal 1 Angka 1 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa 'keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik

²³ **Deno Kamelus**, *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi Indonesia*, Disertasi, PPSUNAIR, Surabaya, 1998, hlm. 257.

²⁴ **Mustaqiem**, *Hukum Keuangan Negara*, Buku Litera, Yogyakarta, 2017, hlm. 30

²⁵ **Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan....., Loc.Cit.*

negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Selanjutnya Pasal 2 menyebutkan bahwa “keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 Angka 1 atas mencakup²⁶:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan kepada pihak ketiga;
3. Penerimaan negara;
4. Pengeluaran negara;
5. Pengeluaran daerah;
6. Penerimaan daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dipisahkan yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, dan
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Menurut penjelasan Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara, kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pengaturan status hukum uang negara di BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, tidak lepas dari amanat Pasal 23E UUD 1945 yang menempatkan seluruh tipologi kekayaan negara/daerah yang bersumber dari keuangan negara di bawah otoritas audit dari Badan Pemeriksaan Keuangan.²⁷

²⁶ Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

²⁷ **Riawan Tjandra**, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2014, hlm. 5.

Konstelasi politik hukum yang mengiringi proses amandemen UUD 1945 telah memberikan pengaruh signifikan terhadap upaya penguatan kedudukan BPK yang bebas dan mandiri. Penguatan kedudukan BPK dalam konstitusi yang dijabarkan dalam UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan didasarkan atas paradigma untuk mengamankan dan mengembalikan aset-aset negara yang cukup banyak yang telah berpindah tangan ke tangan kekuasaan oligarki politik yang bersenyawa dengan kekuasaan oligarki ekonomi di negeri ini²⁸.

Mencermati sejarah pengaturan mengenai status hukum uang negara di BUMN sebenarnya sejak berlaku UU Keuangan Negara pada masa Hindia Belanda yang dikenal dengan *Indonesische Comptabiliteit Wet*, yang diubah menjadi UU Perbendaharaan Indonesia, telah menganut definisi luas terhadap makna keuangan negara yang menempatkan uang di BUMN sebagai cakupan rezim hukum keuangan negara. Hal itu apa yang diatur dalam UU Keuangan Negara saat ini sudah memiliki latar belakang historis yang sangat kuat.²⁹

BUMN sering dijadikan arena transaksi dan negosiasi kepentingan politik antara penguasa dan pengusaha yang membahayakan keselamatan uang negara. Buruknya manajemen BUMN di masa lalu, ditambah rendahnya kapasitas institusi bisnis negara dalam menginternalisasikan tata kelola perusahaan yang baik, telah membawa uang negara yang dipisahkan dengan semangat menambah penghasilan

²⁸ Penjelasan Pasal 6 ayat (4), UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004, LN Nomor 66 Tahun 2004, TLN Nomor 4400, diundangkan pada tanggal 19 Juli 2004.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 5-6.

negara untuk kemakmuran rakyat tersebut ke dalam lorong-lorong gelap siklus rente ekonomi-politik.

Ditinjau dari “teori sumber” uang negara yang dipisahkan dari APBN untuk diinvestasikan di BUMN jelas bersumber dari uang rakyat di APBN. Hal ini berimplikasi harus tunduk pada mekanisme pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan yang sama dengan aliran uang negara lainnya.

Asas kelengkapan yang dikenal dalam hukum keuangan negara mengharuskan seluruh uang negara bersifat transparan dan tak ada yang terlepas dari pengawasan parlemen sebagai representasi rakyat. BUMN tidak dapat berlindung di balik otonomi badan hukum privat untuk melucuti akses pengawasan rakyat terhadap uang negara yang dipisahkan.

Persengkongkolan korupsi politik antara elit politik, birokrat dan penguasa BUMN selama ini menyebabkan lemahnya internalisasi nilai-nilai tata kelola perusahaan yang baik. Hal ini menyebabkan UU No. 19 Tahun 2003 tetap menempatkan pengawasan atas tata kelola penggunaan uang negara di bawah otoritas BPK, yang dalam konstitusi pasca amandemen diletakkan sebagai lembaga audit tertinggi untuk mengawasi seluruh penggunaan negara dimana pun uang negara mengalir.³⁰

Penempatan uang negara di BUMN dalam beberapa teori sering dibenturkan dengan independensi badan hukum korporasi yang harus diberi ruang untuk mengelola secara privat dalam mengantisipasi konsekuensi menghadapi risiko

³⁰ *Ibid.*, hlm. 6-7.

bisnis. Hal ini sering menimbulkan dilema antara independensi korporasi untuk melakukan inovasi dengan ancaman serta UU ketika korporasi menghadapi risiko bisnis.

Di dalam teori transformasi uang negara yang menganggap uang negara berubah menjadi uang privat dalam BUMN berstatus persero dianggap menjadi jalan keluar untuk melepaskan jerat UU Tipikor. Cara pandang ini justru menyeret terlalu jauh paradigma pengelolaan BUMN terlepas dari akar filosofi Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki landasan negara kesejahteraan dalam mengelola perekonomian, dan bukan sebagai landasan negara kapitalis yang memisahkan negara dan rakyat dalam usaha perekonomian negara.

Pembatalan berlakunya Pasal 2 huruf g UU No 17 Tahun 2003 justru mengancam kesahihan Pasal 33 UUD 1945 yang juga membahayakan akuntabilitas pengelolaan tak kurang dari Rp. 3000 Triliun uang rakyat di BUMN.

Status hukum kekayaan BUMN jika merujuk pada konsep badan hukum maka kekayaan BUMN itu bukan merupakan aset negara karena kekayaan negara tersebut pada prinsipnya telah dipisahkan dari harta kekayaan negara menjadi harta perusahaan dalam hal ini adalah BUMN sejak saat ditetapkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang adanya pemisahan kekayaan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1), ayat (3) dan ayat (6) UU BUMN. Sejak saat itulah berlakunya adanya transformasi hukum status hukum dari uang negara menjadi uang privat.

Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau Perum serta PT lainnya (Pasal 11 angka 10 UU BUMN). Untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan dengan hal ini menggunakan teori Transformasi uang Publik ke dalam uang privat. Karena masing-masing konsep hukum yang berlaku yaitu konsep hukum publik dan konsep hukum privat, yang masing-masing mempunyai karakteristik tersendiri yang tidak sama satu dengan lainnya. Dengan adanya batas atau pembeda yang tegas dalam konsep yang diterapkan dalam bentuk produk peraturan perundangan yang pada akhirnya akan dijadikan dasar rujukan dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul, akan menjadi lebih baik karena tidak akan muncul adanya kerancuan dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul. Sehingga tidak akan menimbulkan ditariknya permasalahan di ranah privat dengan penyelesaiannya menggunakan aturan pada ranah publik. Prinsipnya dalam hal ini dikembalikan pada ranah hukum masing-masing, masalah pada ranah privat dengan konsep dan kerangka aturan hukum privat, sedangkan masalah ranah hukum publik dengan menggunakan kerangka konsep dan aturan pada hukum publik³¹.

³¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 118.

C. Pembentukan BUMN Persero Melalui Penyertaan Modal Negara

Dalam Pasal 4 ayat (1) UU BUMN disebutkan bahwa modal perseroan berasal dari uang/ kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam konsep hukum perseroan pemisahan kekayaan negara yang kemudian dimasukkan dalam modal Persero disebut sebagai penyertaan modal. Kata “penyertaan” menunjukkan bahwa seseorang telah mengambil bagian (*commenda participatie*) dalam suatu badan usaha³². “Penyertaan” dalam perseroan diwujudkan dalam bentuk “saham”, yang merupakan perkembangan bentuk dari tanda “*penning*” pada zaman VOC³³. Selain sebagai bukti ikut sertanya seseorang menanamkan modalnya atau tanda bukti penyertaan, saham terkait erat dengan konsekuensi hukum dari bentuk “asosiasi modal”, bukan “asosiasi orang” seperti diatur dalam Pasal 15 KUHD jo Pasal 1646 ayat (3) dan ayat (4) KUH Perdata.

Dalam “asosiasi orang”, bila seorang sekutu keluar atau meninggal, persekutuan dianggap berakhir. Apabila persekutuan akan diteruskan, harus mendapatkan persetujuan ahli warisnya, dan dibuatkan akta pendirian baru seperti layaknya mendirikan persekutuan baru³⁴. Melalui sistem kepemilikan saham, kesulitan diatas tidak akan terjadi. Artinya bila seseorang pemegang saham tidak lagi berkehendak melanjutkan penyertaannya atau meninggal, tidak memerlukan akta pendirian baru. Saham dapat dialihkan dengan mudah pada orang lain yang berminat, dan otomatis mewarisi bila pemegang sahamnya meninggal³⁵. Saham

³² Rudhi Prasetya, “Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan Kedua, 1996, hlm. 44.

³³ *Ibid.*

³⁴ Pada peraturan lama hal ini diatur dalam Pasal 22, 23, dan 28 KUHD.

³⁵ Rudhi Prasetya, “Kedudukan Mandiri....m Loc.Cit., hlm. 45.

yang sangat mudah ini menunjukkan bahwa sesungguhnya “tidak ada keterikatan” antara badan usaha dengan pemegang saham maupun pendirinya. Konstruksi hukum dengan sistem kepemilikan saham seperti ini bersifat lebih menjaga keutuhan modal yang telah terkumpul. Saham tidak perlu ditarik oleh pemegang saham, tetapi cukup hanya dialihkan saja. Penarikan saham hanya dilakukan dengan cara pembubaran perseroan. Untuk itulah dalam bentuk “asosiasi modal” sudah seharusnya mempunyai pemegang saham yang sangat banyak stabilitas modal yang sudah sangat tinggi³⁶.

Dalam konsep hukum publik/administrasi, **penyertaan modal negara** adalah **pemisahan kekayaan negara**. Untuk itu diperlukan prosedur administrasi sesuai dengan aturan-aturan pengelolaan kekayaan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 PP No. 44 tahun 2004 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, “**penyertaan modal negara** adalah **pemisahan kekayaan negara** dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain **untuk dijadikan sebagai modal** BUMN dan/atau PT lainnya, dan dikelola secara korporasi.

Selanjutnya, Pasal 44 PP No. Tahun 2005 menentukan bahwa setiap penyertaan dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan bidang keuangan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN penyertaan dari APBN harus digunakan Peraturan Pemerintah (PP)³⁷. Untuk penyertaan negara yang tidak berasal dari APBN, penjelasan Pasal 4 ayat (5) UU BUMN ditegaskan dapat

³⁶ **Wuri Andriyani**, *Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat*, Disertasi, Nasakah Ujian Tahap II, PPS Unair, 2009, hlm. 46.

³⁷ Demikian juga berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 44 Tahun 2005 bahwa setiap penambahan Penyertaan Modal Negara yang berasal dari APBN juga harus dilakukan dengan PP.

dilakukan dengan keputusan RUPS atau Menteri Negara BUMN dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan.

Penyertaan modal berdasarkan Pasal 5 PP No. 44 Tahun 2005 dapat dilakukan oleh negara terkait hal-hal berikut:

- a. Pendirian BUMN atau PT
- b. Penyertaan Modal Negara pada PT yang didalamnya belum terdapat saham milik negara, atau
- c. Penyertaan Modal Negara pada PT yang didalamnya telah terdapat saham milik negara.

Kedudukan Menteri BUMN mewakili negara sebagai pemegang saham, merupakan delegasi kewenangan dari Presiden, namun proses peralihan kewenangan tidak terjadi langsung dari Presiden kepada Menteri BUMN. Dalam Pasal 6 UU Keuangan Negara mengatur bahwa peralihan kewenangan tersebut berasal dari Menteri Keuangan yang mendapat sebagian kuasa dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan selanjutnya melimpahkan sebagian kekuasaan pada Menteri BUMN, dan atau kuasa substitusinya bertindak untuk dan atas nama negara sebagai pemegang saham. Pelimpahan ini diatur dalam Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Persero, dan Perum kepada Menteri BUMN bahwa: “kedudukan, tugas, dan kewenangan Menteri Keuangan bidang Pembinaan dan Pengawasan BUMN sebagian **dilimpahkan** kepada Menteri BUMN”³⁸.

³⁸ Maksud kata ”sebagian” adalah bahwa bidang pembinaan dan pengawasan terkait Persero yang dilimpahkan kepada Menteri BUMN adalah terbatas, yang berdasar Pemegang Saham atau RUPS seperti juga pernah diatur PP No.12 Tahun 1998 tentang Persero dan PP No. 45 Tahun 2001 yang telah dicabut, dalam Wuri Andriyani, *Kedudukan Persero....., Op.Cit.*, hlm. 49.

Sumber utama penyertaan modal adalah APBN, di samping sumber lainnya. Pada Pasal 1 angka 7 UU Keuangan Negara diatur bahwa yang dimaksud APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang telah disetujui oleh DPR. APBN ditetapkan setiap tahun, yang berisi anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pembiayaan negara adalah hak pemerintah, sedangkan belanja adalah kewajiban pemerintah³⁹.

D. Demokrasi di Indonesia

Demokrasi saat ini merupakan kata yang senantiasa mengisi perbincangan berbagai lapisan masyarakat, mulai dari masyarakat bawah sampai masyarakat kelas elit, seperti kalangan elit politik, birokrat pemerintahan, tokoh masyarakat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), cendekiawan, mahasiswa, dan kaum profesional lainnya.⁴⁰ Pemahaman terkait demokrasi terlebih dahulu diawali dengan pengertian demokrasi itu sendiri. Bahwa demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang mempunyai arti rakyat berkuasa atas kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat.

Secara termonologis, menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁴¹ Sedangkan Sidney Hook mengatakan, bahwa

³⁹ Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 1 angka 13 dan angka 14 UU Keuangan Negara, kewajiban pemerintah adalah terkait dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat.

⁴⁰ **A. Ubaidillah**, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 161.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 162.

demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

James Mac Gregor memberikan pengertian terkait dengan demokrasi yaitu “ *a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*”⁴².

Dari pendapat para ahli di atas terdapat titik taut dan benang merah tentang pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.⁴³

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan

⁴² **James Mac Gregor Burns at all**, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip dalam **Saifudin**, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

⁴³ **Ubaidillah**, et al, *Pendidikan...*, *Op., Cit.*, hlm. 63.

bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.⁴⁴ Jadi tepat, bahwa demokrasi diberikan rumusan singkat sebagai “*a government of the people, by the people, for the people*”.

Berdasarkan pengertian para ahli di atas, maka hakikat demokrasi itu sendiri sesungguhnya merupakan sebuah sistem dimana rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan turut serta menjalankan roda pemerintahan, maka rakyat dapat bersama-sama ikut merumuskan dan menetapkan kebijakan negara tentu dengan harapan bahwa ketika kebijakan untuk rakyat itu digulirkan, otomatis rakyat akan menaati dan menjalankan kebijakan itu secara konsekuen dan sungguh-sungguh, karena pada hakikatnya rakyatlah yang telah merumuskan dan membuat kebijakan itu sendiri.

E. Demokrasi Ekonomi: Kedaulatan Rakyat Di Bidang Ekonomi

Dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945 konsep demokrasi atau paham kedaulatan rakyat itu mencakup pengertian politik dan pengertian ekonomi sekaligus. Rakyat Indonesia dianggap berdaulat atau memegang kekuasaan tertinggi, baik di bidang politik atau bidang ekonomi. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Artinya semua cabang-cabang kekuasaan negara

⁴⁴Afan Ghaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 15.

dan semua pelaku kekuasaan negara merupakan prinsip kedaulatan rakyat itu dengan sebaik-baiknya, baik di bidang politik maupun ekonomi⁴⁵.

Di antara orang-orang yang menghargai kemerdekaan, fakta bahwa demokrasi modern secara keseluruhan telah berbuat baik melalui keabsahan politik, seharusnya merupakan suatu pembenaran untuk sekurang-kurangnya kegembiraan yang terkendali, yang barangkali patut memperoleh pujian.⁴⁶ Bahwa demokrasi mempunyai potensi untuk memberikan yang terbaik kepada manusia, terutama dalam hal melindungi hak-hak individu dalam menghadapi kekuasaan-kekuasaan yang lebih perkasa, seperti kekuasaan negara dan pemerintah.⁴⁷

Demokrasi adalah bentuk perpolitikan yang ideal untuk dipeluk. Namun, kelompok minoritas akan mengalami kesulitan saat demokrasi dicampur sistem ekonomi pasar bebas. Kelompok minoritas yang dominan di bidang ekonomi menikmati keuntungan besar karena diterapkannya sistem ekonomi pasar, yang memberikan orang kuat berkompersi dan mengalahkan yang lemah.⁴⁸

⁴⁵ **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 372.

⁴⁶ **Robert A. Dahl**, *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm. 35.

⁴⁷ **A. Rahman Zainuddin**, kata pengantar dalam "Robert A. Dahl, *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm. 33.

⁴⁸ Noreena Hertz dalam *Silent Takeover* (2001) menjelaskan, perusahaan multinasional (MNC) hanya mempunyai satu kepentingan, yakni kepentingan global. Bagi mereka tidak penting apakah sebuah rezim itu demokratis, otoriter, atau komunis. Rezim yang demokratis adalah mangsa paling empuk bagi perusahaan multinasional. Di negara-negara maju (Eropa Barat, Amerika Serikat, Kanada, dan Jepang) kiat-kiat yang dipakai memang benar-benar menggrogoti demokrasi sampai keakar-akarnya sedemikian rupa sehingga demokrasi akhirnya mati. Para politisi memang dipilih rakyat, tetapi begitu terpilih, politisi tidak lagi peduli dengan konstituennya. Para politisi malah sibuk menjadi pelayan bos-bos perusahaan multinasional. Lebih lanjut baca **I. Wibowo**, *Negara dan Bandit Demokrasi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 27-35.

Di dalam demokrasi, kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Jika yang berdaulat adalah Raja, maka yang didaulat dari segi politik tentunya adalah rakyatnya (*rule over individuals by the prince*), sedangkan dari segi ekonomi adalah kekayaan atau harta benda (*rule over things by individuals*) seperti dalam konsep perdata, termasuk kekayaan atas tanah dan air sebagai sumber penghidupan. Oleh karena itu, memang relevan untuk membedakan antara *sovereignty* dan *property* seperti terjadi dalam sejarah. *Sovereignty* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap orang seperti dalam imperium yang merupakan wilayah politik yang dikuasai Raja, sedangkan *property* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap benda seperti dominium dalam sejarah Romawi.⁴⁹

Dalam paham kedaulatan rakyat, yang berdaulat dari segi politik tentu saja bukanlah person rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan rakyatnya, tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara sebagai keseluruhan. Oleh karena itu, tidak lagi relevan untuk memisahkan kedua konsep *imperium* versus *dominium* itu secara diametral.

Rakyat menurut paham modern sekarang, berdaulat baik di politik maupun di lapangan perekonomian. Dengan demikian, sebagaimana kekuasaan Raja dalam paham Kedaulatan Raja yang meliputi aspek politik dan ekonomi, maka kedua aspek politik dan ekonomi ini tetap tercakup dalam konsep kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat dalam paham Kedaulatan Rakyat. Artinya, baik di

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan.....*, *Ibid*, hlm. 122.

dalam politik maupun di bidang ekonomi, rakyatlah yang berperan sebagai pengambil keputusan tertinggi. Karena itu, dalam hubungannya dengan *subject and sovereign*, kedua pengertian kekuasaan di bidang politik dan di bidang ekonomi tidak dapat dipisahkan. Kedaulatan rakyat di bidang politik disebut demokrasi politik, sedangkan kedaulatan di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.

Perbedaan kedua konsep ini selama masih dipahami semata-mata karena produk sejarah yang timpang atau menurut Hatta, tidak senonoh. Seperti yang dikemukakan di atas, gagasan yang diwarisi peradaban modern dari tradisi Romawi, memang memisahkan pengertian *dominium* dari *imperium* secara diametral. *Dominium* dipahami sebagai konsep mengenai *the rule over things by the individuals*, sedangkan *imperium* adalah konsep mengenai *the rule all individuals*. Perbedaan dan pembedaan ini terus dikembangkan dalam sejarah sampai sekarang. Bahkan, hal itu dilembagakan secara dogmatis dalam studi ilmu hukum melalui pembedaan antara bidang hukum publik yang mempelajari kepentingan umum, dan bidang hukum privat yang berkaitan dengan kepentingan perseorangan. Seperti dikatakan Montesquieu, dengan hukum publik (*political law*), memperoleh kebebasan (*liberty*), sedangkan dengan hukum perdata (*civil*), kita memperoleh hak milik (*property*). Keduanya, menurut Montesquieu, tidak boleh dicampuradukkan dan dikacaukan satu sama lain. “... *we must not apply the principles of one to the other*”.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid.*, hlm.122-123.

Akibatnya bersamaan dengan berkembangnya gagasan kedaulatan rakyat di Eropa, maka pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat itu pun memperoleh tekanan hanya aspek politiknya saja. Hatta mengatakan, bahwa sebagai perkembangan yang tidak senonoh seperti yang sudah dikemukakan. Rakyat dipahami hanya yang berdaulat di lapangan politik, sedangkan nasib mereka di bidang ekonomi diserahkan kepada kedaulatan dan kemauan pribadi masing-masing untuk bekerja keras serta berkompetensi dengan sesamanya dalam mekanisme pasar bebas. Kenyataan bahwa ada di antara mereka yang tidak berhasil dan menjadi miskin, itulah risiko yang harus ditanggung sendiri karena kemiskinan itu terjadi semata-mata karena kesalahan mereka sendiri. Demikian prinsip yang dijalankan dalam sistem demokrasi liberal dan sistem kapitalisme ekonomi di Barat yang pada hakikatnya menganggap tiap-tiap manusia bertanggungjawab atas dirinya sendiri.

Hal ini jelas berbeda sekali dengan apa yang diidealkan yaitu kedaulatan rakyat itu mencakup tidak saja kekuasaan tertinggi di bidang politik (demokrasi politik), tetapi juga kekuasaan tertinggi di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi). Pandangan yang demikian pula yang digambarkan oleh Bung Karno dalam salah satu tulisannya yang berjudul Demokrasi Politik + Demokrasi Ekonomi = Demokrasi Sosial.⁵¹

⁵¹ Untuk memahami pandangan Soekarno pada awal masa pergerakan kemerdekaan tentang hal ini, baca majalah Tabloid Fikiran Ra'jat, No. 18 dan 19 (edisi 4 November), tahun 1932. Ditulis kembali oleh, **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...., Ibid.*, hlm.124.

Bahkan setelah ditelusuri secara sistematis, daulat dan kedaulatan dipinjam dari bahasa Arab klasik sebagaimana telah diuraikan yang memang mengandung dua pengertian kekuasaan di bidang ekonomi. Oleh sebab itu, masuk akal apabila gagasan demokrasi yang dikembangkan oleh *the founding fathers* dalam rangka Indonesia merdeka adalah demokrasi yang untuk dan menyeluruh dalam arti mencakup kedua bidang sekaligus. Pandangan yang demikian yang tercermin dalam Pembukaan UUD 1945, dan Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yang sekarang setelah Perubahan Keempat diubah menjadi Bab tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Nasional.⁵²

Gagasan demokrasi ekonomi tercantum baik dalam penjelasan UUD 1945 maupun Pasal 33 ayat (4) pasca reformasi. UUD 1945 memang mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi. Artinya, dalam pemegang kekuasaan tertinggi dinegara kita adalah rakyat, baik dibidang politik ataupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat.

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menentukan “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Di sini terdapat beberapa konsep yang perlu dipahami sendiri maupun bersama-sama, yaitu bahwa perekonomian nasional diselenggarakan atas dasar

⁵² **Jimly Asshiddiqie**, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm, 55-58.

demokrasi ekonomi dan prinsip-prinsipnya: (i) kebersamaan, (ii) efisiensi keadilan, (iii) berkelanjutan, (iv) berwawasan lingkungan, (v) kemandirian, (vi) keseimbangan kemajuan, (vii) kesatuan ekonomi nasional.⁵³

Demokrasi ekonomi adalah cara-cara pengambilan putusan-putusan ekonomi yang melibatkan semua pihak yang terkait, dan hasil putusan itu adalah untuk kemanfaatan semua pihak yang bersangkutan. Karena demokrasi ekonomi lebih merupakan cara, maka demokrasi ekonomi bukanlah merupakan tujuan⁵⁴.

Dalam demokrasi ekonomi harus ada pembelaan oleh negara dan atas nama negara terhadap kepentingan ekonomi rakyat banyak di atas perorangan atau kelompok. Negara berperan menegakkan keadilan dalam perekonomian supaya tidak ada penindasan atas rakyat banyak. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dari sumber-sumber kemakmuran yang berada di bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berdasar atas asas kekeluargaan.⁵⁵

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar demokrasi ekonomi merupakan ketentuan yang imperatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, karena dasar-dasar pemikiran dan perumusan Pasal 33 UUD 1945, mengatur tentang dasar-dasar sistem

⁵³ **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi.....*, Op.Cit, hlm. 282

⁵⁴ Demokrasi ekonomi Indonesia tidak harus sepenuhnya diartikan sebagai prinsip “*equal treatment*” secara mutlak. Demokrasi ekonomi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*social justice, fairness, equity, equality*), sehingga menyanggah pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, yang miskin dan yang terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus ke arah pemerdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “sara”, melainkan memberi makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Lihat **Elli Ruslina**, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 58

⁵⁵ **Elli Ruslina**, *Dasar Perekonomian.....*, *Ibid.*, hlm. 263

perekonomian atau tata susunan perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki negara Indonesia.

Sebagai berlakunya prinsip “*equal treatment*” secara mutlak. Demokrasi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*sosial justice, fairness, equity, equality*) sehingga menyanggah pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, miskin dan yang terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus kearah pemberdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “sara”, melainkan makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Disinilah titik tolak untuk menegaskan bahwa efisiensi berdimensi kepentingan sosial.⁵⁶

Dalam sistem ekonomi pasar sosial ini, motivasi individu diimbangi dengan prinsip kepentingan bersama. Kegiatan ekonomi digerakkan oleh mekanisme pasar yang efisien, tetapi berkeadilan (efisiensi keadilan) seperti yang dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Kepemilikan diproduksi oleh perorangan dibatasi oleh undang-undang, hukum adat, norma kepentingan umum, kepemilikan publik, dan kepentingan komunal. Peran swasta tidak dibatasi selama tidak terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran pemerintah tidak terbatas hanya sebagai regulator, tetapi juga melakukan tindakan yang diperlukan bahkan menjadi pelaku langsung apabila timbul adanya eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar,

⁵⁶ Sri Edi Swarsono, *Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial, Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945*, Gerakan Jalan Lurus, Jakarta, 6 Agustus 2008, hlm. 7.

ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. Sistem nilai diberlakukan adalah tanggungjawab moral dan sosial. Semua ditujukan untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi secara seimbang dan berkelanjutan menuju pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, yaitu pertumbuhan ekonomi yang menjamin pemerataan yang adil. Ciri-ciri demikian yang dipandang sebagai ciri ekonomi kerakyatan yang ideal menurut UUD 1945.⁵⁷

F. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BUMN merupakan pilar penting perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. BUMN merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum, sehingga saat ini hampir semua BUMN kini telah berbentuk perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN pada Pasal 2 ayat 1 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah:

- a) Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya,
- b) Mengejar keuntungan;
- c) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d) Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e) Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

⁵⁷ Sri Edi Swarsono, *Kerakyatan Demokrasi....., Ibid.*, hlm. 357.

Di dalam Pasal 4 UU No 19 Tahun 2003 mengatur beberapa hal terkait modal

BUMN, yaitu:

- 1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
- 2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
 - a. APBN,
 - b. kapitalisasi cadangan
 - c. Sumber lain.
- 3) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- 4) Setiap perubahan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- 5) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Maksud dan tujuan didirikannya BUMN tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN Nomor 19 Tahun 2003. Sebagaimana yang telah diatur di dalam UU BUMN tersebut pelaku bisnis pada umumnya, BUMN, khususnya Persero dalam mengejar keuntungan berpotensi mengalami kerugian dalam kegiatan bisnisnya. Kerugian tersebut sering kali dianggap sebagai kerugian keuangan negara yang pada akhirnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Bahkan terdapat pemikiran dari pemaknaan keuangan negara yang dipisahkan⁵⁸.

⁵⁸ **Ridwan Khairandy, Dolli Setiawan Ritonga, Hanafi Amrani, Korupsi Keuangan Negara di BUMN**, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 3.

Permasalahan aturannya yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). Permasalahan penegakan hukumnya yaitu aparat penegak hukum seringkali dikatakan tidak memahami konsep badan hukum, seperti PT atau Persero. Jika tidak memahami benar konsekuensi yuridis penyertaan modal oleh negara dalam bentuk kekayaan negara yang dipisahkan dari BUMN. Akibatnya aparat dalam rangka memberantas korupsi di BUMN bertentangan dengan UU PT dan UU BUMN yang menjadi dasar eksistensi dan kegiatan perusahaan tersebut.⁵⁹

Kegiatan perekonomian suatu negara dilaksanakan oleh para pelaku ekonomi perorangan maupun yang badan usaha. Badan usaha apabila dilihat dari segi kepemilikan terbagi menjadi badan usaha yang dimiliki oleh negara dan yang dimiliki oleh bukan negara. Kriteria kepemilikan ini ditunjukkan melalui modal usaha yang bersangkutan yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk mengontrol kegiatan badan usaha.

Pada badan usaha yang dimiliki oleh negara, kontrol dilakukan oleh negara melalui menteri yang ditugaskan membina kegiatan usaha dan badan usaha milik negara tersebut. Hal ini dikarenakan kepemilikan negara yang dominan dalam badan usaha tersebut. Namun, badan usaha yang dimiliki oleh negara harus dikelola secara hati-hati mengingat kegiatan usaha yang dilakukan adalah mengelola cabang-cabang perekonomian tertentu yang vital dan juga kemudahan yang

⁵⁹ **Ridwan Khairandy**, "*Korupsi di Badan Usaha Milik....*, *Op.Cit*, hlm. 74.

diperoleh dapat menyebabkan ketergantungan serta membuka peluang terjadinya praktik-praktik yang menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Negara telah memberikan hak monopoli kepada badan usaha yang dimilikinya dengan tujuan untuk memberikan kontribusi hasil usaha yang menguntungkan yang dapat dipergunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat sekaligus memakmurkan rakyat. Hal ini seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, yang berbunyi:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dapat diartikan bahwa pembangunan ekonomi didasarkan pada demokrasi ekonomi karenanya masyarakat diharapkan memegang peranan aktif dalam pembangunan. Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha, khususnya dengan membentuk BUMN-BUMN yang kokoh dan mandiri seperti halnya yang dilakukan oleh Singapura dengan Temaseknya.

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, dalam upaya mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya dilakukan secara profesional.

Di dalam BUMN terdapat asas-asas hukum. Di dalam UU BUMN tidak mengatur tentang asas-asas hukumnya. Meskipun demikian, apabila disimak dengan seksama BUMN mempunyai sejumlah asas-asas hukum, sebagai berikut:

1. Asas kepemilikan negara
Yaitu asas yang mengatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dan modalnya separuhnya atau sebagian besar juga berasal dari negara, sehingga BUMN sebagai perusahaan milik negara.
2. Asas pemisahan APBN
Asas ini hanya menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan dari APBN sehingga BUMN tidak terikat oleh sistem keuangan negara. Di BUMN tidak dikenal adanya DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) seperti yang berlaku di instansi-instansi pemerintah.
3. Asas perusahaan yang sehat
Sejalan dengan asas pemisahan APBN diatas, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
4. Asas keperdataan/korporasi
Perusahaan BUMN tidak berlaku hukum administrasi negara melainkan berlaku hukum perdata dalam hal ini hukum korporasi/dagang. BUMN kedudukannya sebagai badan hukum perdata yang dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.
5. Asas kekayaan yang terpisah
BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/ pemegang sahamnya.
6. Asas pertanggung jawab terbatas
Pendiri maupun pemodal/ pemegang saham mempunyai tanggungjawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN menderita kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemodal/ pemegang saham tidak ikut bertanggungjawab atas kerugian tersebut.⁶⁰

⁶⁰ Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 21.

G. Lembaga Perwakilan DPR dan BPK

Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, DPR merupakan wahana politik untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan telah diatur dalam UUD 1945⁶¹. Menurut UUD 1945 mempunyai tugas yang penting di bidang ketatanegaraan Indonesia⁶².

Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 19 ayat (9) menentukan bahwa susunan DPR ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berdasarkan Perubahan kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi 2 ayat tersebut diubah menjadi terdiri dari 3 ayat, yaitu:

1. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum;
2. Susunan DPR diatur dengan undang-undang;
3. DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Selanjutnya, Pasal 20 ayat (1) yang aslinya terdiri atas dua ayat, menentukan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Pada ayat (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945, Pasal 20 itu diubah menjadi terdiri atas 4 Ayat dan berdasarkan Perubahan Kedua ditambah lagi dengan Ayat (5) sehingga seluruhnya menjadi 5 Ayat. Rumusan kelima ayat Pasal 20 UUD 1945 yaitu:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;

⁶¹ Diatur di dalam BAB VII dalam UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

⁶² Diatur di dalam Pasal 21 UUD 1945.

2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selain itu dalam Perubahan Kedua UUD 1945, ditambahkan lagi ketentuan Pasal 20A yang berisi 4 Ayat, sebagai berikut:

1. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak manusia;
4. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *check and balances* oleh DPR. Namun perubahan ini menurut sejumlah ahli hukum menilai, bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.⁶³

Para anggota DPR, menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) berhak memajukan rancangan undang-undang, ketentuan ayat (1) ini dalam Perubahan Pertama UUD,

⁶³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 30.

diperbaiki rumusannya menjadi: “anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”. Pada ayat (2) ini lebih lanjut menyatakan, jika rancangan undang-undang itu, meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Selanjutnya Pasal 22B hasil Perubahan Kedua, menentukan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur di dalam undang-undang.

Di dalam tata tertib DPR RI, sudah disebutkan bahwa tugas pokok DPR adalah tugas legislatif dan tugas pengawasan. Bahkan fungsi legislatif DPR terus menerus disoroti oleh para ahli sebagai indikator berperan tidaknya DPR dari waktu ke waktu. Namun, di dalam prakteknya penggunaan hak inisiatif DPR untuk mengajukan RUU tetap tidak banyak dipergunakan. Sekarang, semakin dipertegasakan peralihan kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, maka implikasinya terhadap dukungan teknis dibutuhkan oleh DPR benar-benar diperhitungkan.

Secara umum fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budget. Diantara ketiga fungsi yang paling menarik perhatian para politisi untuk memperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dan dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir ini.⁶⁴

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945 (Pasca Perubahan)*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 105.

Setelah terjadinya perubahan, beban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi bertambah berat. Karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan budget. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari yang sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang DPR dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR mempunyai fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan. Adapun beberapa tugas dan wewenang DPR adalah⁶⁵:

1. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
3. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
4. Memilih anggota Badan Pemerikasaan Keuangan (BPK) dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

⁶⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga.....*, *Ibid.*, hlm. 109-110.

5. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

Dalam fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasinya. Satu kewenangan yang juga masuk dalam fungsi anggaran DPR dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya dalam menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.⁶⁶

Adapun dalam fungsi pengawasan, sebagai unsur dalam Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR), DPR memiliki kewenangan mengawasi pemerintah yang sangat spesifik. Kewenangan pengawasan yang diberikan oleh konstitusi kepada DPR adalah membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR secara kolektif maupun anggota DPR secara individu juga dapat digunakan dalam konteks pengawasan. Bahkan kewenangan yang bisa dikategorikan ke dalam fungsi pengawasan DPR dapat pula memasuki wilayah yudikatif seperti amnesti⁶⁷ dan abolisi⁶⁸ yang dilakukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD 1945, amandemen pertama).

⁶⁶ Sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

⁶⁷ Amnesti adalah penghapusan semua akibat hukum pidana kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima amnesti tersebut.

⁶⁸ Abolisi adalah peniadaan penuntutan terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima abolisi tersebut.

Begitu pula dengan kewenangan DPR untuk memberi pertimbangan atau persetujuan kepada Presiden mengenai pengangkatan pejabat publik tertentu, bisa dikategorikan masuk dalam fungsi pengawasan.⁶⁹ Dengan jelasnya fungsi, tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR maka sangat mudah bagi masyarakat untuk menilai hasil kerja parlemen. Kualitas anggota parlemen sebagai wakil rakyat akan dilihat dari sampai sejauhmana konsistensi dalam sikap dan orientasi politiknya berpihak kepada konstituennya, keperpihakan dan konsistensi terhadap isu yang diperjuangkan, tingkat kualitas produk kebijakan yang dihasilkan serta moral atau sikap perilaku dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 telah mengatur secara tegas hubungan fungsi pengawasan DPR dan BPK yaitu DPR membunyai fungsi “membahas hasil pemeriksaan BPK atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK yang disampaikan dalam rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Namun, tidak ada ketegasan dalam ketentuan tersebut bentuk tindak lanjut yang harus ditempuh atas hasil pemeriksaan BPK, akan tetapi hanya disebutkan bahwa DPR membahas hasil

⁶⁹ Salah satu logika yang dipakai ketika mengkategorikan kewenangan seleksi pejabat publik ke dalam fungsi pengawasan DPR adalah bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU yang mengatur tugas dan wewenang para pejabat publik tersebut, perlu diawali dengan memastikan lebih dulu siapa yang akan mengisi jabatan-jabatan tersebut. Ada logika lain yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut bersumber pada status politik anggota DPR sebagai wakil rakyat, yang dengan kapasitas representasinya mampu memberi legitimasi publik terhadap proses pengisian jabatan publik. Tetapi kecenderungan untuk terus melibatkan peran DPR dalam proses seleksi pejabat publik juga mengawatirkan. Sebab peluang masuknya kepentingan publik partisan tersebut menjadi terbuka lebar, bahkan peran tersebut diimbangi dengan mekanisme yang bisa lebih memastikan objektivitas.

pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK dalam bentuk laporan semester sebagai bahan pengawasan.⁷⁰

Dengan ditetapkan BPK sebagai auditor eksternal, maka BPK harus bekerja sesuai dengan praktek-praktek terbaik dalam rangka menjalankan perannya sebagai pendukung yang independen terhadap tercapainya pengelolaan tanggungjawab Pemerintah di bidang keuangan negara.⁷¹

BPK mempunyai fungsi *Quasi Yudikatif* yaitu melakukan peradilan perbendaharaan dalam arti meneliti memeriksa serta mengambil keputusan terhadap masalah-masalah tuntutan perbendaharaan dalam rangka penyelesaian keuangan negara. Dalam pelaksanaan pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara, karena ada unsur salah, lalai atau alpa, maka Pemerintah (instansi yang bersangkutan) harus segera mengambil tindakan untuk menutup kerugian tersebut dengan meminta pertanggungjawaban yang bersangkutan untuk segera menyetor kembali jumlah kekurangan.

Dalam praktek fungsi *Quasi Yudikatif* dilaksanakan oleh BPK melalui 2 majelis, yaitu Majelis A sebagai pengadilan tingkat pertama dan Majelis B sebagai pengadilan tingkat banding. Fungsi *Quasi Yudikatif* dilaksanakan melalui:

- a. Penetapan syarat-syarat pembuktian terjadinya kerugian negara;
- b. Penetapan prosedur penyampaian dan penetapan jumlah kerugian negara yang harus dikembalikan;
- c. Penetapan prosedur persidangan quasi dan pengambilan keputusan majelis;

⁷⁰ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR, DPD, BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 181.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 186.

d. Pemantauan pengambilan keuangan negara.⁷²

Terkait dengan Pengawasan keuangan negara terdapat 3 pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat dalam kerangka pengelolaan keuangan negara mengalami perubahan yang sangat prinsipil. Perubahan bertujuan untuk meningkatkan kinerja para pengelola keuangan negara, selaku bendahara dari pengendalian keuangan negara⁷³.

Keuangan negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan⁷⁴. Pengendalian tersebut merupakan tanggungjawab pemerintah untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara. Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) disebut sebagai pengendalian internal pemerintah. Pasal 58 UU Perbendaharaan Negara, ditegaskan:

1. Dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, presiden selaku kepala pemerintahan negara mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh;
2. Sistem pengendalian internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Substansi pengendalian internal pemerintah meliputi peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta pelaksanaannya

⁷² **Anonimous**, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksaan Keuangan*, Sekretariat jenderal Badan Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta, 2000, hlm. 106.

⁷³ **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Cetakan Ke 5: Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 80.

⁷⁴ **Sujamto**, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 16.

berada dalam kewenangan Presiden. Pelaksanaannya ditujukan kepada pengaturan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.⁷⁵

Pengendalian internal pemerintah tidak menyalahgunakan kewenangan, sarana atau kedudukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi. Pengertian korporasi meliputi BUMN, BUMD dan badan hukum swasta yang modal atau sahamnya berkaitan dengan penggunaan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah⁷⁶.

2. Pengawasan Internal

Yang dimaksud dengan pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal yaitu lembaga yang berada dalam struktur pemerintah/ eksekutif⁷⁷. Selain atasan dari pejabat yang mengelola keuangan negara dan inspektorat jenderal, dikenal pula badan pengawasan keuangan dan pembangunan. Badan pengawasan keuangan dan pembangunan merupakan lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan pengawasan internal bagi pengelolaan keuangan negara dan bertanggungjawab kepada Presiden. Presiden merupakan kepala pemerintahan negara dan pengelolaannya keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dari pemerintahan negara⁷⁸. Badan

⁷⁵ **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan....., Ibid.*, hlm. 86.

⁷⁶ **Ikhwan**, *Memahami Anggaran Publik*, MCW, YAPIKA, Jakarta, 2005, hlm. 70.

⁷⁷ **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran DPR dan BPK Dalam Reformasi Keuangan Negara*, In Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 68.

⁷⁸ **Nindyo Pramono**, *Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN*, dalam Sri Rejeki Hartono, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis*, Persembahan kepada Sang Maha Guru, Yogyakarta, Tanpa Penerbit, 2006, hlm. 2.

pengawasan keuangan dan pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu, yang meliputi⁷⁹:

1. Kegiatan yang bersifat lintas sektoral,
2. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara, dan,
3. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai aparat pengawas internal pemerintah dalam kerangka pengendalian pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem manajemen keuangan negara, keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara⁸⁰.

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan tertuju pada instansi pemerintah. Dimaksudkan agar pengelolaan negara terarah pada pembangunan dalam kerangka mewujudkan fungsi negara sebagai konsekuensi negara hukum dengan tipe kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan (BPK) dan pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila dalam pengawasan itu terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diupayakan tindakan

⁷⁹ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan....., Ibid.*, hlm.87.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 88.

yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan pembimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis⁸¹.

Dalam melaksanakan pengawasan, BPK berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan. Kemudian hasil pengawasan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara, hasil pengawasan BPK disampaikan kepada Menteri Keuangan. Dan laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tujuan dari laporan tersebut sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

3. Pengawasan Eksternal

Pengelolaan keuangan negara, tidak hanya ada pengawasan melekat dan pengawasan internal, tetapi juga ada pengawasan eksternal. Pada hakikatnya, pengawasan eksternal tidak berada dalam lingkungan pemerintahan negara dalam arti sempit (eksekutif)⁸². Keberadaan pengawasan eksternal sangat dibutuhkan untuk mendampingi pengawasan internal dalam kerangka pengelolaan keuangan negara.⁸³

Pengawasan eksternal dalam kerangka pengelolaan keuangan negara berada pada DPR dan DPD. Dalam hal ini, DPR dan DPD merupakan lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pengawasan keuangan negara. Oleh

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 90.

⁸² **Revrison Baswier**, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE, Cetakan ke III, Yogyakarta, 2000, hlm. 125.

⁸³ **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan.....*, *Ibid.*, hlm. 86-87.

karena itu, hukum keuangan negara menempatkan DPR dan DPD sebagai pengawas eksternal yang tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga lain, termasuk MPR.

Sumber hukum DPR dan DPD melakukan pengawasan eksternal pengelolaan keuangan negara diatur pada Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Sementara itu, dasar hukum pengawasan eksternal bagi pengelolaan keuangan negara diatur pada Pasal dasar hukum tersebut, menunjukkan keabsahan bagi DPR dan DPD melakukan pengawasan eksternal bagi pengelolaan keuangan negara.

4. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Pengawasan eksternal yang dilakukan DPR bagi pengelolaan keuangan negara merupakan pengawasan yang sah secara yuridis. Keabsahan pengawasan eksternal yang dilakukan DPR memiliki sumber hukum dan dasar hukum sehingga tidak diragukan dari aspek yuridis keberadaan DPR sebagai lembaga yang melakukan pengawasan eksternal terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh presiden bersama pembantunya terdapat dalam UUD 1945.

Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, menegaskan bahwa “hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, sesuai dengan kewenangannya”. Kemudian pada Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan “hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”. Berdasarkan kaidah hukum Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, DPR melakukan pengawasan bagi pengelolaan keuangan negara setelah BPK menyerahkan hasil pemeriksaannya. Lain perkataan, DPR tidak

boleh melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara sebelum ada hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK⁸⁴.

Pengawasan eksternal yang dilakukan DPR, pada hakikatnya memiliki ketergantungan dari BPK. Ketergantungan tertuju pada hasil pemeriksaan BPK yang diserahkan kepada DPR. Tanpa hasil pemeriksaan BPK, berarti pengawasan eksternal tidak dilakukan DPR.

Kehadiran DPR sebagai pengawasan eksternal bagi pengelolaan keuangan negara berupaya untuk mencegah kerugian keuangan negara. Kalaupun terjadi kerugian keuangan negara sebagai akibat salah mengelola keuangan negara maka DPR berupaya pengambilan keuangan negara melalui Menteri, atau pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara dipanggil untuk menghadiri pertemuan dalam bentuk persidangan. Dalam pertemuan tersebut dikemukakan adanya kerugian keuangan negara dan bagaimana cara pengembaliannya sehingga keuangan negara berada dalam keadaan normal⁸⁵.

5. BPK Sebagai Auditor Eksternal

The founding fathers membentuk Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) sebagai lembaga pengawasan eksternal dari pemerintah, untuk mendukung fungsi pengawasan lembaga perwakilan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Pembentukan BPK dimaksudkan sebagai salah satu cara untuk

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 857.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 88-89.

meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas Pemerintah dalam pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara⁸⁶.

Perubahan ketiga Pasal 23E UUD 1945 mengukuhkan kedudukan BPK secara konstitusional sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Jaminan UUD 1945 terhadap kebebasan dan kemandirian BPK agar hasil pemeriksaan BPK bersifat objektif sehingga mampu secara efektif dan efisien meningkatkan akuntabilitas pemerintah⁸⁷.

Jaminan terhadap kebebasan dan kemandirian BPK tidak hanya dalam hal pemeriksaan namun juga kelembagaan, yaitu dalam menentukan struktur dan personel organisasi. Adapun jaminan dalam hal pemeriksaan meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan⁸⁸.

Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah⁸⁹. Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara tersebut pada hakekatnya “dalam rangka melaksanakan filosofi pemeriksaan obyektifitas”. Obyektifitas merupakan salah satu syarat dalam pemeriksaan, agar temuan yang dihasilkan mendapatkan kepercayaan baik dari pengguna hasil pemeriksaan

⁸⁶ **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran.....*, *Op. Cit.*, hlm. 74.

⁸⁷ Risalah rapat BPUPKI....., *Op.Cit*, hlm. 219.

⁸⁸ Penjelasan Uu no. 15 tahun 2006 tentang BPK.

⁸⁹ Pasal 1 UU No. 5 Tahun 2004 tentang BPK.

maupun masyarakat sebagai pemilik kedaulatan, maka keberadaan BPK bersifat independen terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah⁹⁰.

Dengan perubahan ketiga tersebut BPK tidak hanya menguji laporan pertanggungjawaban keuangan negara oleh pemerintah secara formil dan dari jauh, namun juga memeriksa pengelolaan keuangan negara secara meteril dan dari dekat ditempat terjadinya pelaksanaan kegiatan. Mitra kerja BPK juga diperluas tidak hanya DPR, namun juga DPD dan DPRD⁹¹.

Prinsip pemeriksaan auditor harus independen dari pihak yang diaudit, independensi BPK atas pemerintah, telah dijamin dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan BPK yang bebas dan mandiri⁹².

⁹⁰ **Dian Puji Simatupang**, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara*, Paps Sinar Sinanti, Jakarta, 2005, hlm. 87.

⁹¹ **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran.....*, *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁹² Pasal 2 UU No. 5 Tahun 2004 tentang BPK.