

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Kecemasan

##### 1. Pengertian Kecemasan

Cemas berasal dari bahasa latin *anxius* dan dalam bahasa Jerman *angst* kemudian menjadi *anxiety* yang berarti kecemasan, merupakan suatu kata yang digunakan oleh Freud untuk menggambarkan suatu efek negatif dan keterangsangan<sup>17</sup>. Asosiasi Psikiatri Amerika (*American Psychiatric Association*) mendefinisikan kecemasan adalah takut, tegang, atau merasa gelisah yang berasal dariantisipasi bahaya, sumber yang sebagian besar tidak dikenali.<sup>18</sup>

Kecemasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu rasa gelisah, khawatir, dan takut. Sedangkan kecemasan merupakan perihalan dari cemas itu sendiri.<sup>19</sup> Kecemasan yaitu suatu keadaan emosional dengan munculnya tanda-tanda secara fisiologis, seperti adanya perasaan tegang, dan perasaan khawatir mengeluhkan bahwa sesuatu yang buruk akan terjadi.<sup>20</sup> Atkinson, dkk mengatakan bahwa kecemasan adalah perasaan tidak menyenangkan seperti kekhawatiran, keprihatinan dan rasa takut yang terkadang dialami dalam tingkatan yang berbeda-beda.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Darmanto Jatman, *Psikologi Jawa* (Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya cet ke-2, 2000)

<sup>18</sup> Robert J Edelman, *Anxiety Theory, Research and Intervention in Clinical and Health Psychology* (ChichesterEngland John Wiley & Sons Ltd, 1992)

<sup>19</sup> KBBI

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 9

<sup>21</sup> Rita L Atkinson dkk, *Pengantar Psikologi* Edisi Kesebelas Jilid Satu Alih Bahasa Widjaja Kusuma (Interaksara, 2001)

Cemas yaitu rasa takut pada sesuatu yang belum tentu terjadi. Rasa cemas biasanya muncul bila individu dalam suatu keadaan yang dirasa akan merugikan dan mengancam, dimana individu merasa tidak dapat menghadapinya. Maka, dapat diartikan bahwa rasa cemas itu sebagai ketakutan yang diciptakan sendiri.<sup>22</sup> Menurut Johnston menyatakan bahwa kecemasan merupakan reaksi terhadap ancaman, hambatan terhadap keinginan pribadi atau perasaan tertekan yang dapat disebabkan oleh perasaan kecewa, rasa tidak puas, tidak aman atau sikap bermusuhan dengan orang lain. Selain itu, kecemasan juga dapat timbul apabila seseorang menilai dirinya kurang mampu bila dibandingkan dengan orang lain.<sup>23</sup>

Sedangkan menurut Chaplin, kecemasan yaitu perasaan campuran berisikan ketakutan dan keprihatinan mengenai masa-masa mendatang tanpa sebab khusus untuk ketakutan tersebut.<sup>24</sup> Kecemasan merupakan suatu perasaan subjektif mengenai ketegangan mental yang menggelisahkan sebagai reaksi umum dari ketidakmampuan mengatasi suatu masalah atau tidak adanya rasa aman. Perasaan yang tidak menentu tersebut pada umumnya tidak menyenangkan yang nantinya akan menimbulkan atau disertai perubahan fisiologis dan psikologis.<sup>25</sup> Kecemasan menurut Lazarus mempunyai dua arti, yaitu:<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Hanna Djumhana Bastaman, *Integrasi Psikologi dengan Islam Menuju Psikologi Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1995)

<sup>23</sup> Yuli Widyastuti, “*Gambaran Kecemasan pada Pasien Pre Operasi Fraktur Femur di RS Ortopedi Prof. Dr. R Soeharso Surakarta*”. Profesi. Vol. 12 No. 2, Surakarta 2015

<sup>24</sup> J.P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2000)

<sup>25</sup> Kholil Lur Rochman, *Kesehatan Mental* (Purwoketo: Fajar Media Press, 2010)

<sup>26</sup> Apollo, “Hubungan Antara Konsep Diri Dengan Kecemasan Berkomunikasi Secara Lisan Pada Remaja”. *Manasa Jurnal Ilmiah Psikologi UNIKA Atmajaya*. Vol. 1 No.1, 2007, hlm. 17-32

- a. Kecemasan sebagai respon digambarkan sebagai suatu pengalaman yang dirasakan tidak menyenangkan serta diikuti dengan suasana gelisah, bingung, khawatir, dan takut. Bentuk kecemasan ini dibedakan menjadi dua, yaitu:
  - a. *State anxiety* merupakan gejala kecemasan yang sifatnya tidak menetap pada diri individu dihadapkan pada situasi tertentu, gejala ini akan tampak selama situasi tersebut masih ada.
  - b. *Trait anxiety* merupakan kecemasan yang tidak tampak langsung dalam tingkah laku tetapi dapat dilihat frekuensi dan intensitas keadaan kecemasan individu sepanjang waktu, merupakan *kecemasan* yang sifatnya menetap pada diri individu dan timbul dari pengalaman yang tidak menyenangkan pada awal kehidupan. Kecemasan tersebut berhubungan dengan kepribadian individu yang merupakan disposisi pada individu untuk menjadi cemas.
- b. Kecemasan sebagai *intervening variable* disini lebih mempunyai arti sebagai *motivating solution* artinya situasi kecemasan tersebut dapat mendorong individu agar dapat mengatasi masalah.

Freud mengatakan bahwa kecemasan adalah fungsi ego untuk memperingatkan individu tentang kemungkinan datangnya suatu bahaya sehingga dapat disiapkan reaksi adaptif yang sesuai. Kecemasan berfungsi sebagai mekanisme yang melindungi ego karena kecemasan member sinyal kepada kita bahwa ada bahaya dan apabila tidak dilakukan tindakan yang tepat, maka bahaya itu akan meningkat hingga ego dikalahkan. Gangguan kecemasan (*anxiety disorder*) adalah gangguan psikologis yang mencakup ketegangan motorik (bergetar, tidak dapat duduk tenang, tidak dapat bersantai), *hiperaktivitas* (pusing, jantung yang berdetak cepat dan juga

berkeringat), dan harapan-harapan dan pikiran-pikiran yang mendalam.<sup>27</sup> Gangguan kecemasan berbeda dari kecemasan sehari-hari yang mungkin kita alami. Kecemasan ini tidak dapat dikendalikan, tidak proporsional bila dibandingkan dengan bahaya nyata yang mungkin dihadapi, dan gangguan sehari-hari orang tersebut.

Sedangkan menurut Roeckelein, kecemasan merupakan keadaan emosional subjektif yang ditandai dengan perasaan seperti takut, cemas dan sering diikuti symptom fisik seperti gemetar, ketegangan otot, sakit leher, berdebar-debar, mengantuk, sakit kepala, dan gangguan pencernaan makanan. Sedangkan kecemasan yang disertai atau tidak dengan rasa takut atau stres, merupakan sikap emosional atau sentiment terhadap masa depan yang ditandai dengan perubahan yang tidak menyenangkan atau campuran takut dan berharap.<sup>28</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kecemasan merupakan perasaan subjektif mengenai ketegangan mental yang menggelisahkan sebagai reaksi umum dari ketidakmampuan mengatasi suatu masalah atau tidak adanya rasa aman. Perasaan yang tidak menentu tersebut pada umumnya tidak menyenangkan yang nantinya akan menimbulkan atau disertai perubahan fisiologis dan psikologis, seperti ketegangan motorik (bergetar, tidak dapat duduk tenang), *hiperaktivitas* (pusing, jantung yang berdetak cepat dan berkeringat), dan harapan-harapan dan pikiran-pikiran yang mendalam bahwa sesuatu yang buruk akan terjadi.

---

<sup>27</sup> Laura A. King, *Psikologi Umum* (Jakarta : Salemba Humanika, 2010)

<sup>28</sup> Jon E. Roeckelein, *Kamus Psikologi; Teori, Hukum, dan Konsep*, terj. Intan Irawati (Jakarta: Kencana, 2014)

## 2. Aspek-aspek Kecemasan

Penjelasan Nevid dkk, kecemasan memaparkan beberapa aspek, yaitu:<sup>29</sup>

### a. Aspek fisik

Perasaan gelisah, gugup, tangan bagian tubuh gemetar, timbulnya keringat, sesak atau sulitnya bernafas, jantung berdebar, jari tangan dan telapak kaki terasa dingin kepala timbul perasaan pusing, lemas, timbulnya kerongkongan kering, timbulnya sering buang air kecil, badan panas dingin, sensitif (mudah marah), mual bahkan sulit berbicara.

### b. Aspek behavioral

Pada aspek behavioral dijelaskan dengan timbulnya cara untuk menyikapi situasi yang mengancam diri individu, sehingga timbulnya perilaku menghindar, hilangnya kesempatan untuk mencari jalan keluar dalam situasi mengancam dan apabila dengan situasi tersebut lebih berkelanjutan dapat menimbulkan perasaan terguncang dalam diri.

### c. Aspek kognitif

Timbulnya perasaan khawatir terhadap sesuatu, bahkan merasa terganggu atau ketakutan dan kekhawatiran terhadap hal yang akan terjadi di masa depan, keyakinan bahwa sesuatu yang mengerikan akan terjadi tanpa ada penjelasan yang jelas, perasaan terancam, perasaan ketakutan akan ketidakmampuan berhadapan dengan masalah, berfikir mengenai semuanya tidak dapat lagi untuk dikendalikan, takut atau khawatir akan ditinggalkan, perasaan sulit berkonsentrasi dan berfokus memikirkan sesuatu.

---

<sup>29</sup> Ibid. hlm. 9

Jadi, berdasarkan hal di atas gejala kecemasan, ditandai dengan timbulnya gejala fisik, behavioral dan kognitif.

Sue membagi kecemasan dalam bentuk reaksi kecemasan, yaitu:<sup>30</sup>

a. Reaksi kognitif

Bentuknya sangat bervariasi mulai dari rasa khawatir yang ringan hingga dengan rasa panik. Reaksi ini muncul seperti sulit dalam berkonsentrasi, sulit dalam membuat keputusan dan sulit untuk tidur.

b. Reaksi motorik

Berupa rasa gelisah, melangkah tidak menentu atau mondar-mandir, menekan-nekan ruas jari.

c. Reaksi somatik

Reaksi fisik dan biologis seperti nafas tersendat-sendat, mulut kering, tangan dan kaki dingin, sakit perut, sering buang air kecil, pusing, jantung berdebar, tekanan darah meningkat, berkeringat, otot menegang (khusus pada bagian leher dan bahu), tidak nafsu makan dan muka memerah.

d. Reaksi afektif

Berupa kekhawatiran dan gelisah. Kecemasan menghadapi ujian atau menghadapi suatu pekerjaan akan mempengaruhi keadaan seseorang yang ditunjukkan dengan timbulnya reaksi-reaksi fisik maupun psikis yang menyebabkan hilangnya konsentrasi dan terganggunya performa saat mempersiapkan pekerjaan.

---

<sup>30</sup> David Sue, *Understanding Abnormal Behavior* (USA: Wadsworth, 2010)

### 3. Macam-macam Kecemasan

Menurut Freud, adapun macam-macam kecemasan, sebagai berikut:<sup>31</sup>

- a. Kecemasan objektif (realistis) adalah kecemasan yang akan bahaya dari luar.
- b. Kecemasan neurotis adalah kecemasan bila insting tidak dapat dikendalikan dan menyebabkan orang berbuat sesuatu yang dapat dihukum.
- c. Kecemasan moral adalah kecemasan yang timbul dari kata hati terhadap perasaan berdosa apabila melakukan dan sebaliknya berpikir melakukan sesuatu yang bertentangan dengan norma-norma moral.

Sedangkan menurut Harre dkk, kecemasan terbagi menjadi dua macam, yaitu:<sup>32</sup>

- a. Kecemasan Kepribadian (*anxiety in personality theory*) yaitu kecemasan yang lebih erat hubungannya dengan ketidakpastian daripada rasa takut. Perasaan ini disertai perubahan tubuh yang cukup jelas terperinci, yang menjelma dalam detak jantung yang naik tanggapan kulit *galvanic* (*galvanic skin response*).
- b. Kecemasan psikologi sosial (*anxiety in social psychology*) yaitu keadaan fisiologis atau ciri kepribadian dan mendapat perhatian sebagai faktor penentu tingkah laku afiliatif (cenderung untuk mempromosikan kohesi sosial).

### 4. Sebab-sebab Kecemasan

Kecemasan adalah segala bentuk situasi yang mengancam kesejahteraan organism.<sup>33</sup> Kecemasan dapat timbul dari situasi apapun

---

<sup>31</sup> Sumadi Suryabrata, *Psikologi Pendidikan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001)

<sup>32</sup> Rom Harre dkk, *Ensiklopedi Psikologi* (Jakarta: Arcan, 1996), hlm. 14-15

yang bersifat mengancam keberadaan individu. Kecemasan muncul karena terdapat:

a. *Threat* (ancaman)

Ancaman dapat disebabkan oleh sesuatu yang benar-benar realistis dan juga yang tidak realistis. Seperti contoh, ancaman terhadap tubuh, jiwa atau psikisnya (seperti kehilangan kemerdekaan dan arti hidup maupun ancaman terhadap eksistensinya).

b. *Conflict* (pertentangan)

Timbul karena adanya dua keinginan yang keadaannya bertolak belakang. Setiap konflik mempunyai dan melibatkan dua alternatif atau lebih yang masing-masing mempunyai sifat *approach* dan *avoidance*.

c. *Fear* (ketakutan)

Ketakutan terhadap segala sesuatu yang dapat menimbulkan kecemasan dalam menghadapi ujian atau penolakan menimbulkan kecemasan setiap kali harus berhadapan dengan orang baru.

d. *Unmet need* (kebutuhan yang tidak terpenuhi)

Kebutuhan manusia begitu kompleks dan sangat banyak. Apabila tidak terpenuhi, akan menimbulkan rasa cemas.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi penyebab seseorang merasa cemas adalah ancaman, pertentangan, ketakutan, pola pikir individu yang keliru dan kebutuhan yang tidak terpenuhi.

---

<sup>33</sup> Rita L Atkinson dkk, *Pengantar Psikologi: Jilid 2 edisi kedelapan*. Alih bahasa: Taufiq Nurdjannah (Jakarta: Erlangga, 1983)

## 5. Tingkat Kecemasan

Stuart dan Sundeen mengemukakan tingkat-tingkat kecemasan, diantaranya:<sup>34</sup>

a. Kecemasan ringan (*mild anxiety*)

Yaitu ketegangan yang muncul di kehidupan sehari-hari yang dapat menyebabkan individu menjadi waspada dan meningkatkan lahan persepsinya. Kemampuan melihat dan mendengar menjadi meningkat serta cemas ringan dapat memotivasi belajar dan menghasilkan kreatifitas.

b. Kecemasan sedang (*moderate anxiety*)

Individu memfokuskan sesuatu hal yang penting serta mengesampingkan hal yang lain sehingga individu mengalami perhatian yang selektif, namun dapat melakukan sesuatu yang lebih terarah.

c. Kecemasan berat (*severe anxiety*)

Sangat membatasi lahan persepsi seseorang. Seseorang cenderung untuk memusatkan pada sesuatu yang terinci, spesifik dan tidak dapat berfikir tentang hal lain. Semua perilaku ditujukan untuk mengurangi ketegangan. Individu tersebut memerlukan banyak pengarahan sehingga dapat memusatkan pada suatu objek lain.

Sedangkan menurut Syarif, tingkat kecemasan dan ketakutan alamiah, yaitu:<sup>35</sup>

a. Kesempitan jiwa, terdapat dalam Al-Qur'an surat Al-Hijr ayat 97-99, yang artinya:

---

<sup>34</sup> Gail Wiscarz Stuart dan Sandra J Sundeen, *Buku Saku Keperawatan Jiwa. Edisi 5 Buku Kedokteran Jiwa* (Jakarta: EGC, 2000)

<sup>35</sup> Adnan Syarif, *Psikologi Qur'ani* (Bandung: Pustaka Hidayah, 2002)

*“Dan Kami sungguh-sungguh mengetahui, bahwa dadamu menjadi sempit disebabkan apa yang mereka ucapkan. Maka bertasbihlah dengan memuji Tuhanmu dan jadilah kamu diantara orang-orang yang bersujud (shalat). Dan sembahlah Tuhanmu sampai datang kepadamu yang diyakini (ajal).”*

- b. Ketakutan, terdapat dalam Al-Qur’an surat Al-ahzab ayat 19, yang artinya:

*“Mereka bakhil kepadamu, apabila datang ketakutan (bahaya), kamu lihat mereka itu memandang kepadamu dengan mata yang terbalik-balik seperti orang yang pingsan karena akan mati, dan apabila ketakutan telah hilang, mereka mencaci kamu dengan lidah yang tajam, sedang mereka bakhil untuk berbuat kebaikan. Mereka itu tidak beriman, maka Allah menghapuskan (pahala) amalnya. Dan yang demikian itu adalah mudah bagi Allah.*

- c. Kegelisahan (kurang sabar), terdapat dalam Al-Qur’an surat Al-Ma’aarij ayat 20, yang artinya:

*“Apabila ia ditimpa kesusahan ia berkeluh kesah”.*

Berdasarkan penjelasan diatas, tingkat kecemasan yaitu, kecemasan ringan (*mild anxiety*), kecemasan sedang (*moderate anxiety*), dan kecemasan berat (*severe anxiety*). Sedangkan dalam Al-qur’an, beberapa tingkat kecemasan yaitu, kesempitan jiwa, ketakutan, dan kegelisahan (kurang sabar).

## **6. Faktor-Faktor Kecemasan**

Adler dan Rodman menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi seseorang mengalami kecemasan, yaitu:<sup>36</sup>

- a. Pengalaman negatif pada masa lalu

Pengalaman ini merupakan hal yang tidak menyenangkan pada masa lalu mengenai peristiwa yang dapat terulang lagi pada

---

<sup>36</sup> Ronald B Adler dan George Rodman, *Understanding Human Communication* (New York: Rinehart and Winston, 1991)

masa mendatang, apabila individu tersebut menghadapi situasi atau kejadian yang sama dan juga tidak menyenangkan.

b. Pikiran yang tidak rasional

Para psikolog memperdebatkan bahwa kecemasan terjadi bukan karena suatu kejadian, melainkan kepercayaan atau keyakinan tentang kejadian itulah yang menjadi penyebab kecemasan.

Faktor yang dapat mempengaruhi kecemasan, dijelaskan oleh Nevid, kecemasan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:<sup>37</sup>

a. Faktor biologis

Merupakan gangguan yang mempengaruhi fisik yang dapat menyebabkan timbulnya kecemasan sebagai gangguan yang terdapat di otak bahkan saraf, seperti timbulnya cedera pada kepala infeksi otak dan gangguan hormonal.

b. Faktor sosial lingkungan

Menjelaskan mengenai timbulnya peristiwa dan sikap merasa mengancam diri atau traumatis, respon mengamati takut terhadap lingkungan individu lain, dan kurang perhatian dari individu lain (dukungan sosial).

c. Faktor behavioral

Sebagai perilaku yang menyimpang sehingga membuat individu merasa berada pada perasaan yang menegangkan dan timbul perasaan cemas.

d. Faktor kognitif dan emosi

Kecemasan dapat menimbulkan reaksi emosional yang normal dalam situasi tertentu, tetapi tidak di situasi lainnya.

---

<sup>37</sup> Ibid, hlm. 9

Timbulnya kecemasan dapat dianggap sebagai reaksi terbilang normal dan kecemasan juga dianggap reaksi maladaptif.

Sedangkan menurut Sujanto dkk, terdapat dua faktor yang mempengaruhi kecemasan seseorang, yaitu:<sup>38</sup>

a. Faktor dalam atau faktor pembawaan

Yaitu sesuatu yang telah ada sejak lahir yang bersifat kejiwaan maupun ketubuhan.

b. Faktor lingkungan

Yaitu sesuatu yang berada dilingkungan sekitar, baik yang hidup maupun mati, hasil-hasil budaya yang bersifat materil maupun spiritual.

Kecemasan dapat mengambil kenikmatan dan kenyamanan hidup serta merasa gelisah dan tidak dapat tidur. Terdapat beberapa hal yang mengakibatkan terjadinya situasi tersebut, diantaranya:<sup>39</sup>

- a. Lemahnya keimanan dan kepercayaan terhadap Allah SWT
- b. Kurangnya bertawakkal terhadap Allah SWT
- c. Rutin memikirkan kejayaan masa depannya dan hal yang akan terjadi kelak dengan pola pikir dan cara pandang yang negatif terhadap dunia dan seisinya
- d. Rendahnya permohonan tentang tujuan dari penciptaan mereka
- e. Selalu tergantung pada diri sendiri dan sesama manusia lain dalam urusan di dunia sehingga lupa menggantungkan hidupnya kepada Allah
- f. Mudah dipengaruhi oleh hawa nafsu ketamakan, keserakahan, ambisi, keegoisan yang berlebihan

---

<sup>38</sup> Agus Sujanto dkk, *Psikologi Kepribadian* (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm 5.

<sup>39</sup> Abdul Aziz al-Husaini, *Jangan Cemas Menghadapi Masa Depan* (Jakarta: Qisthi Press, 2004), hlm. 22

- g. Meyakini bahwa keberhasilan berada di tangan manusia sendiri atau ditentukan oleh usahanya sendiri

## 7. Indikator Kecemasan

Scully menyebutkan bahwa keadaan subjektif suatu kecemasan mungkin jelas nyata atau disembunyikan oleh fisik atau keluhan psikologis lain. Terdapat gejala dan tanda kecemasan, yaitu:<sup>40</sup>

- a. Aspek psikologis terbagi menjadi beberapa indikator:
  - a. *Apprehension* (keprihatinan/kecemasan pada masa depan)
  - b. Keraguan, ketakutan, dan antisipasi kemalangan
  - c. Perasaan panik
  - d. *Hipervigilan* (kecenderungan untuk bereaksi berlebihan terhadap stres yang tidak begitu berat)
  - e. Cepat marah
  - f. Lelah
  - g. *Insomnia* (kesulitan untuk tidur)
  - h. Kecenderungan mengalami kecelakaan (tidak fokus saat berkendara)
  - i. *Derealisasi* (merasa dunia tampak aneh) dan *depersonalisasi* (merasa dirinya sendiri tidak nyata)
  - j. Kesulitan dalam memusatkan pikiran
- b. Aspek somatik terbagi menjadi beberapa indikator:
  - a. Sakit kepala
  - b. Pusing dan berkunang-kunang
  - c. Jantung berdebar dan dada sakit
  - d. Gangguan perut dan diare
  - e. Sering buang air kecil

---

<sup>40</sup> James H Scully, *NMS National Medical Series For Independent Study Psychiatry ed 4* (Philadelphia: Lippin Cott Williams & Wilkins, 2001)

- f. Bengkak dikerongkongan
  - g. Kegelisahan
  - h. Nafas pendek-pendek
  - i. *Paresthasias* (perasaan-perasaan kulit yang abnormal seperti gatal-gatal, menusuk-nusuk atau seperti terbakar).
- c. Aspek fisik terbagi menjadi beberapa indikator:
- 1) *Diaphoresis* (keluar keringat banyak)
  - 2) Kulit dingin, lembab
  - 3) Urat nadi cepat dan *arrhythmias* (hilangnya irama atau irama tidak teratur)
  - 4) Muka menjadi merah dan muka pucat
  - 5) *Hyperreflexia* (reflex yang berlebihan)
  - 6) Menggigil, mudah terkejut dan gelisah

Sedangkan menurut PPDGJ III (Pedoman Penggolongan dan Diagnosis Gangguan Jiwa) biasanya mencakup unsur-unsur sebagai berikut:<sup>41</sup>

- a. Khawatir akan nasib buruk, merasa seperti di ujung tanduk (takut), sulit berkonsentrasi
- b. Ketegangan motorik, sakit kepala, gemetar, tidak dapat santai
- c. Overaktivitas otonomik, kepala terasa ringan, berkeringat, jantung berdebar-debar, sesak nafas, keluhan lambung, pusing kepala, dan mulut kering.

## **8. Upaya Untuk Mengurangi Kecemasan**

Upaya yang terbaik untuk menghilangkan kecemasan adalah dengan jalan menghilangkan sebab-sebabnya. Menurut Darajat terdapat upaya yang dapat dilakukan, antara lain.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Rusdi Maslim, *Buku Saku Diagnosis Gangguan Jiwa Rujukan Ringkas dari PPDGJ III Bagian Ilmu Kedokteran Jiwa FK Unika* (Jakarta, 2002)

a. Pembelaan

Pembelaan adalah usaha yang dilakukan untuk mencari berbagai alasan yang masuk akal bagi tindakan yang sesungguhnya tidak masuk akal. Pembelaan ini tidak dimaksudkan agar tindakan yang tidak masuk akal itu dijadikan masuk akal, akan tetapi membelanya, sehingga terlihat masuk akal. Pembelaan ini tidak dimaksudkan untuk membujuk atau membohongi orang lain, akan tetapi membujuk dirinya sendiri, supaya tindakan yang tidak bisa diterima itu masih tetap dalam batas-batas yang diinginkan oleh dirinya.

b. Proyeksi

Proyeksi adalah membebankan sesuatu yang ada dalam diri seseorang kepada orang lain, terutama tindakan, pikiran atau dorongan-dorongan yang tidak masuk akal sehingga dapat diterima dan kelihatannya masuk akal.

c. Identifikasi

Identifikasi adalah kebalikan dari proyeksi, dimana seseorang ikut merasakan kesuksesan yang diraih oleh orang lain. Apabila seseorang melihat orang lain berhasil dalam usahanya, maka seseorang tersebut merasakan kegembiraan dan ikut merasakan kesuksesan orang tersebut dan sebaliknya, apabila seseorang tersebut melihat orang lain melihat orang lain kecewa, seseorang tersebut ikut merasakan sedih.

d. Hilang hubungan (*disosiasi*)

Perbuatan, pikiran dan perasaan seseorang berhubungan satu sama lain dengan harmonis. Namun, keharmonisan hilang diakibatkan oleh pengalaman yang tidak menyenangkan di waktu

---

<sup>42</sup> Zakiah Darajat, *Kesehatan Mental* (Jakarta: Gunung Mulia, 1978)

kecil. Apabila seseorang merasa bahwa ada yang dengan sengaja menyinggung perasaannya, maka seseorang tersebut akan marah dan menghadapinya dengan balasan yang sama.

e. Represi

Represi adalah tekanan untuk melupakan hal dan keinginan yang tidak diterima oleh hati nuraninya. Seperti usaha menjaga diri agar tidak berkeinginan sesuai hatinya. Proses itu terjadi tanpa disadari.

f. Substitusi

Substitusi adalah membela diri dengan cara yang sangat baik tanpa sadar mengalami kesulitan. Pada substitusi individu mengerjakan sesuatu yang bertujuan baik, sangat berbeda dengan tujuan asli yang dapat diterima dengan mudah dan berupaya agar mendapat kesuksesan.

## 9. Ciri-Ciri dan Gejala Kecemasan

Menurut Nevid dkk, terdapat ciri-ciri kecemasan, yaitu:<sup>43</sup>

a. Ciri-ciri fisik dari kecemasan, diantaranya:

- a. Gelisah
- b. Gugup
- c. Anggota tubuh yang bergetar atau gemetar
- d. Sensasi dari pita ketat yang mengikat di sekitar dahi
- e. Kekencangan pada pori-pori kulit perut atau dada
- f. Keringat yang berlebihan
- g. Telapak tangan yang berkeringat
- h. Pingsan
- i. Mulut atau kerongkongan terasa kering
- j. Sulit berbicara

---

<sup>43</sup> Ibid. hlm. 9

- k. Sulit bernafas
  - l. Bernafas pendek
  - m. Jantung yang berdetak kencang
  - n. Suara yang bergetar
  - o. Anggota tubuh yang menjadi dingin
  - p. Pusing
  - q. Merasa lemas atau mati rasa
  - r. Sulit menelan
  - s. Kerongkongan merasa tersekat
  - t. Leher atau punggung terasa kaku
  - u. Sensasi seperti tercekik atau tertahan
  - v. Tangan yang dingin dan lembab
  - w. Ada gangguan sakit perut atau mual
  - x. Badan terasa panas dingin
  - y. Sering buang air kecil
  - z. Wajah terasa memerah
  - aa. Diare
  - bb. Mudah marah
- b. Ciri-ciri behavioral dari kecemasan, diantaranya:
- 1) Berperilaku menghindar
  - 2) Berperilaku melekat dan dependen
  - 3) Berperilaku terguncang
- c. Ciri-ciri kognitif dari kecemasan, diantaranya:
- 1) Khawatir terhadap sesuatu
  - 2) Perasaan terganggu akan ketakutan atau apprehensi terhadap sesuatu yang terjadi di masa depan
  - 3) Keyakinan bahwa sesuatu yang mengerikan akan segera terjadi tanpa ada penjelasan yang jelas

- 4) Terpaku pada sensasi ketubuhan
- 5) Sangat waspada terhadap sensasi ketubuhan
- 6) Merasa terancam oleh orang atau kejadian yang tidak mendapat perhatian
- 7) Takut akan kehilangan kontrol
- 8) Takut akan ketidakmampuan untuk mengatasi masalah
- 9) Berpikir bahwa dunia akan mengalami keruntuhan
- 10) Berpikir bahwa semuanya tidak dapat dikendalikan
- 11) Berpikir bahwa semuanya terasa sangat membingungkan tanpa dapat teratasi
- 12) Khawatir terhadap hal-hal yang sepele
- 13) Berpikir tentang hal mengganggu yang sama secara berulang-ulang
- 14) Berpikir bahwa dapat kabur dari keramaian, apabila tidak pasti akan pingsan
- 15) Pikiran terasa bercampur aduk atau kebingungan
- 16) Tidak dapat menghilangkan pikiran-pikiran terganggu
- 17) Berpikir akan segera mati, meskipun dokter tidak menemukan sesuatu yang salah secara medis
- 18) Khawatir akan ditinggal sendirian
- 19) Sulit berkonsentrasi

Sedangkan pendapat dari Hawari, gejala kecemasan diantaranya<sup>44</sup>

- a. Cemas, khawatir, tidak tenang, ragu dan bimbang
- b. Memandang masa depan dengan rasa khawatir
- c. Kurang percaya diri, gugup apabila tampil di depan umum
- d. Sering merasa tidak bersalah dan menyalahkan orang lain

---

<sup>44</sup> Dadang Hawari, *Manajemen Setres Cemas dan Depresi edisi 2* (Jakarta: Balai Penerbit FK UI, 2006)

- e. Tidak mudah mengalah
- f. Gerakan sering serba salah, tidak tenang bila duduk, gelisah
- g. Sering mengeluh (keluhan-keluhan somatik), khawatir berlebihan terhadap penyakit
- h. Mudah tersinggung, suka membesar-besarkan masalah yang kecil (dramatisasi)
- i. Ragu dalam memutuskan sesuatu
- j. Apabila mengungkapkan sesuatu atau bertanya berulang-ulang
- k. Apabila sedang emosi sering kali bertindak histeris

#### **10. Kecemasan dalam Perspektif Islam**

Menurut pandangan Islam, penyebab ketakutan adalah kehendak Allah SWT. Allah menciptakan manusia dalam keadaan memiliki sifat cemas (berkeluh kesah) dan tergesa-gesa, hal itu disebabkan karena pengaruh susunan sistem syarafnya atau sangat peka (*over sensitive*) dalam menghadapi berbagai faktor internal maupun eksternal, yang dapat membahayakan diri dan kehidupannya. Hal tersebut merupakan bentuk kasih sayang Allah kepada hamba-Nya atas penjagaan kehidupannya. Sebagaimana terdapat dalam firman Allah dalam Al-qur'an surat Al-Ma'aarij ayat 19-22, surat Al-Anbiyaa' ayat 37 dan surat An-Nisaa' ayat 28.<sup>45</sup>

Selain itu, Islam mengartikan kecemasan sebagai bentuk kegelisahan. Gelisah merupakan salah satu penyakit hati yang harus segera diobati seperti halnya penyakit lain. Apabila tidak segera diobati, maka akan muncul penyakit lainnya yang lebih berbahaya. Berbagai hal negatif yang timbul dari dampak penyakit gelisah tersebut, apabila seseorang tersebut tidak segera mengambil tindakan yang tepat dan tidak dibekali iman yang kuat, seseorang tersebut

---

<sup>45</sup> Ibid, hlm. 23

menjadi malas dalam belajar, kesedihan yang berlarut-larut, minum-minuman keras dan mengkonsumsi narkoba untuk menghilangkan kegelisahan dalam hatinya tersebut.

Seorang pakar Psikologi Islam, menjelaskan bahwa kecemasan merupakan ketakutan terhadap hal-hal yang belum tentu terjadi. Perasaan cemas muncul apabila seorang berada dalam keadaan diduga akan merugikan dan mengancam dirinya, serta mereka tidak mampu menghadapinya. Dengan demikian, rasa cemas adalah suatu ketakutan yang diciptakan oleh diri sendiri yang dapat ditandai dengan selalu merasa khawatir dan takut terhadap sesuatu yang belum terjadi.

Dalam Al-qur'an diterangkan bahwa Allah tidak akan memberikan suatu ujian kepada manusia melebihi batas kemampuannya, seperti yang tertuang pada ayat berikut:

لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ  
أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ  
لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ ٢٨٦

*"Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya. Ia mendapat pahala (dari kebajikan) yang diusahakannya dan ia mendapat siksa (dari kejahatan) yang dikerjakannya. (Mereka berdoa): "Ya Tuhan kami, janganlah Engkau hukum kami jika kami lupa atau kami tersalah. Ya Tuhan kami, janganlah Engkau bebankan kepada kami beban yang berat sebagaimana Engkau bebankan kepada orang-orang sebelum kami. Ya Tuhan kami, janganlah Engkau pikulkan kepada kami apa yang tak sanggup kami memikulnya. Beri maaflah kami; ampunilah kami; dan rahmatilah kami. Engkaulah Penolong kami, maka tolonglah kami terhadap kaum yang kafir"* (Q.S Al-Baqoroh: 286)

Dari kutipan ayat diatas, dapat dipahami bahwa sebenarnya manusia atau umat Islam tidak seharusnya merasa cemas dengan semua yang menimpa dirinya karena Allah memberikan cobaan sesuai

dengan tingkat kemampuan umat-Nya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa kecemasan itu adalah sesuatu yang diciptakan oleh dirinya sendiri. Islam juga menjelaskan bahwa kecemasan itu diberikan Allah kepada umat-Nya agar selalu bertaqwa dan mendekatkan diri kepada Allah. Selain itu, apabila umat-Nya mampu menghadapi cobaan atau ujian tersebut, maka Allah akan memberikan balasan yang setimpal dan menggolongkan ke dalam golongan orang-orang yang sabar.

Kecemasan adalah suatu hal yang dialami oleh manusia. Tentu saja psikologi sebagai ilmu yang membahas aspek psikis manusia, membahas tentang kecemasan ini. Pembahasan tersebut dari kecemasan yang dialami dalam taraf yang wajar, hingga tingkat yang akut dan menjadikan seseorang tidak dapat beraktifitas secara normal. Psikolog sepakat bahwa kecemasan adalah faktor yang menimbulkan penyakit jiwa. Terapi psikologi digunakan untuk menghilangkan rasa cemas dan memberikan rasa aman pada jiwa seseorang. Walaupun untuk merealisasikan tujuan ini, masing-masing memiliki cara yang berbeda-beda. Namun, metode terapi psikologi modern belum dapat mengatasi gangguan kecemasan secara sempurna.

Al-Qur'an merupakan solusi terbaik yang tiada banding. Iman kepada Allah dapat menyembuhkan gangguan kejiwaan, kecemasan, memberikan rasa aman dan tentram pada diri seseorang. Al-Qur'an telah menjelaskan pengaruh iman yang mampu memberikan rasa aman dan tentram dalam jiwa seseorang. Di dalam Al-Qur'an terdapat beberapa term yang menyinggung terkait kecemasan, diantaranya:

a. *Khauf* (Ketakutan)

Secara bahasa *khauf* adalah takut, kecemasan, kebingungan, dapat juga diartikan sebagai *faza'* yang artinya khawatir,<sup>46</sup> dalam konteks lain diartikan sebagai *qital* yang artinya perang atau membunuh. *Khauf* berarti kondisi hati tidak tenang yang berkaitan dengan masa depan atau terjadinya sesuatu kurang baik yang muncul dari sebuah dugaan.<sup>47</sup> Kata *khauf*, *khashyah* dan *taqwa* memiliki kedekatan makna, namun tidak sama. *Khashyah* lebih tinggi tingkatannya dari *khauf* atau ketakutan sangat. *Khashyah* adalah rasa takut karena kebesaran dan keagungan sesuatu yang ditokohkan, walaupun yang takut adalah juga yang kuat. Sedangkan *khauf* terjadi karena lemahnya mental orang yang takut walaupun yang ditakuti adalah sesuatu yang sepele. Menurut Ibn al-Qayyim, orang yang mengalami *khauf*, merespon dengan lari dan menjauh dari objek yang ditakuti, sedangkan orang yang mengalami *khashyah* bereaksi dengan pengetahuan dan mendekat kepada objek.

b. *Yahzan* (Susah)

*Yahzan* berasal dari akar kata *hazn*, atau *huzn* yang berarti sedih lawan bahagia, kesulitan dan sengsara. Sedih merupakan lawan dari kemudahan atau dapat juga diartikan dengan kurangnya kebahagiaan dan kesenangan, dapat juga bermakna *jabal* (membentuk atau gunung).<sup>48</sup> Sedih adalah perasaan tidak tenang yang berhubungan dengan masa lalu. Kerasnya kehidupan

---

<sup>46</sup> Ibnu Manzur, *Lisan al-'Arab* (Kairo: Dar al-Ma'arif, 1992)

<sup>47</sup> Abi al-Qasim al-Husain bin Muhammad al-Raghib al-Asfahani, *Al-Mufradat al-Lafaz al-Qur'an* (Damaskus: Dar al-Qalam, 2009), hlm. 303

<sup>48</sup> Ahmad Rida, *Mu'jam Matn al-Lughah*, al-Majlid al-Ula, (Bairut: Dar al-Maktabah al Hayah, 1958), hlm. 81.

dan kerasnya hati seseoranglah yang menjadikannya kegelisahan, kesengsaraan dan duka.

Perbedaan takut adalah kegoncangan hati yang berkaitan dengan sesuatu yang negatif di masa akan datang dan sedih adalah kegelisahan menyangkut sesuatu negatif yang pernah terjadi. Bisa jadi mereka takut tetapi ketakutan itu tidak mengatasi kemampuan untuk bertahan dan juga tidak meliputi seluruh jiwa raga. Demikian juga dengan kesedihan. Sebagai manusia tentu saja tidak luput dari kesedihan tetapi itu tidak akan berlanjut. Dalam firman-Nya dalam surat Al-Baqarah ayat 38, yang artinya:

*“Kami berfirman: “Turunlah kamu semuanya dari surga itu! Kemudian jika datang petunjuk-Ku kepadamu, maka barang siapa yang mengikuti petunjuk-Ku, niscaya tidak ada kekhawatiran atas mereka, dan tidak (pula) mereka bersedih hati”.*<sup>49</sup>

c. *Dhaiq* (Kesempitan Jiwa)

*Dhaiq* berasal dari kata *daqa* yang memiliki arti sempit, ragu dalam hati.<sup>50</sup> Kesempitan jiwa adalah keraguan yang ada dalam hati seorang manusia. Allah berfirman dalam surat an-Nahl ayat 127, yang artinya:

*“Bersabarlah (hai Muhammad) dan Tiadalah kesabaranmu itu melainkan dengan pertolongan Allah dan janganlah kamu bersedih hati terhadap (kekafiran) mereka dan janganlah kamu bersempit dada terhadap apa yang mereka tipu dayakan.*

---

<sup>49</sup> Departemen Agama RI, *Mushaf Al-Azhar; Al-Qur'an dan Terjemah* (2005)

<sup>50</sup> Ibid. hlm. 36

d. *Halu'a* (Gelisah)

Kata *halu'a* berasal dari kata *hala'* yang berarti cepat gelisah, *hala'* dapat diartikan *hirsh* adalah kikir yang juga diartikan sama dengan kesedihan mendalam, *ja'a* (lapar),<sup>51</sup> dalam pendapat lain diartikan ragu-ragu, cemas, resah, kurang sabar dan berkeinginan meluap-luap semacam rakus. Kemauan besar inilah yang menjadikan manusia goyah dan bimbang ketika ia disentuh oleh keburukan dan enggan memberi kebaikan, ketika ia memperolehnya serta mengutamakan dirinya sendiri atas orang lain, kecuali bila ia menilai bahwa memberinya mengundang kedatangan kebaikan dan manfaat yang lebih besar buat dirinya. Dengan demikian, keluh kesah ketika disentu keburukan dan kikir ketika meraih kebaikan dan rezeki merupakan akibat dari penciptaannya menyandang sifat *hala'* yakni gelisah dan berkeinginan meluap. Dalam surat al-Ma'arij ayat 19, yang artinya:

*“Sesungguhnya manusia diciptakan bersifat keluh kesah lagi kikir”*

Al-Qur'an sendiri tidak membahasakannya secara spesifik mengenai kecemasan karena dalam bahasa Arab terdapat beberapa istilah, ada yang memiliki satu makna terdapat beberapa lafadz yang disebut dengan *muradif*. Sedangkan lawan dari *muradif* merupakan *musytarak*, yakni satu lafadz memiliki beberapa makna. Sedangkan cemas termasuk dalam istilah *muradif* sehingga Al-Qur'an membahasnya dengan berbagai lafadz.

---

<sup>51</sup> Ibid. hlm. 36

## 11. Kecemasan dan Solusinya dalam Al-Qur'an

Manusiawi ketika seorang anak Adam merasa takut dan khawatir membayangkan apa yang akan terjadi pada masa depannya kelak. Ketakutan dan kekhawatiran ini bisa disebabkan karena banyak dan beratnya beban kehidupan yang harus dipikul. Hal tersebut disebabkan oleh lemahnya keimanan dan kepercayaan terhadap Allah, kurangnya tawakkal terhadap Allah, terlalu sering memikirkan kejayaan masa depannya dan apa yang akan terjadi kelak dengan pola pikir dan cara pandang yang negatif terhadap dunia dan seisinya, rendahnya permohonan mereka tentang tujuan dari penciptaan mereka, selalu tergantung pada diri sendiri dan sesama manusia lain dalam urusan di dunia sehingga lupa menggantungkan hidupnya kepada Allah, mudah dipengaruhi oleh hawa nafsu ketamakan, keserakahan, ambisi, keegoisan yang berlebihan serta meyakini bahwa keberhasilan berada di tangan manusia sendiri atau ditentukan oleh usahanya sendiri.<sup>52</sup>

Dari beberapa faktor yang menjadikan seseorang merasa cemas tersebut, al-Qur'an memberikan solusi untuk menyikapinya diantaranya dengan beberapa cara dibawah ini:

- a. Menatap masa depan dengan usaha keras

قُلْ لَنْ يُصِيبَنَا إِلَّا مَا كَتَبَ اللَّهُ لَنَا هُوَ مَوْلَانَا وَعَلَى اللَّهِ فَلْيَتَوَكَّلِ الْمُؤْمِنُونَ

*Katakanlah: "Sekali-kali tidak akan menimpa Kami melainkan apa yang telah ditetapkan Allah untuk kami. Dialah pelindung Kami dan hanya kepada Allah orang-orang yang beriman harus bertawakal."<sup>53</sup>*

---

<sup>52</sup> Ibid. hlm. 26

<sup>53</sup> Ibid. hlm. 37

Menurut Hasim, seseorang wajib melakukan amalan, seperti berikhtiar, memikul di bahu, menjunjung di kepala, berhasil atau meleset ada di tangan Tuhan.<sup>54</sup> Asyur menambahkan bahwa seseorang harus menghadapi realita dengan keridhaan takdir yang diberikan Allah.<sup>55</sup> Hal ini selaras dengan pendapat M. Quraish Shihab bahwa Al-Qur'an memerintahkan manusia untuk bertawakal. Manusia tetap berusaha untuk mendapatkan apa yang diinginkannya atas izin Allah.

b. Berusaha terus mengikuti petunjuk Allah

فَلَمَّا اهْبَطُوا مِنْهَا جَمِيعًا قَامَا يَأْتِيَنَّكُمْ مِنِّي هُدًى فَمَنْ تَبِعَ هُدَايَ فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ  
وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ

*Kami berfirman: "Turunlah kamu semuanya dari surge itu! Kemudian jika datang petunjuk-Ku kepadamu, maka barang siapa yang mengikuti petunjuk-Ku, niscaya tidak ada kekhawatiran atas mereka dan tidak (pula) mereka bersedih hati."<sup>56</sup>*

Ayat ini menjelaskan, jika seseorang mengikuti petunjuk al-Qur'an dan rasul-Nya, maka tidak akan ada rasa kekhawatiran dan kesedihan hati atas berbagai urusan dunia. Sedangkan menurut Muhammad Amin al-Harari orang-orang yang mendapat petunjuk (*huda*) dari Allah tidak akan takut dan merasa khawatir dengan sesuatu yang dihadapi dan menimpa dirinya. Ia menambahkan jika seseorang yang menempuh jalan hidayah akan menerima

---

<sup>54</sup> Moh. E. Hasim, *Tafsir Al-Qur'an; Ayat Suci Dalam Renungan* (Bandung: Pustaka, 1998), hlm. 255

<sup>55</sup> Muhammad Al-Thahrir Ibn Asyur, *Tafsir al-Tahrir wa al-Tanwir* (Tunisia: Dar al-Tunisiyah, 1984)

<sup>56</sup> Ibid. hlm. 37

segalanya dengan lapang dada.<sup>57</sup> Sedangkan menurut al-Razi, hidayah tetap menggunakan usaha apabila tidak, hidayah tidak akan didapat.<sup>58</sup>

Bagi orang-orang yang beriman dan selalu berpegang kepada petunjuk-petunjuk Allah, mereka percaya bahwa kesabaran dan menyerahkan diri kepada Allah adalah jalan terbaik untuk mendapat Ridho Allah, pahala serta mendapatkan kebahagiaan dan merasa tenang dalam kehidupannya.<sup>59</sup>

c. Istiqomah dalam kebaikan

إِنَّ الَّذِينَ قَالُوا رَبُّنَا اللَّهُ ثُمَّ اسْتَقَامُوا فَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ ﴿١٣﴾  
أُولَئِكَ أَصْحَابُ الْجَنَّةِ خَالِدِينَ فِيهَا جَزَاءً بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

*Sesungguhnya orang-orang yang mengatakan: “Tuhan Kami ialah Allah”, kemudian mereka tetap istiqamah, maka tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan mereka tiada (pula) berduka cita. Mereka itulah penghuni-penghuni surga, mereka kekal di dalamnya; sebagai balasan atas apa yang telah mereka kerjakan.*<sup>60</sup>

Ayat ini menerangkan keadaan seseorang yang beriman kepada Allah yaitu mengakui bahwa Allah adalah Tuhannya dan tetap istiqamah, selalu mengikuti perintah Allah dan menjauhi larangan-Nya. Seseorang tersebut tidak merasa khawatir, gelisah dan sedih terhadap masa depannya karena merasa bahwa Allah akan menjamin kehidupannya.

---

<sup>57</sup> Muhammad Amin al-Harari, *Tafsir Hadaiq al-Rauh wa al-Raihan fi rawabi Ulum al-Qur'an* (Bairut: Dar Tauq al-Najah, 2001), 327

<sup>58</sup> Muhammad Ibn Umar Fakhr al-Din al-razi, *Tafsir al-Kabir Mafatih al-Ghaib* (Bairut: Dar Fikr, 1981), 29.

<sup>59</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Tafsirnya* (2009)

<sup>60</sup> Ibid. hlm. 37

Allah menegaskan pada ayat selanjutnya yaitu ayat ke 13 bahwa orang-orang yang beriman dan tetap istiqamah dengan melaksanakan segala perintah Allah, dan menjauhi segala larangan-Nya akan memperoleh kebahagiaan abadi di akhirat.<sup>61</sup>

d. Ikhlas

بَلَىٰ مَنْ أَسْلَمَ وَجْهَهُ لِلَّهِ وَهُوَ مُحْسِنٌ فَلَهُ أَجْرُهُ عِنْدَ رَبِّهِ وَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ ﴿١١٢﴾

*Bahkan barangsiapa yang menyerahkan diri kepada Allah, sedang ia berbuat kebajikan, maka baginya pahala pada sisi Tuhannya dan tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan tidak (pula) mereka bersedih hati.<sup>62</sup>*

Dalam ayat ini, ada pembahasan terkait wajah. Wajah merupakan bagian yang termulia terlihat dari tubuh manusia. Apabila seseorang menghadapkan wajahnya secara tulus dan ikhlas kepada Allah, maka ganjarannya amal yang baik di sisi Allah. Menurut Jubair, wajah diartikan sebagai ketulusan dan ikhlas menyerahkan agamanya. Kriteria melakukan perbuatan yang baik akan diterima apabila tulus melakukannya hanya karena Allah. Barang siapa yang beriman kepada Allah, mengerjakan amal yang ikhlas dan melaksanakan ibadah agar mendapatkan ridho Allah,<sup>63</sup> maka jiwanya akan merasa tentram dan aman. Jika suatu amalan sudah didasarkan pada keikhlasan hanya karena Allah tetapi tidak benar dan tidak sesuai dengan syariat, maka

---

<sup>61</sup> Ibid. hlm. 42

<sup>62</sup> Ibid. hlm. 37

<sup>63</sup> Moh. Ali Aziz, *60 Menit Terapi Sholat Bahagia* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, . 2016) 159.

amalan tersebut tidak diterima.<sup>64</sup> Rasulullah saw bersabda dalam Hadist Riwayat Bukhari dari Abu Hurairah

*“Orang yang dikehendaki Allah untuk diberi kebaikan (kebahagiaan) terlebih dahulu akan diberi penderitaan.”*<sup>65</sup>

Allah juga tidak akan menya-nyikan amal baik umat-Nya. Iman yang tidak dilakukan dalam amal sholeh, tidak akan menjamin kebahagiaan seseorang. Jika seseorang telah menyerahkan dirinya kepada Allah dan beramal shaleh, maka tidak akan merasa khawatir dan bersedih. Diantara tabiat orang-orang mukmin adalah apabila ditimpa sesuatu yang tidak menyenangkan akan menyelidiki sebab-sebab terjadinya dan berusaha keras untuk mengatasinya, kalau masih belum teratasi, menyerahkan persoalan itu kepada kekuasaan Allah, niatnya tidak melemah sedikit pun dan hati pun menyadari bahwa untuk mengatasi semua kesulitan itu hanya menyerahkan diri kepada kekuatan yang hakiki yaitu Allah.<sup>66</sup>

- e. Menatap masa depan dengan keimanan, ketaqwaan dan amal shaleh

إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ لَهُمْ أَجْرُهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ وَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ

*“Sesungguhnya orang-orang yang beriman, mengerjakan amal shaleh, mendirikan sholat dan menunaikan zakat, mereka mendapat pahala di sisi Tuhannya, tidak ada kekhawatiran terhadap mereka dan tidak (pula) mereka bersedih hati.”*<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ibnu Katsir, *Tafsir al-Qur'an al-Karim* (2000)

<sup>65</sup> Ibid. hlm. 40

<sup>66</sup> Ibid. hlm. 42

<sup>67</sup> Ibid. hlm. 37

Ayat ini menegaskan tentang apabila manusia melakukan perbuatan yang baik akan terhindar dari perbuatan yang tidak disukai oleh Allah. Allah menyebutkan bahwa orang yang mempunyai empat macam sifat ini tidak merasa khawatir atas dirinya dan tidak bersedih hati terhadap segala cobaan yang ditimpakan Allah kepadanya.<sup>68</sup> Empat macam sifat tersebut, yaitu:

- 1) Beriman kepada Allah
- 2) Mengerjakan amal sholeh
- 3) Menunaikan sholat
- 4) Menunaikan zakat

Orang-orang yang beriman tidak akan merasa khawatir dan bersedih hati terkait apa yang telah terjadi, karena merasa selalu dalam lindungan Allah. Allah juga akan memberikan kemuliaan terhadap umatNya yang beriman pada hari Kiamat kelak.

## 12. Resep Al-Qur'an Menghadapi Kecemasan

Al-qur'an memberikan solusi kepada seseorang yang telah mengalami kecemasan. Solusi ini menghadirkan rasa tuma'ninah, memberikan perasaan tenang dan tenteram sebagai sebuah anugerah dari Allah.<sup>69</sup> Sebagaimana dalam firman Allah:

الَّذِينَ آمَنُوا وَتَطْمَئِنُّ قُلُوبُهُمْ بِذِكْرِ اللَّهِ أَلَا بِذِكْرِ اللَّهِ تَطْمَئِنُّ الْقُلُوبُ

*“(Yaitu) orang-orang yang beriman dan hati mereka menjadi tenteram dengan mengingat Allah. Ingatlah, hanya dengan mengingat Allah lah hati menjadi tenteram.”<sup>70</sup>*

---

<sup>68</sup> Ibid. hlm. 42

<sup>69</sup> Ibid. hlm. 16

<sup>70</sup> Ibid. hlm. 37

Allah menjelaskan orang-orang yang mendapat tuntunan-Nya yaitu orang-orang beriman dan hatinya menjadi tenteram karena selalu mengingat Allah. Maksudnya, hati itu menjadi lebih baik karena bersandar kepada Allah dan ridho Allah sebagai pelindung dan penolong.<sup>71</sup> Dengan mengingat Allah, hati menjadi tenteram, aman, tidak merasa gelisah, cemas, takut ataupun khawatir dan merasa bahagia dengan kebajikan yang dilakukannya.<sup>72</sup>

Terdapat satu ayat dalam al-Qur'an yang menunjukkan bahwa ketenangan dan ketentraman hati (tuma'ninah dan sakinah) akan diperoleh sebagai ganjaran apabila melakukan suatu ibadah mengingat Allah atau *dhikrullah*.<sup>73</sup>

*Dhikrullah* merupakan perbuatan mengingat Allah dan keagungan-Nya yang meliputi hamper semua bentuk ibadah dan perbuatan baik. Dalam arti khusus, *dhikrullah* adalah menyebut nama Allah sebanyak-banyaknya dengan memenuhi tata tertib, metode, rukun dan syaratnya. Dalam firman-Nya:

.....وَاذْكُرْ رَبَّكَ كَثِيرًا وَسَبِّحْ بِالْعَشِيِّ وَالْإِبْكَارِ

....Dan sebutlah (nama) Tuhanmu sebanyak-banyaknya serta bertasbihlah di waktu petang dan pagi hari.<sup>74</sup>

Tentang bagaimana pelaksanaan *dhikrullah*, Allah mengungkapkan dalam Al-Qur'an surat al-A'raaf ayat 205,

وَاذْكُرْ رَبَّكَ فِي نَفْسِكَ تَضَرُّعًا وَخِيفَةً وَدُونَ الْجَهْرِ مِنَ الْقَوْلِ بِالْغُدُوِّ وَالْآصَالِ وَلَا تَكُنْ مِنَ الْغَافِلِينَ

---

<sup>71</sup> Ibid. hlm. 44

<sup>72</sup> Ibid. hlm. 42

<sup>73</sup> Ibid. hlm. 16

<sup>74</sup> Ibid. hlm. 37

*“Dan sebutlah (nama) Tuhanmu dalam hatimu dengan merendahkan diri dan rasa takut, dan dengan tidak mengeraskan suara, di waktu pagi dan petang, dan janganlah kamu termasuk orang-orang yang lalai”*

Dalam ayat ini, Allah memerintahkan Rasul dan Umat-Nya untuk selalu berzikir kepada-Nya, baik zikir itu dengan membaca al-Qur’an, tasbih, tahlil, doa maupun pujian-pujian yang lainnya menurut tuntunan agama, dengan *tadarru’* dan suara lembut pada setiap waktu terutama pagi dan sore, agar tidak tergolong orang yang lalai. Allah menggariskan tata cara berzikir yaitu sebagai berikut:<sup>75</sup>

- a. Zikir itu yang paling baik dilakukan dengan suara lembut karena hal ini lebih mudah mengantarkan untuk tafakur yang baik.
- b. Zikir itu dapat dilakukan dalam hati atau dengan lisan karena zikir dalam hati menunjukkan keikhlasan, jatuh pada riya’ dan dekat pada perkenaan Allah SWT, zikir juga dapat dilakukan dengan lisan, lisan mengucapkan dan hati mengikhtinya.
- c. Zikir dapat pula dilakukan secara berjamaah dengan tujuan untuk mendidik umat agar terbiasa melakukan zikir.

Sedangkan manfaat yang diperoleh dari pelaksanaan *dhikrullah* adalah sebagai berikut:<sup>76</sup>

- a. Zikir sebagai sarana komunikasi untuk mendekatkan diri kepada Allah
- b. Menjadi golongan yang unggul
- c. Allah menyediakan ampunan dan pahala yang banyak bagi mereka yang banyak melakukan zikir

---

<sup>75</sup> Ibid. hlm. 42

<sup>76</sup> Ibid. hlm. 16

- d. Zikir membentengi diri dari segala siksa dan bencana
- e. Zikir menunda datangnya kiamat

## **B. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

### **1. Pengertian Sejarah**

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berasal dari *Raad van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa Negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah. Seperti contoh, di Republik Rakyat Cina terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan Negara yang penting. Fungsi pemeriksaan keuangan ini berkaitan erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti.<sup>77</sup>

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan. Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggungjawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 153

amanat UUD Tahun 1945 tersebut telah dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di kota Magelang. Pada waktu itu Badan Pemeriksa Keuangan hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua Badan Pemeriksa Keuangan pertama adalah R. Soerasno. Untuk memulai tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan dengan suratnya Nomor : 941 tanggal 12 April 1947 telah mengumumkan kepada semua instansi di Wilayah Republik Indonesia mengenai tugas dan kewajibannya dalam memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara, untuk sementara masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang dulu berlaku bagi pelaksanaan tugas Algemene Rekenkamer (Badan Pemeriksa Keuangan Hindia Belanda), yaitu ICW dan IAR.

Dalam Penetapan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1948 tanggal 6 November 1948 tempat kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dipindahkan dari Magelang ke Yogyakarta. Negara Republik Indonesia yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai Badan Pemeriksa Keuangan sesuai ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD Tahun 1945; Ketuanya diwakili oleh R. Kasirman yang diangkat berdasarkan SK Presiden RI tanggal 31 Januari 1950 No.13/A/1950 terhitung mulai 1 Agustus 1949.

Dengan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia Serikat (RIS) berdasarkan Piagam Konstitusi RIS tanggal 14 Desember 1949, maka dibentuk Dewan Pengawas Keuangan (berkedudukan di Bogor) yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS, sebagai Ketua diangkat R. Soerasno mulai tanggal 31 Desember 1949, yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua

Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta. Dewan Pengawas Keuangan RIS berkantor di Bogor menempati bekas kantor Algemene Rekenkamer pada masa pemerintah *Netherland Indies Civil Administration* (NICA).

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950, maka Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak tanggal 1 Oktober 1950 digabung dengan Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor menempati bekas kantor Dewan Pengawas Keuangan RIS. Personalia Dewan Pengawas Keuangan RIS diambil dari unsur Badan Pemeriksa Keuangan di Yogyakarta dan dari Algemene Rekenkamer di Bogor.

Pada Tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden RI yang menyatakan berlakunya kembali UUD Tahun 1945. Dengan demikian Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945. Meskipun Badan Pemeriksa Keuangan berubah-ubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan konstitusi RIS Dewan Pengawas Keuangan RI (UUDS 1950), kemudian kembali menjadi Badan Pemeriksa Keuangan berdasarkan UUD Tahun 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR. Dalam amanat-amanat Presiden yaitu Deklarasi Ekonomi dan Ambeg Parama Arta, dan di dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 serta resolusi MPRS No. 1/Res/MPRS/1963 telah dikemukakan keinginan-keinginan untuk menyempurnakan Badan Pemeriksa Keuangan, sehingga dapat menjadi alat kontrol yang efektif. Untuk mencapai tujuan itu, maka pada tanggal 12 Oktober 1963, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-undang No. 7 Tahun 1963 (LN No. 195 Tahun 1963) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang (PERPU) Nomor 6 Tahun 1964 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Gaya Baru.

Untuk mengganti PERPU tersebut, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 yang antara lain menetapkan bahwa Presiden, sebagai Pemimpin Besar Revolusi pemegang kekuasaan pemeriksaan dan penelitian tertinggi atas penyusunan dan pengurusan Keuangan Negara. Ketua dan Wakil Ketua BPK RI berkedudukan masing-masing sebagai Menteri Koordinator dan Menteri.

Akhirnya oleh MPRS dengan Ketetapan No.X/MPRS/1966 Kedudukan BPK RI dikembalikan pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Tinggi Negara. Sehingga UU yang mendasari tugas BPK RI perlu diubah dan akhirnya baru direalisasikan pada Tahun 1973 dengan UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam era Reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksa Keuangan 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 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 dalam satu ayat (pasal 23

ayat 5) kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Untuk menunjang tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, yaitu:

- a. UU No.17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara
- b. UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
- c. UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

## 2. Kedudukan BPK dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah badan yang tidak berdiri di atas pemerintahan yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara yang dalam pelaksanaan tugasnya bebas dan mandiri. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga tinggi negara yang berwenang untuk mengawasi semua kekayaan negara yang mencakup pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan lembaga negara lainnya. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berkedudukan di Jakarta dan memiliki perwakilan di provinsi.

Adapun mengenai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengambil alih fungsi *Algemeene Rekenkamer* bahkan *Indische Comptabilietswet* (ICW) dan *Indische Bedrijvenswet* (IBW) tetap lestari menjadi acuan kerja Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sampai munculnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara. Bahkan Soepomo sendiri secara eksplisit mengatakan bahwa badan ini dulu dinamakan *Rekenkamer*.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia* (Jakarta: Prapantja, 1960)

Selanjutnya, kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak berdiri di atas pemerintah, dan juga terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diberitahukan kepada DPR.<sup>79</sup> Artinya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hanya wajib melaporkan hasil pemeriksaannya kepada DPR. Dengan demikian, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan badan yang mandiri serta bukan bawahan DPR. Hal yang sama dijumpai pula pada hubungan kerja antara *Algemeene Rekenkamer* dengan *Volksraad*.

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga terdapat dalam pasal 2 yang berbunyi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara.<sup>80</sup> Pada dasarnya Badan Pemeriksa Keuangan bertugas melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Dengan adanya pengawasan tersebut diharapkan tidak terjadi penyimpangan ataupun guna menghindari adanya praktek-praktek yang mengakibatkan terjadinya kerugian Negara.

Berdasarkan landasan hukumnya, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah diatur dalam UUD 1945 pasal 23E, yaitu untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan Negara. Selain itu, dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, ditegaskan pula tugas dan wewenang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk memeriksa tanggungjawab Pemerintah

---

<sup>79</sup> Bonar Sidjabat, *Notulen Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia* (1968)

<sup>80</sup> DHendianto, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan: Biro Hukum BPK-RI* (2006)

tentang Keuangan Negara, memeriksa semua pelaksanaan APBN, dan berwenang untuk meminta keterangan berkenaan dengan tugas yang diembannya. Peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melaporkan hasil auditnya kepada lembaga yang kompeten untuk pemberantasan korupsi. Validitas data Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat dijadikan data awal bagi penegak hukum untuk melakukan penyidikan atas indikasi korupsi yang dilaporkan. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang akurat juga akan menjadi alat bukti dalam pengadilan. Bukti peran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) cukup berpengaruh besar terhadap proses penindakan kasus-kasus korupsi yaitu banyak proses hukum akan terhambat jika hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak kunjung selesai.

Hasil pemeriksaan itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Badan Pemeriksa Keuangan memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pelaksanaan pemeriksaan dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yaitu :

- a. Badan Pemeriksa Keuangan adalah badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah.
- b. Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga tertinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah.

Dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar, fungsi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terdiri atas tiga bidang, yaitu:<sup>81</sup>

a. Fungsi operatif

Berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas Negara.

b. Fungsi yudikatif

Berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang perbuatannya melanggar hukum yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan Negara.

c. Fungsi advisory

Memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan Negara.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), tentunya memiliki tugas diantaranya:

- a. Memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara pada 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 (pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)
- b. Melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai standar Pemeriksaan Keuangan

---

<sup>81</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)

Negara (Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)

- c. Menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya (Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)
- d. Menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara kepada Presiden, Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan (pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)
- e. Melaporkan unsur pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut (Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)
- f. Memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan memberitahukan hasilnya secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta pemerintah (Pasal 8 ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan)

Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang;

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan lembaga negara lainnya.
- b. Melakukan pemeriksaan ditempat penyimpanan uang dan barang milik negara, ditempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara.
- c. Menetapkan jenis dokumen, data serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK.
- d. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.
- e. Menetapkan kode etik dan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.
- f. Menggunakan tenaga ahli dan /atau tenaga pemeriksa diluar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.
- g. Membina jabatan fungsional pemeriksa.
- h. Memberikan pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan.
- i. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Dalam hal penyelesaian kerugian Negara/Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh Bendahara, Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan Lembaga atau Badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan Keuangan Negara serta memantau penyelesaian ganti kerugian Negara/Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap Pegawai Negeri bukan Bendahara atau Pejabat Lain, pelaksanaan pengenaan ganti kerugian Negara/Daerah kepada Daerah, Pengelolaan BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola Keuangan Negara yang telah oleh ditetapkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta pelaksanaan pengenaan ganti kerugian Negara/Daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

### **3. Perluasan Objek Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) hingga APBD Kabupaten/Kota**

Rangkaian perubahan sistem politik dan struktur pemerintahan ini menuntut perubahan sistem pengawasan dan pemeriksaan Keuangan Negara. Undang-Undang No. 15 tahun 2004 memperluas tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan pemerintah daerah. Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ditugaskan agar dapat segera membuka kantor perwakilannya di seluruh Ibu Kota Provinsi. Di lain pihak karena keterbatasan kemampuan Keuangan Negara, tidak mungkin dapat dilakukan penambahan personil dan peralatan maupun gedung

perkantoran yang diperlukan untuk membuka kantor-kantor perwakilan di semua Ibukota Provinsi.

Salah satu alternatif pemecahan terhadap keterbatasan anggaran Negara adalah dengan menyerahkan setidaknya sebagian dari kantor, peralatan, dan personil yang dimiliki oleh pengawas internal pemerintah kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Alternatif pemecahan seperti ini menghemat keuangan Negara dan meningkatkan kinerja pemerintahan. Bersamaan dengan itu, perlu dilakukan penataan ulang atas sistem pengawasan internal pemerintah dan hubungan kerjanya dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai pemeriksa eksternal. Sebagai alat manajemen, tugas utama dari pengawas internal adalah untuk menyusun sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara dan sekaligus mengawasi bekerjanya sistem itu. Semakin baik sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, semakin mudah pekerjaan BPK dalam melakukan pemeriksaan.

Dewasa ini, pengawasan internal keuangan Negara dilakukan oleh BPKP dan oleh Inspektur Jenderal di tingkat Departemen serta oleh Bawasda di tingkat Pemerintah Daerah. Dalam berbagai hal, pengawas internal selama masa otoriter Orde Baru berfungsi sekaligus sebagai pemeriksa. Inilah yang menjadi salah satu penyebab mengapa fungsi dan peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) semakin direduksi pada masa itu. Tumpang tindih fungsi dan kewenangan tidak hanya antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan pengawas internal, tapi juga antar sesama pengawas internal itu sendiri. Selain menciptakan pemborosan konflik antar instansi, hal seperti itu telah menghabiskan energi yang tidak perlu.

Karena berbagai alasan, kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada saat ini sangat sempit. Alasan pertama karena pembatasan objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) seperti yang telah disebutkan. Alasan kedua karena pengelolaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sama dengan pengelolaan pengawas internal pemerintah sama-sama tunduk pada pengaturan pemerintah. Seperti halnya dengan personil pengawas internal pemerintah, karyawan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah pegawai negeri, organisasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tunduk pada pengaturan Menpan dan anggarannya sama-sama bersumber dari APBN. Kemampuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi semakin terbatas karena jumlah personilnya hanya sepertiga jumlah personil BPKP, pendidikan rata-rata sumber daya manusia tidak sebaik karyawan BPKP dan anggaran Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pun lebih kecil daripada BPKP. Gaji karyawan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengikuti standar umum pegawai negeri. Dilain pihak, gaji karyawan BPKP mengikuti standar gaji karyawan Departemen Keuangan yang berlipat ganda dari standar gaji pegawai negeri. Jaringan kantor perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga jauh lebih kecil daripada BPKP. Karena sudah lama tidak terpelihara sebagian besar dari kantor Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sekarang ini tidak lagi layak huni dan peralatan kerjanya pun jauh di bawah standar minimum.

#### **4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan sisi penerimaan APBN**

Peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam rangka membantu DPR dan DPRD dalam menggunakan hak *budgetnya*, pada sisi penerimaan Negara semakin diperlukan saat ini. Hak *budget* pada sisi penerimaan Negara mencakup penerimaan pajak dan bea cukai,

privatisasi BUMN/BUMD, divestasi asset BPPN maupun PPA, serta tukar guling tanah milik Negara. Peningkatan penerimaan pajak merupakan harapan terbesar untuk menguatkan posisi keuangan pemerintah dan meningkatkan APBNnya. Rasio penerimaan pajak kita terhadap PDB (sekitar 14%) maupun jumlah penduduk yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), 2 juta orang dari penduduk di atas 200 juta jiwa merupakan salah satu yang terendah di Asia.

Dewasa ini, kurang lebih sepertiga dari pengeluaran APBN Pemerintah Pusat telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah. Kira-kira sepertiga lainnya digunakan untuk membayar bunga hutang pemerintah. Hutang yang membungung setelah tahun 1997 adalah untuk *menombok* modal Bank-Bank Nasional dan mengambil alih kerugian nasabahnya, utamanya para konglomerat hitam. Sisanya adalah pengeluaran Pemerintah Pusat untuk membayar gaji Pegawai Negeri dan menjalankan roda pemerintahan, termasuk untuk pengeluaran angkatan bersenjata. Untuk menyehatkan keuangan Negara, tekanan keperluan rekapitalisasi Bank Negara dan Nasionalisasi kerugian BUMN, serta perusahaan milik konglomerat perlu dihentikan. Hal ini dilakukan dengan tujuan menghentikan ekspansi pengeluaran Negara yang tidak perlu. Selain tidak perlu, pengeluaran seperti itu juga bertolak belakang dengan prinsip keadilan karena kerugian Bank-Bank Negara, BUMN serta konglomerat hitam ditanggung oleh rakyat banyak, “wong cilik” pembayar pajak.

Struktur hutang pemerintah setelah krisis tahun 1997 telah berubah secara mendasar. Dewasa ini, porsi hutang dalam Negeri maupun hutang komersil di pasar keuangan Internasional menjadi

semakin bertambah besar. Tadinya hutang pemerintah hanya berupa hutang luar negeri dari sumber resmi dengan syarat lunak dan berjangka panjang. Berbeda dengan masa Orde Lama, beban hutang dalam Negeri Pemerintah tidak mungkin dikurangi melalui inflasi karena hutang obligasi Negara. Dewasa ini, sensitif terhadap tingkat laju inflasi maupun tingkat suku bunga serta terhadap gejolak kurs devisa. Cara yang terbuka pada upaya pengurangan beban pembayaran hutang jangka pendek adalah dengan memperpanjang masa pelunasan pokoknya, baik melalui *repro filing* ataupun membuatnya menjadi *perpetual bonds* yang tidak memiliki masa jatuh tempo waktu pembayaran.

#### **5. Arah Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Kemampuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) baru terbatas pada Pemeriksaan Akutansi Keuangan Umum. Dimulai dengan kebutuhan untuk melakukan audit terhadap penyaluran dan penggunaan BLBI setelah krisis ekonomi tahun 1997-1998. Secara bertahap, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah meningkatkan kemampuannya melakukan *forensic audit* maupun audit kejahatan (*fraud audit*). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terus meningkatkan kemampuan dalam melakukan *forensic audit* serta *fraud audit* itu guna memenuhi amanat UU No. 15 tahun 2004 maupun dengan program kerja pemerintah untuk memberantas KKN.

Memenuhi amanat konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga menerima penugasan dari lembaga pemegang hak *budget* (DPR dan DPRD) untuk melakukan pemeriksaan khusus. Pemeriksaan khusus dapat dilakukan berdasarkan inisiatif sendiri, baik atas dasar permintaan pemerintah, pengaduan masyarakat maupun pendalaman pemeriksaan sendiri. Atas penugasan dari DPR,

kini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tengah melakukan pemeriksaan atas penggunaan dana oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan tentang subsidi BBM.

## **6. Elemen Pokok Amandemen Undang-Undang BPK**

Pembangunan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) kedepan dimulai dengan meletakkan pondasinya. Pondasi yang pertama adalah untuk mengoreksi ketentuan Perundang-Undangan yang membatasi objek pemeriksaan. Pondasi yang kedua adalah merubah UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Undang-Undang tersebut mengekang kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan membuat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tunduk pada cabang eksekutif pemerintahan. Perubahan Undang-Undang BPK diharapkan dapat memuat prinsip-prinsip kebebasan dan kemandirian Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam hal kebijakan, wewenang, metode kerja, organisasi, sumber daya manusia dan kode etik karyawannya, status serta perlindungan hukum maupun anggarannya.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki pola hubungan dengan Lembaga lain, diantaranya:

- a. Hubungan antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sejak dilakukan amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 oleh MPR-RI, BPK-RI meningkatkan hubungan kerja dengan MPR-RI diantaranya melalui rapat kerja antara Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR-RI dan BPK-RI yang diselenggarakan pada tanggal 16 Februari 2000. Hubungan kerja dimaksud, diselenggarakan terutama dalam rangka perumusan materi Bab dan atau pasal-pasal tentang "Hal Keuangan", dan

materi Bab dan ataufasal-pasal tentang “Badan Pemeriksa Keuangan” yang akan dimuat dalam “Amandemen Undang Undang Dasar 1945”.

Hasil konsultasi antara PAH-I BP MPR-RI dan BPK-RI pada bulan Februari 2000, adalah kesepakatan antara PAH-I BP MPR-RI dan BPK-RI untuk mengusulkan kepada Sidang Paripurna MPR-RI dua pasal baru mengenai BPK-RI dalam Undang Undang Dasar 1945 yang diamandemen. Pada pasal pertama, yaitu mengukuhkan kedudukan BPKRI sebagai satu-satunya lembaga pengawas dan pemeriksa keuangan negara, dan sekaligus menentukan bahwa BPK-RI berkedudukan baik di Ibukota Negara dan di ibukota provinsi. Kemudian pada pasal kedua yaitu mengatur kembali pemilihan anggota dan pimpinan BPK-RI.

Sebagai tindak lanjut hasil Rapat Kerja antara PAH-I BP MPRI dan BPK-RI pada tanggal 16 Februari 2000, yang membahas Amandemen UUD 1945, BPK-RI menyampaikan usulan materi satu pasal yang terdiri atas 3 ayat Bab IX tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan Amandemen Undang Undang Dasar 1945 kepada Ketua PAH-I BP MPR-RI dengan Surat BPK-RI Nomor: 26/S/I/4/2000 tanggal 3 April 2000. Materi pasal dimaksud beserta dasar pemikirannya adalah sebagai berikut ini:

1) *Pasal 24 ayat (1)*

Untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban Pemerintah tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang.

2) *Pasal 24 ayat (2)*

Badan Pemeriksa Keuangan adalah Lembaga Tinggi Negara yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah, DPR dan Lembaga Tinggi Negara lain (independen); Badan itu bukanlah pula Badan yang berdiri di atas Pemerintah.

Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibukota Negara dan memiliki Perwakilan yang berkedudukan di setiap Ibukota Provinsi.

b. Hubungan dengan DPR-RI

Hubungan antara BPK-RI dengan DPR-RI terjadi karena kewajiban BPK-RI memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR-RI sebagai bahan pelaksanaan tugasnya mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan termasuk pengelolaan keuangan negara. Untuk mengatur tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPKRI telah disusun Kesepakatan Bersama antara Pimpinan BPK-RI dan DPR-RI tanggal 25 Januari 1977 yang dikukuhkan kembali dengan Ketetapan MPR-RI No.III/TAP/MPR/1978 Pasal 10 ayat (3) mengatur mengenai : pemberitahuan hasil pemeriksaan BPK-RI, penyampaian Buku HAPSEM BPK-RI kepada DPR-RI, dan pertemuan-pertemuan lain dalam hal diperlukan bahan-bahan atau penjelasan khusus tentang suatu masalah yang menyangkut keuangan negara dan yang menjadi kewenangan BPK-RI.

c. Hubungan dengan DPRD

Pasal 23E ayat (2) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa hasil pemeriksaan BPK-RI antara lain diserahkan kepada DPRD. Hubungan antara BPK-RI dan DPRD sebenarnya merupakan hubungan tiga pihak tiga pihak yakni: (1) Kepala Daerah sebagai pihak yang wajib menyusun

Laporan Keuangan, (2) BPK-RI sebagai pihak yang wajib melakukan audit (mandatory audit), dan (3) DPRD sebagai pihak yang akan menggunakan Laporan Keuangan. Hubungan dimaksud merupakan hubungan saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan ataupun ditiadakan, dalam hubungan ini BPK-RI memegang peranan sentral karena berada di tengah.

d. Hubungan BPK dengan Pemerintah

Hubungan kerja antara BPK-RI dan Pemerintah merupakan hubungan antara pemeriksa independen dan auditee yang berkaitan dengan tugas konstitusional BPK-RI, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara. Di samping itu, BPK-RI juga menyelenggarakan fungsi yang terkait dengan kewenangan Pemerintah, yaitu memberikan rekomendasi terhadap proses tuntutan perbendaharaan (TP) dan memberikan pertimbangan atas penyelesaian tuntutan ganti rugi (TGR) yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

e. Hubungan BPK dengan Jaksa Agung

Dalam rangka mendukung optimalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing lembaga secara seimbang dan proporsional dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, maka BPK-RI memandang perlu untuk mengadakan suatu bentuk kerja sama dengan Kejaksaan Agung dengan tujuan agar dapat dicapai suatu koordinasi kerja yang baik dalam melakukan tindakan hukum atas temuan-temuan pemeriksaan BPK-RI atas pengurusan keuangan negara yang diduga terdapat sangkaan tindak pidana korupsi, untuk dapat diproses secara cepat, tepat dan tuntas dengan menggunakan instrumen pidana atau perdata. Kerja sama tersebut dituangkan

dalam suatu Kesepakatan Bersama Ketua BPK-RI dengan Jaksa Agung RI tanggal 19 Juni 2000. Berdasarkan Kesepakatan Bersama tersebut dan sebagai wujud dari pelaksanaan ketentuan Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1973, BPKRI dalam kurun waktu 1998 s.d Maret 2004 telah menyampaikan 12 buah Hasil Pemeriksaan yang berindikasikan tindak pidana korupsi kepada Kejaksaan Agung untuk segera dapat dilakukan langkahlangkah yuridis.

## **7. Kewenangan BPK dalam melakukan Pemeriksaan Investigatif**

Dalam menjalankan tugasnya, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki anggota yang keanggotaanya diresmikan dengan Keputusan Presiden (Keppres). Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga yang bebas mandiri dalam menjalankan tugasnya, sehingga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bukanlah cabang dari kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudisiil. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai badan pengawas ini terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah, tetapi juga tidak berada di atas kekuasaan Pemerintah.<sup>82</sup> Karena kedudukannya yang mandiri tersebut, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi lembaga yang dipercaya dalam melakukan pemeriksaan terhadap instansi atau badan yang melakukan pengelolaan Keuangan Negara.

Menurut Asshiddiqie, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki hubungan yang sangat dekat dengan fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan rakyat (DPR), namun substansi tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebenarnya juga mempunyai sifat quasi atau semi peradilan. Dalam kaitannya dengan persoalan pengawasan

---

<sup>82</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta. 2001), hlm. 120

terhadap kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, maka kedudukan dan peranannya juga sangat penting. Karena itu, dalam konteks tertentu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga kadang-kadang dapat disebut sebagai lembaga negara yang juga mempunyai fungsi utama (*main organ*).<sup>83</sup>

Kewenangan berdasarkan sumbernya dapat berasal dari atribusi, delegasi, atau mandat. Konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan wewenang atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Wewenang ini didapatkan langsung dari Undang-Undang ataupun Undang-Undang Dasar. Selanjutnya adalah delegasi yang memiliki makna sebagai wewenang yang berasal dari pelimpahan. Jadi, wewenang yang didapat berasal dari organ lain dan tanggungjawabnya juga diberikan kepada yang memperoleh wewenang. Terakhir adalah mandat. Mandat pada dasarnya adalah perintah dari atasan atau penugasan, sehingga wewenang mandat ini tanggungjawabnya tetap pada pemberi wewenangnya.

Berdasarkan sumber-sumber wewenang, maka kewenangan BPK dalam melakukan tugasnya merupakan wewenang atribusi. Kewenangan BPK tersebut dapat dilihat dalam UUD NRI 1945 khususnya Pasal 23E ayat (1), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Kewenangan BPK berdasarkan dalam UU Nomor 15 tahun 2006 adalah sebagai berikut:

a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan

---

<sup>83</sup> Ibid. hlm 55

melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan

- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara
- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK
- e. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK
- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara
- g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemerksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK
- h. Membina jabatan fungsional Pemeriksaan
- i. Memberi pertimbangan atas standar akuntansi Pemerintahan
- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian

intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah

- k. BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara
- l. Memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain
- m. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK
- n. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- o. Memberikan pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya
- p. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian Negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah
- q. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian Negara/Daerah

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan Negara guna mengawasi setiap subjek hukum yang melakukan pengelolaan Keuangan Negara agar tidak menimbulkan kerugian Negara. Dasar hukum pemeriksaan keuangan Negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat dilihat dalam UU Nomor 15 tahun 2004 dan UU Nomor 15 tahun 2006. Sedangkan standar kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dapat dilihat dalam standar pemeriksaan keuangan Negara yang ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sendiri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah.

Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terdapat dalam UU Nomor 15 tahun 2006 khususnya dalam Pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab 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. Jadi BPK memiliki objek pasti yakni lembaga/badan/institusi yang mengelola keuangan negara.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terdiri dari tiga jenis pemeriksaan, yakni Pemeriksaan Keuangan, Pemeriksaan Kinerja, dan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu. Berikut uraian tentang ketiga jenis pemeriksaan tersebut:

a. Pemeriksaan Keuangan

Pemeriksaan keuangan yakni pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan

opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah memuat opini.

b. Pemeriksaan kinerja

Pemeriksaan kinerja merupakan pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasaran secara efektif. Laporan hasil pemeriksaan kinerja memuat temuan, simpulan dan rekomendasi.

c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu yakni pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan dengan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.<sup>84</sup>

Salah satu bentuk pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan investigatif. Berdasarkan Pasal 13 UU Nomor 15 tahun 2004, BPK dapat melakukan pemeriksaan investigatif apabila terdapat dugaan kerugian negara/daerah

---

<sup>84</sup> BPK RI Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara, *Jenis-Jenis Pemeriksaan*, [www.kendari.bpk.go.id](http://www.kendari.bpk.go.id) . dikunjungi pada tanggal 17 Juli 2016

dan/atau unsur pidana. Menurut BPK pengertian pemeriksaan investigatif adalah pemeriksaan yang bertujuan untuk mengungkapkan ada tidaknya indikasi kerugian negara atau daerah dan atau unsur pidana.

Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK diwujudkan dalam bentuk laporan yang di dalamnya memuat semua penyimpangan-penyimpangan atau kesalahan-kesalahan yang ditemukan, yang oleh BPK dianggap penting bagi kepentingan kepengurusan keuangan negara. Selanjutnya laporan tersebut disampaikan kepada DPR disertai dengan penjelasan-penjelasan sesuai dengan catatan-catatan dari BPK.

Suatu pemeriksaan investigatif oleh BPK terhadap suatu instansi atau badan akan dilakukan apabila terdapat dugaan kerugian negara yang diketahui melalui laporan pertanggungjawaban instansi atau badan tersebut. BPK juga dapat melakukan pemeriksaan investigatif apabila terdapat laporan dari pihak-pihak tertentu yang memang telah diduga adanya penyalahgunaan keuangan negara.

## **C. Struktur Organisasi Satuan Kerja Pemerintah Provinsi Riau**

### **1. Profil Provinsi RIAU**

Secara historis Pembentukan Provinsi Riau ditetapkan dengan Undang-Undang Darurat Nomor 19 Tahun 1957. Kemudian diundangkan dalam Undang-undang Nomor 61 tahun 1958. Sama halnya dengan provinsi lain yang ada di Indonesia, untuk berdirinya Provinsi Riau memakan waktu dan perjuangan yang cukup panjang, yaitu hampir 6 tahun (17 November 1952 s/d 5 Maret 1958).<sup>85</sup>

#### **a. Periode 5 Maret 1958 - 6 Januari 196**

---

<sup>85</sup> Profil DPRD Propinsi Riau Periode 2009-2014, hlm. 10

Dalam Undang-Undang pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau, Jo Lembaran Negara No 75 tahun 1957, daerah swatantra tingkat I Riau meliputi wilayah daerah swatantra tingkat II, yaitu : Bengkalis, Kampar, Indragiri, Kepulauan Riau, termaktub dalam UU No. 12 tahun 1956 (L. Negara tahun 1956 No.25) dan Kotaparaja Pekanbaru, termaktub dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1956.

Dengan surat Keputusan Presiden tertanggal 27 Februari 1958 No. 258/M/1958 telah diangkat Mr. S.M. Amin, Gubernur KDH Provinsi Riau di lakukan pada tanggal 5 Maret 1958 di TanjungPinang oleh Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Sekjen Mr. Sumarman. Pelantikan tersebut dilakukan di tengah-tengah klimaksnya gerakan koreksi dari daerah melalui PRRI di Sumatera Tengah yang melibatkan secara langsung daerah Riau. Dengan demikian, pemerintah daerah Riau yang baru terbentuk harus mencurahkan perhatian dan kegiatannya untuk memulihkan keamanan di daerahnya sendiri.

Di Riau daratan yang baru dibebaskan dari pengaruh PRRI, pemerintahan di Kabupaten mulai ditertibkan. Sebagai Bupati Indragiri di Rengat ditunjuk Tengku Bay, di Bengkalis Abdullah Syafei. Di Pekanbaru dibentuk filial kantor gubernur yang pimpinannya didatangkan dari kantor gubernur Tanjung Pinang, yaitu Bupati Dt. Wan Abdurrachman dibantu oleh Wedana T. Kamaruzzaman.

b. Pemandahan Ibukota

Karena situasi daerah telah mulai aman, maka oleh pemerintah (Menteri Dalam Negeri) telah mulai dipikirkan untuk menetapkan ibukota Provinsi Riau secara sungguh-sungguh,

karena penetapan Tanjung Pinang sebagai ibukota provinsi hanya bersifat sementara. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri telah mengirim kawat kepada Gubernur Riau tanggal 30 Agustus 1958 No. Sekr. 15/15/6. Untuk menanggapi maksud kawat tersebut secara sungguh-sungguh dan penuh pertimbangan yang cukup dapat dipertanggung jawabkan, maka badan penasehat meminta kepada gubernur supaya membentuk suatu panitia khusus. Dengan surat keputusan gubernur kepala daerah swatantra tingkat I Riau tanggal 22 September 1958 No.21/0/3-D/58 dibentuk panitia penyelidikan penetapan ibukota daerah swatantra tingkat I Riau.

Panitia ini telah berkeliling ke seluruh daerah Riau untuk mendengar pendapat-pendapat pemuka-pemuka masyarakat, penguasa perang Riau daratan dan penguasa perang Riau Kepulauan. Dari angket langsung yang diadakan panitia tersebut, maka diambillah ketetapan, bahwa sebagai ibukota terpilih Kota Pekanbaru. Pendapat ini langsung disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Akhirnya tanggal 20 Januari 1959 dikeluarkan Surat Keputusan dengan No. Des.52/1/44-25 yang menetapkan Pekanbaru sebagai ibukota Provinsi Riau.

c. Periode 6 Januari 1960 - 15 Nopember 1966

Dengan dilantiknya Letkol Kaharuddin Nasution sebagai gubernur, maka struktur pemerintahan daerah tingkat I Riau dengan sendirinya mengalami pula perubahan. Badan penasehat gubernur kepala daerah dibubarkan dan pelaksanaan pemindahan ibukota dimulai. Rombongan pemindahan pertama dari Tanjung Pinang ke Pekanbaru dimulai pada awal Januari 1960 dan mulai saat itu resmilah Pekanbaru menjadi ibukota.

Aparatur pemerintahan daerah, sesuai dengan Penpres No.6 tahun 1959 mulai dilengkapi dan sebagai langkah pertama dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 14 April 1960 No. PD6/2/12-10 telah dilantik Badan Pemerintah Harian bertempat di gedung Pei Ing Pekanbaru dengan anggota-anggota terdiri dari : 1) Wan Ghalib, 2) Soeman Hs dan 3) A. Muin Sadjoko.

Anggota-anggota Badan Pemerintahan Harian (BPH) merupakan pembantupembantu gubernur kepala daerah untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari. Di dalam rapat gubernur, Badan Pemerintah Harian dan StaffResiden Mr. SisTjakraningrat, disusunlah program kerja pemerintah daerah, yang dititik beratkan pada Pemulihan perhubungan lalu lintas untuk kemakmuran rakyat, Menggali sumber-sumber penghasilan daerah dan menyempurnakan aparatur.

Untuk penyempurnaan pemerintahan daerah, disusunlah DPRD-GR. Untuk itu ditugaskan anggota BPH Wan Ghalib dengan dibantu Bupati Dt. Mangkuto Ameh untuk mengadakan hearing dengan partai-partai politik dan organisasi-organisasi massa dalam menyusun komposisi. Sesuai dengan itu diajukan sebanyak 38 calon anggota yang disampaikan kepada menteri dalam negeri Ipi Gandamana. Usaha untuk menyempurnakan pemerintah daerah terus ditingkatkan, disamping gubernur kepala daerah, pada tanggal 25 April 1962 diangkat seorang wakil gubernur kepala daerah, yaitu Dt. Wan Abdurrahman yang semula menjabat Walikota Pekanbaru, jabatan Walikota dipegang oleh Tengku Bay.

Di samping penyempurnaan aparatur pemerintahan, oleh Pemerintah Daerah dirasakan pula bahwa luasnya daerah-daerah

kabupaten yang ada dan batas-batasnya kurang sempurna, sehingga sering menimbulkan stagnasi dalam kelancaran jalannya roda pemerintahan. Ditambah lagi adanya hasrat rakyat dari beberapa daerah seperti Indragiri Hilir, Rokan, Bagan Siapi-api dan lain-lain yang menginginkan supaya daerah-daerah tersebut dijadikan Kabupaten. Untuk itu maka oleh pemerintah daerah Provinsi Riau pada tanggal 15 Desember 1962 dengan SK. No.615 tahun 1962 di bentuklah suatu panitia. Hasil kerja dari panitia tersebut menjadikan Provinsi Riau 5 (lima) buah daerah tingkat II dan 1 (satu) buah Kotamadya.

- 1) Kotamadya Pekanbaru : Walikota KDH Kotamadya Tengku Bay.
- 2) Kabupaten Kampar : Bupati KDH R. Subrantas.
- 3) Kabupaten Indragiri Hulu : Bupati KDH. H. Masnoer.
- 4) Kabupaten Indragiri Hilir : Bupati KDH Drs. Baharuddin Yusuf.
- 5) Kabupaten Kepulauan Riau : Bupati KDH Adnan Kasim.
- 6) Kabupaten Bengkalis : Bupati KDH H. Zalik Aris.

d. Pasca Reformasi

Seiring dengan berhembusnya “angin reformasi” telah memberikan perubahan yang drastis terhadap negeri ini, tidak terkecuali di Provinsi Riau sendiri. Salah satu perwujudannya adalah dengan diberlakukannya pelaksanaan otonomi daerah yang mulai di laksanakan pada tanggal 1 Januari 2001. Hal ini berimplikasi terhadap timbulnya daerah-daerah baru di Indonesia, dari 27 Provinsi pada awalnya sekarang sudah menjadi 32 Provinsi. Tidak terkecuali Provinsi Riau, terhitung mulai tanggal 1 Juli 2004 Kepulauan Riau resmi menjadi provinsi ke-32 di

Indonesia, itu berarti Provinsi Riau yang dulunya terdiri dari 16 Kabupaten/Kota sekarang hanya menjadi 12 Kabupaten/Kota.

## **2. Kondisi Georafis dan Demografi**

Provinsi Riau terletak di Jantung pulau Sumatera. Luas wilayah provinsi ini adalah 111.228,65 Km persegi, terdiri atas daratan, pulau dan laut. Daerah ini memiliki iklim tropis basah dengan rata-rata curah hujan antara 2000-3000 milimeter per tahun dan dipengaruhi musim kemarau dan musim hujan. Keberadaannya membentang dari lereng bukit barisan sampai selat Malaka terletak antara 01 0 05' 00" Lintang Selatan 020 25' 00" Lintang Utara atau antara 1000 00'-1050 05' 00" Bujur Timur. Didaratan terdapat 15 sungai, diantaranya ada 4 sungai besar yang mempunyai arti penting sebagai sarana penghubung seperti sungai siak (300 Km) dengan kedalaman 8-12 M, sungai Rokan (400 Km) dengan kedalaman 6-8 M, Sungai Kampar (400 Km) dengan kedalaman  $\pm$  6 M dan sungai Indragiri (500 Km) dengan kedalaman 6-8 M. Keempat sungai yang membelah dari pegunungan daratan tinggi Bukit Barisan bermuara di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan itu dipengaruhi pasang surut laut.

Adapun batas-batas Provinsi Riau bila dilihat posisinya dengan Negara tetangga dan provinsi lainnya adalah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Malaka dan Provinsi Sumatera Utara
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Jambi dan Sumatera Barat
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Kepulauan Riau dan Selat Malaka
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Sumatera Utara

Hasil sensus penduduk Provinsi Riau pada bulan Mei 2010. Jumlah penduduk Provinsi Riau menurut hasil olah cepat sebesar 5.543.031 jiwa, sedangkan penduduk laki-laki 2.854.989 jiwa dan perempuan 2.688.042 jiwa. Provinsi Riau kaya akan sumber daya alam, mulai dari minyak dan gas bumi, batu bara, emas, dan lain-lain. Selain itu Riau juga kaya akan potensi perkebunan, seperti karet dan sawit.

### **3. Klimatologi dan Topografi**

Daerah Riau beriklim tropis basah dengan rata-rata curah hujan berkisar antara 1000-3000 mm pertahun yang dipengaruhi oleh musim hujan dan kemarau. Selanjutnya menurut catatan stasiun meteorology suhu udaranya antara 21,00-36,00 Celcius. Provinsi Riau memiliki topografi dengan kemiringan lahan 0-2 % (datar) seluas 1.157.006 Hektar, kemiringan lahan 15-40 % (curam) seluas 737.966 Hektar dan daerah yang memiliki topografi yang memiliki kemiringan sangat curam (>40%) seluas 550.928 (termasuk provinsi kepulauan Riau) hektar dengan ketinggian rata-rata 10 Meter di atas permukaan laut. Secara umum topografi Provinsi Riau merupakan daerah daratan rendah dan agak bergelombang dengan ketinggian pada beberapa kota yang terdapat di Provinsi Riau antara 2-91 M di atas permukaan laut.

### **4. Kondisi Sosial**

Provinsi Riau yang juga terkenal dengan istilah Bumi Melayu Lancang Kuning ini memiliki beragam suku bangsa dan bahasa. Suku Melayu, Bugis, Minang Kabau, Jawa, Batak, Sunda, Makassar hingga Tionghoa. Dari segi bahasa, Riau kaya akan bahasa. Bahasa Melayu mendominasi bahasa yang ada di daerah ini. Bahasa Melayu di Riau sendiri juga terdiri dari berbagai macam dialek Melayu lokal. Selain

bahasa Melayu, Bahasa Indonesia dan Hokian juga banyak digunakan di Riau, di luar bahasa yang digunakan oleh masing-masing suku bangsa.

Dalam tradisi Melayu, ada semacam ungkapan "Adat Bersendikan Syarak, dan Syarak Bersendikan Kitabullah". Hal ini menyiratkan bahwa secara langsung atau tidak tradisi kebudayaan melayu tetap berpegang teguh pada ajaran Islam. Adat dalam Melayu sangat diutamakan dan menjadi ukuran derajat seseorang. Orang yang tidak tahu adat atau kurang mengerti adat dianggap sangat memalukan dan dapat dikucilkan dari kelompok masyarakat. Ungkapan atau cap kepada mereka yang "tak tabu adat" atau "tak beradat". Begitu pentingnya sehingga timbul ungkapan lain, "Biar mati Anak, jangan mati Adat". Ungkapan lainnya adalah: "Biar mati Istri, jangan mati Adat". Semua ungkapan ini menunjukkan betapa adat-istiadat dalam masyarakat Melayu sangat dijunjung tinggi.

"Tak kan Melayu hilang di bumi", adalah keyakinan masyarakat Melayu Riau akan tradisi dan budayanya. Kalimat ini diucapkan secara turun-temurun dan telah mendarah-daging bagi orang Melayu. Sifat masyarakat Melayu yang terbuka menyebabkan terbentuknya tradisi yang majemuk. Tradisi luar masuk ke Riau sejak zaman Kerajaan Sriwijaya, saat mana budaya Melayu Kuno telah bercampur dengan tradisi Hindu dan Budha. Akibat perdagangan antar daerah yang berlangsung selama puluhan tahun, masuk pula tradisi Bugis, Banjar, Minang, Jawa dan lain-lain. Semasa masuknya Portugis ke Melaka, datang pula tradisi Sunda mewarnai tradisi Melayu Riau.

Kesenian merupakan salah satu unsur kebudayaan Melayu Riau yang paling menonjol, meliputi seni sastra, seni tari, seni suara, seni musik, seni rupa dan seni teater. Seni sastra Riau terdiri dari sastra

tulis (berupa syair, hikayat, kesejarahan, kesatraan, adat istiadat dan lain-lain) dan sastra lisan seperti pantun (pepatah, petiti, peribahasa, bidal, perumpamaan dan lain-lain), mantra cerita rakyat, koba, kayat dan nyanyi panjang. Karya seni sastra paling terkenal adalah Gurindam Dua Belas hasil karya Raja Ali Haji.

Bahasa yang digunakan sehari-hari oleh penduduk adalah bahasa Melayu, yang pada hakikatnya merupakan akar bahasa Indonesia. Sehingga siapa saja yang bisa berbahasa Indonesia dapat berkomunikasi dengan orang Riau. Di beberapa lokasi ada juga penduduk yang menggunakan bahasa daerah asalnya, seperti bahasa Minang di pasar-pasar yang banyak dihuni pedagang asal Minang, atau bahasa Jawa di desa-desa yang banyak penduduknya berasal dari Jawa.

Upacara Perkawinan di Riau ditandai dengan berbagai acara, seperti : Merisik, Meminang, Menggantung, Malam Berinai, Akad Nikah, Tepung Tawar, Berinai Lebai, Berendam, Berkhatam Qur'an, Hari Lansung/Bersanding, Makan Bersuap-suapan, Makan Hadap-hadapan, Menyembah Mertua, Mandi Damai, Mandi Taman dan Mengantuk atau Mengasah Gigi. Wujud kebudayaan Melayu di Provinsi Riau sendiri sangat majemuk. Karena letak geografisnya yang sejak dulu merupakan jalur lintas perdagangan internasional memberi peluang terjadinya kontak budaya antara penduduk Melayu dengan berbagai etnis lainnya. Kontak budaya ini berlanjut dan berkembang menjadi pembauran kebudayaan sehingga terbentuk kebudayaan yang majemuk.

Secara administrasi, Provinsi Riau memiliki 12 Kabupaten/kota.

- a. Kota Pekanbaru dengan ibukota Pekanbaru. Kota Pekanbaru juga merupakan ibukota Provinsi Riau.

- b. Kota Dumai dengan ibukota Dumai.
- c. Kabupaten Bengkalis dengan ibukota Bengkalis.
- d. Kabupaten Indragiri Hilir dengan ibukota Tembilahan.
- e. Kabupaten Indragiri Hulu dengan ibukota Rengat.
- f. Kabupaten Kampar dengan ibukota Bangkinang.
- g. Kabupaten Siak dengan ibukota Siak Sri Indrapura.
- h. Kabupaten Pelelawan dengan ibukota Pangkalan Kerinci.
- i. Kabupaten Rokan Hilir dengan ibukota Bagan Siapiapi.
- j. Kabupaten Rokan Hulu dengan ibukota Pasir Pengarayan.
- k. Kabupaten Kuantan Singingi dengan ibukota Teluk Kuantan.
- l. Kabupaten Kepulauan Meranti dengan ibukota Selat Panjang.

Provinsi Riau juga merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang langsung berbatasan dengan negara tetangga Malaysia. Karena itu, di Riau, beberapa jalur transportasi udara dan laut melayani rute langsung ke negara tersebut. Ibukota provinsi riau adalah pekanbaru. Kata *pekan* dalam bahasa Melayu dapat bermaksud pasar, sehingga Pekanbaru bermakna sebuah pasar baru. Perkembangan kota ini pada awalnya tidak lepas dari pengaruh fungsi Sungai Siak sebagai sarana transportasi dalam mendistribusikan hasil bumi dari kawasan daratan tinggi Sumatera. Beberapa sejarahwan percaya Sriwijaya awalnya berpusat di sekitar Candi Muara Takus<sup>86</sup> dan kemungkinan kawasan yang berada pada sehiliran aliran sungai Siak telah menjadi salah satu pelabuhan dari kerajaan Sriwijaya. Sebuah ekspedisi militer Portugis pada tahun 1514 dikirim menelusuri sungai Siak dengan tujuan menemui dan memastikan lokasi dari kerajaan ini.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> R Soekmono, *Pengantar Sejarah Kebudayaan Indonesia 3* (Yogyakarta: Kanisius. ISBN 979-413- 290-X, 1973)

<sup>87</sup> Schnitger, F.M, *Forgotten Kingdoms in Sumatra* (Leiden: EJ. Brill, 1938)

Kota ini mulai menjadi pemukiman pada masa Kesultanan Siak Sri Indrapura, yaitu pada era kekuasaan Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah, yang kemudian diteruskan oleh putranya Raja Muda Muhammad Ali. Selanjutnya, pada tanggal 23 Juni 1784, berdasarkan musyawarah datuk-datuk empat suku (Pesisir, Lima Puluh, Tanah Datar, dan Kampar), kawasan ini dinamai dengan Pekanbaru. Berdasarkan SK Kerajaan, yaitu *Besluit van Her Inlanche Zelf Destuur van Siak* No.1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru menjadi bagian dari Kesultanan Siak dengan sebutan distrik<sup>88</sup>

Pada tahun 1931, Pekanbaru dimasukkan ke dalam wilayah Kampar Kiri yang dikepalai oleh seorang *controleur* yang berkedudukan di Pekanbaru dan berstatus *landschap* sampai tahun 1940. Kemudian menjadi menjadi ibukota *Onderafdeling Kampar Kiri* sampai tahun 1942.<sup>89</sup> Setelah pendudukan Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, Pekanbaru dikepalai oleh seorang gubernur militer yang disebut *gokung*. Kemudian, berdasarkan Undang-undang nomor 22 tahun 1948, ditetapkan kabupaten Kampar dan kota Pekanbaru diberikan status kota kecil, dan menjadi *kota praja* setelah keluarnya Undang-undang nomor 1 tahun 1957. Kota Pekanbaru resmi menjadi ibu kota provinsi Riau pada tanggal 20 Januari 1959 berdasarkan Kepmendagri nomor Desember 52/I/44-25 sebelumnya yang menjadi ibu kota adalah Tanjung Pinang<sup>90</sup> (kini menjadi ibu kota provinsi Kepulauan Riau).

---

<sup>88</sup> Samin, S.M, *Dari Kebatinan Senapelan Ke Bandaraya Pekanbaru: Menelidik Jejak Sejarah Kota Pekanbaru* (Alaf Riau, 2005)

<sup>89</sup> Diah M, *Dampak Modernisasi Terhadap Hubungan Kekerabatan Daerah Riau*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah (1986)

<sup>90</sup> Syamsuddin BM, *Cerita Rakyat dari Bintan*. (Grasindo. ISBN 979-553-705-9, 1995)

Pekanbaru memiliki slogan "KOTAKU, KOTAMU DAN KOTA KITA BERTUAH" dan memiliki motto "BERSIH, TERTIB, USAHA BERSAMA, AMAN, dan HARMONIS" dengan arti: Bersih lahir, jiwa, rumahtangga, lingkungan pasar, pendidikan, tempat hiburan atau rekreasi, jalur hijau dan pusat kesehatan. Tertib pribadi, keluarga, lingkungan pekerjaan, beribadat, lalu lintas sehingga terwujud warga yang selalu menjunjung tinggi norma kaidah dan peraturan yang berlaku. Keterlibatan kebersamaan dari pemerintah, orpol, ormas, generasi muda, alim ulama, cerdik cendekiawan, seniman dan seluruh lapisan masyarakat dalam berfikir dan berusaha guna mewujudkan pembangunan untuk kesejahteraan rakyat. Aman rasa tenang setiap pribadi, keluarga, lingkungan masyarakat dan kotanya dari gangguan ancaman dan hambatan dalam berfikir dan berusaha guna menjalankan ibadah dan melaksanakan pembangunan. Harmonis serasi, seiya sekata, senasib, sepenanggungan saling hormat menghormati.

Pada tahun 2005 dan 2006 kota ini memperoleh piala Adipura untuk kota terbersih dengan kategori kota besar di Indonesia. Kota Pekanbaru adalah ibu kota dan kota terbesar di provinsi Riau, Indonesia. Kota Pekanbaru merupakan kota jasa.<sup>91</sup> Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II serta dua pelabuhan di Sungai Siak, yaitu pelabuhan Pelita Pantai dan pelabuhan Sungai Duku, merupakan pintu gerbang kota Pekanbaru. Perkembangan perekonomian kota ini sangat dipengaruhi oleh kehadiran perusahaan minyak, pabrik *pulp* dan kertas serta penambahan lahan perkebunan kelapa sawit beserta pabrik pengolahannya.

---

<sup>91</sup> *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Penerbit Buku Kompas. 6 April 2011

Agama Islam merupakan salah satu agama yang dominan dianut oleh masyarakat Kota Pekanbaru yaitu sekitar 675.743, sementara pemeluk agama lain seperti Kristen Katolik 44.253, Kristen Protestan 51.010, Buddha 21.571, Hindu 2.425, dan selain itu terdapat Khonghucu juga di kota ini.<sup>92</sup> Bahasa Indonesia merupakan bahasa resmi yang digunakan di Kota Pekanbaru. Sementara Bahasa Minang dan Bahasa Melayu juga memiliki proporsi penutur yang cukup besar. Selain itu Bahasa Hokkien juga masih digunakan pada kalangan masyarakat walau dengan dialek sedikit berbeda dengan yang biasa dituturkan oleh masyarakat Tionghoa perantauan lainnya.

#### **D. Struktur Organisasi Biro Kesra Pemerintah Provinsi Riau**

##### **1. Gambaran Umum**

Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat (Biro Kesra) merupakan unit kerja yang berada pada Sekretariat Daerah Provinsi Riau. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Riau Nomor 98 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Riau tugas Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat bertugas menyusun kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif pada Bagian Kerukunan Umat Beragama, Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan, dan Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

e. Bagian Kerukunan Umat Beragama terdiri dari:

- 1) Sub Bagian Tata Usaha Biro mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Tata Usaha.

---

<sup>92</sup> Kamenag Provinsi Riau, 2016. *Tabel Penduduk Menurut Agama*

- 2) Sub Bagian Fasilitasi dan Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan fasilitasi dan pemeliharaan kerukunan umat.
  - 3) Sub Bagian Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan sarana prasarana Rumah Ibadah.
- f. Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan
- 1) Sub Bagian Pendidikan dan Kebudayaan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pendidikan dan kebudayaan.
  - 2) Sub Bagian Sosial menyelenggarakan urusan Sosial.
  - 3) Sub Bagian Kepemudaan dan Olahraga.
- g. Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
- 1) Sub Bagian Kesehatan Dan Keluarga Berencana
  - 2) Sub Bagian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak
  - 3) Sub Bagian Tenaga Kerja Dan Transmigrasi

## **2. Visi dan Misi Biro Kesra Setda Provinsi Riau**

### **c. Visi**

Mensinergikan pelayanan di bidang Kesejahteraan Rakyat dengan unit terkait, Meningkatkan pelayanan bidang Kesejahteraan Rakyat secara efektif, efisien dan akuntabel dan Melaksanakan pengendalian dan pengawasan pelayanan dibidang Kesejahteraan Rakyat.

#### **d. Misi**

Terwujudnya koordinasi pelayanan bidang kesejahteraan rakyat yang efektif, efisien dan akuntabel di Provinsi Riau Tahun 2020.

### **3. Tugas Pokok**

Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat mempunyai tugas pokok menyelenggarakan perumusan kebijakan, fasilitasi, koordinasi, monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi manajerial dan teknis sesuai dengan fungsi Sekretariat Daerah sebagai unsur staf, yang meliputi Bagian Kerukunan Umat Beragama, Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan dan Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta pelaksanaan tugas teknis lainnya yang tidak menjadi tugas dan fungsi SKPD yang lain.

### **4. Fungsi**

- b. Penyelenggaraan perumusan kebijakan pada Bagian Kerukunan Umat Beragama, Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan dan Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- c. Penyelenggaraan koordinasi dan fasilitasi pada Bagian Kerukunan Umat Beragama, Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial, Pendidikan dan Kebudayaan dan Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- d. Penyelenggaraan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi manajerial dan teknis pada Bagian Kerukunan Umat Beragama, Bagian Kepemudaan dan Olahraga, Sosial,

Pendidikan dan Kebudayaan dan Bagian Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

- e. Penyelenggaraan tugas teknis yang tidak menjadi tugas dan fungsi SKPD yang lain.
- f. Penyelenggaraan tugas lain sesuai tugas dan fungsinya.

Dalam mendukung Tugas Pokok dan Fungsi Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Riau memiliki 1 Orang Eselon II, 3 Orang Eselon III dan 9 Orang Eselon IV.

## **E. Aparatur Sipil Negara (ASN)**

### **1. Pengertian**

Pada pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 2014, Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi PNS dan PPPK yang bekerja pada instansi pemerintah. PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau negara. Menurut Kranenburg PNS adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.<sup>93</sup> Pengertian PNS menurut Mahfud MD ada dua bagian, yaitu:

- g. Pengertian Stipulatif

Adalah pengertian yang diberikan oleh Undang-Undang tentang PNS sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

---

<sup>93</sup> Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 31

h. Pengertian ekstensif

Adalah pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Hal-hal tertentu yang dimaksud adalah lebih kepada beberapa golongan yang sebenarnya bukan PNS. Contoh: ketentuan pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota dewan rakyat, anggota dewan daerah dan kepala desa. Menurut pasal 92 KUHP dimana dijelaskan bahwa yang termasuk ke dalam PNS adalah orang-orang yang dipilih dalam pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum dan mereka yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota dewan rakyat dan anggota dewan daerah serta kepala desa dan sebagainya. Pengertian PNS menurut KUHP sangatlah luas akan tetapi pengertian tersebut hanya berlaku dalam hal orang-orang yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang disebutkan dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah orang-orang yang bekerja dilingkungan instansi pemerintahan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan UU No. 5 tahun 2014.

**2. Jenis, Status, dan Kedudukan**

a. Jenis Aparatur Sipil Negara (ASN)

Terkait pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur pada pasal 6 UU No. 5 tahun 2014 dimana pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK.

b. Status Aparatur Sipil Negara (ASN)

Berbicara mengenai status pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), terdapat dua status yang diberlakukan bagi pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu pegawai pemerintah yang diangkat sebagai pegawai tetap yaitu PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Mengenai status Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur pada pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

- 1) PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat pembina kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.
- 2) PPPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang ini.

c. Kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN)

Rumusan kedudukan pegawai ASN didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan, tetapi juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata lain pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak. C.F Strong, dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions* berpendapat bahwa:

*Government in the broader sense is charged with the maintenance of the peace and security of in a state therefore must have first, military power; second, the means of making laws; thirdly,*

*financial, power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state behalf.*<sup>94</sup>

Artinya pemerintah dalam arti yang lebih luas dibebankan dengan pemeliharaan perdamaian dan keamanan di negara oleh karena itu harus memiliki pertama, kekuatan militer; kedua, sarana pembentukan hukum; Ketiga, keuangan, kekuasaan atau kemampuan untuk mengambil uang yang cukup dari masyarakat untuk membiayai biaya membela negara dan menegakkan hukum itu atas nama negara.

Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) mempunyai peran yang amat sangat penting sebab pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan unsur dari aparatur negara untuk menyelenggarakan, dan melaksanakan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran dari penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara sangat tergantung sekali pada kesempurnaan aparatur negara.

Berbicara mengenai konteks hukum publik, pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) bertugas membantu presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, yaitu dengan cara melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam arti kata wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Di dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan pada

---

<sup>94</sup> Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick and Jackson Limited, (London, 1951), hlm. 6

umumnya, kepada pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diberikan tugas kedinasan untuk dilaksanakan sebaik-baiknya. Sebagai abdi negara seorang pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat dituntut untuk dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, karenanya ia harus mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah sehingga dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengarahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Kedudukan Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan UU No. 5 tahun 2014 diatur dalam pasal 8 dimana Aparatur Sipil Negara (ASN) berkedudukan sebagai unsur Aparatur Negara. Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014, Fungsi, Tugas, dan Peran dari Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur dalam BAB IV pasal 10, pasal 11, dan pasal 12, yaitu sebagai berikut :

- 1) Berdasarkan pada pasal 10 pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa.
- 2) Berdasarkan pada pasal 11 pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan

berkualitas, dan mempererat persatuan dan kesatuan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 3) Berdasarkan Pasal 12 peran dari pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik KKN.

### **3. Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014, hak dari pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur pada pasal 21. Dimana seorang PNS berhak memperoleh beberapa hal seperti gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan dan pengembangan kompetensi. Selanjutnya kewajiban dari pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Menurut Sastra Djatmika, kewajiban pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dibagi dalam tiga jenis yaitu, kewajiban yang berhubungan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya, kewajiban berdasarkan pangkat dan jabatan, serta kewajiban-kewajiban lain.<sup>95</sup>

Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014, kewajiban dari Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) diatur pada pada pasal 23 yang menyatakan bahwa, pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib dalam;

---

<sup>95</sup> Sastra Djatmika, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Jakarta: Djembatan, 1964) hlm.145

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **4. Pejabat Pembina Kepegawaian**

Berdasarkan UU No. 5 tahun 2014 pejabat pembina kepegawaian merupakan seorang pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting, seseorang yang diamanahi kedudukan dalam sebuah organisasi atau institusi karena dianggap amat jujur dalam melaksanakan tugasnya. Pejabat pembina kepegawaian mempunyai kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) serta pembinaan terhadap manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS (lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2003 nomor 15 dan tambahan lembaran Negara Republik Inonesia nomor 4263) yang selanjutnya disingkat PP No. 9 tahun 2003, mengenai pejabat pembina kepegawaian diatur dalam pasal 1 angka 3, angka 4, dan angka 5

a. Pasal 1 angka 3

Pejabat pembina kepegawaian Pusat adalah Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Kepresidenan, Kepala Kepolisian Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Kepala Pelaksana Harian Badan Narkotika Nasional, serta pimpinan Kesekretariatan Lembaga lain yang dipimpin oleh Pejabat Struktural Eselon I dan bukan merupakan bagian dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen.

b. Pasal 1 angka 4

Pejabat pembina kepegawaian daerah Provinsi adalah seorang Gubernur.

c. Pasal 1 angka 5

Pejabat pembina kepegawaian daerah kabupaten/kota adalah seorang Bupati/Walikota.

Dari beberapa pengertian, pejabat pembina kepegawaian dapat dilihat bahwa tujuannya untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan yang berhasil. Pejabat pembina kepegawaian harus mampu dan dapat melaksanakan manajemen kepegawaian sesuai dengan sistem merit yang merupakan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) yang didasarkan pada kualifikasi,

kompetensi, kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan secara baik dan tepat. Sehingga dapat menciptakan sumber daya manusia dalam hal ini pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang baik, bermutu, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi partai politik dan bersih dari praktik KKN. Selain itu, pejabat pembina kepegawaian memiliki peran penting karena memiliki kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan pembinaan manajemen di instansi pemerintah sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.