

HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN *

oleh : Dedi Soemardi

Dalam membicarakan masalah keuangan negara, ada dua lembaga tinggi negara yang mempunyai peranan penting yaitu : Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pemeriksa Keuangan Negara (BPK). Kedua badan ini merupakan partner, dimana hasil pemeriksaan tentang keuangan negara itu oleh BPK diberitahukan kepada DPR, dalam rangka tugasnya menetapkan Anggaran Belanja Negara dan tentunya untuk mengawasi tindakan pemerintah mengenai penggunaan keuangan negara itu. Apakah di sini pemerintah menyimpang atau tidak dalam penggunaan keuangan negara tersebut, tercakup pula Anggaran Belanja Negara/APBN yang ditetapkan tiap tahun. Di dalam tulisan ini penulis mencoba memaparkan bagaimana hubungan DPR dan BPK dalam penentuan dan penggunaan keuangan negara di lihat dari Undang-Undang Dasar 1945.



PENDAHULUAN

Masalah Keuangan Negara di dalam Undang Undang Dasar 1945 diatur dalam pasal 23 bab VIII. Berbicara mengenai Keuangan Negara, maka yang menjadi masalah utama di sini adalah pengertian Keuangan Negara. Berhubung dengan pengertian Keuangan Negara, penjelasan Undang Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa di dalam suatu Negara yang merdeka dan berkedaulatan rakyat, pengaturan Keuangan Negara harus dilakukan oleh Rakyat yang dalam hal ini ditugaskan kepada wakilnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden. Besarnya kewenangan Rakyat mengenai hal ini tercermin dalam pasal 23 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 di mana antara lain dikatakan bahwa jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Pemerintah, maka harus digunakan anggaran tahun lalu.

* Disampaikan pada Seminar Nasional Mewujudkan Pemerintahan Berdasar Atas Hukum, Kerjasama PERSAHI dan FH-UI, di Auditorium Djokosetono Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 31 Juli 1990.

Tetapi mengingat masalah Keuangan Negara merupakan masalah yang teknis sifatnya, timbul permasalahan bagaimana para wakil Rakyat yang pada umumnya awam dalam masalah-masalah teknis dapat benar-benar berperan menentukan mengenai masalah Keuangan Negara ini.

Jawabannya sudah barang tentu adalah perlunya segera diatur secara tuntas ketentuan-ketentuan hukumnya, sehingga dengan menerapkan ketentuan tersebut tugas rakyat di bidang ini dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Berkaitan erat dengan masalah Pengaturan Keuangan Negara, sudah barang tentu kita tidak dapat melepaskan diri dari fungsi Pemeriksaan Keuangan Negara.

Di dalam struktur bernegara kita, fungsi Pemeriksaan Keuangan Negara merupakan suatu fungsi tersendiri dan tidak sama dengan fungsi Pengaturan Keuangan Negara walaupun lembaga yang berfungsi ini tidak "mengatasi" Pemerintah. Dengan demikian permasalahan utama disini adalah dengan cara bagaimanakah fungsi ini dilaksanakan, dengan lain perkataan bagaimanakah fungsi ini dapat diketahui hasilnya oleh masyarakat luas.

Untuk itu pada bagian akhir setiap undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara selalu dirumuskan: "Setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, maka diberitahukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

Dalam praktek penyelenggaraan fungsi ini dilaksanakan dengan Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara (UU PAN).

Apakah pemberitahuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat menghasilkan suatu undang-undang merupakan permasalahan tersendiri dalam hal Pemeriksaan Keuangan Negara.

MASALAH PERHITUNGAN ANGGARAN NEGARA

Jika kita memperhatikan konsiderans dari perhitungan anggaran yang diundangkan setiap tahun, maka kita tidak dapat mengetahui apa latar belakang dan alasan-alasan pembentukan undang-undang tersebut secara tepat karena hanya disebutkan bahwa perhitungan anggaran "Perlu diterapkan dengan undang-undang". Dan jika diteliti dasar hukumnya maka seakan-akan kita mendapat kesimpulan bahwa undang-undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (5) menghendaki demikian.

Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 merumuskan sebagai berikut: "Untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat".

Selanjutnya penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (5) berbunyi sebagai berikut:

Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang telah disetujui

Dewan Perwakilan Rakyat, harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk pemeriksaan tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat ini. Sebaliknya badan itu bukanlah badan yang berdiri sendiri di atas pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang".

Bagaimanakah halnya dengan Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) ? Ternyata di dalam ICW kita tidak melihat satu pasalpun yang menyinggung tentang anggaran seperti yang dimaksud di atas (yakni harus ditetapkan dengan undang-undang dahulu atau dulu dengan ordonantie).

Ternyata satu-satunya ketentuan yang mengharuskan adanya perhitungan anggaran ialah rumusan tiap bagian akhir dari Undang-Undang APBN yang bersangkutan seperti disebutkan pada awal uraian ini. Namun jika kita baca lebih seksama ketentuan inipun hanya menyebutkan tentang dibuatnya perhitungan anggaran yang diberitahukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (garis bawah dari penulis).

Selanjutnya jika diteliti Undang-Undang Dasar 1945 kita melihat bahwa Penjelasan Umum UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan APBN.

Permasalahan berikutnya adalah mengenai apakah latar belakang pemikiran dari para penyusun UUD 1945 mengenai APBN ("Statebudget"/"Staatsbegroting") itu ? Pertama-tama kita perlu mencarinya pada pemerintahan negara sebagaimana digariskan dalam Batang Tubuh UUD 1945 sendiri beserta penjelasannya, dan kedua pada hakekat Anggaran Belanja Negara dan perkembangannya di negara-negara Kontinental sebagaimana yang alam pikirannya terasa mempengaruhi para penyusun UUD 1945. Jika kita memperhatikan sistem pemerintahan Negara menurut UUD 1945, maka dalam masalah anggaran Negara selain pemerintah sendiri berperan pula dua lembaga tinggi negara lainnya, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Dewan Perwakilan Rakyat bertugas untuk memberikan kata akhir terhadap RAPBN yang tiap tahun diajukan oleh pemerintah untuk memperoleh persetujuan dengan cara menerimanya atau menolaknya (lihat penjelasan dari pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang antara lain menyebutkan : "Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana dapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, karena itu juga cara hidupnya").

Penjelasan pasal 23 UUD 1945 itu juga menyatakan bahwa dalam hal menetapkan Pendapatan dan Belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Inilah tanda Kedaulatan Rakyat.

PERANAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Dalam bidang Anggaran Belanja Negara, DPR memeroleh "Partner" yang ahli dalam tata keuangan negara yakni Badan Pemeriksa Keuangan.

Setelah Anggaran Belanja Negara (ABN) disetujui DPR, BPK memeriksa tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan ABN tersebut.

Hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan kepada DPR, tentunya untuk dimanfaatkan" oleh DPR sebagai forum wakil-wakil rakyat dalam "menentukan nasibnya sendiri" dan dalam menentukan "cara hidupnya".

Apabila BPK dalam memeriksa tanggung jawab dan cara pemerintah mempergunakan uang negara yang telah disetujui DPR tidak mendapatkan suatu penyimpangan, maka hasil pemeriksaan BPK yang diberitahukan kepada DPR itu merupakan suatu yang memperlancar hubungan pemerintah dengan DPR.

Tetapi andaikata hasil pemeriksaan itu berkesimpulan bahwa pemerintah telah menyimpang, baik dalam jumlah yang telah disetujui DPR maupun dalam cara mempergunakannya, maka BPK dapat membantu DPR baik untuk bersikap dengan kedudukan yang "lebih kuat daripada kedudukan pemerintah" dalam menentukan anggaran negara berikutnya, maupun dalam mengawasi tindakan-tindakan pemerintah selanjutnya di bidang keuangan. Sudah tentu BPK yang dapat berbuat demikian itu ialah sebuah lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah.

Apabila kita membicarakan hukum tentang anggaran belanja, kita tidak dapat melepaskan diri dari pendapat-pendapat pandai cerdik-cendekiawan, yang mana karena pengaruh dari pendidikan mereka gagasannya itu turut mewarnai penyusunan hal-hal teknis ketatanegaraan.

Meskipun mengenai filsafat dan dasar-dasar kenegaraan kita menggali-nya dari bumi tanah air kita sendiri namun dalam hal teknis bernegara kita banyak bercermin kepada negara-negara maju.

Mr. Wirjono Prodjodikoro misalnya menyebutkan bahwa penetapan APBN dengan undang-undang "bersifat tengah-tengah antara kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan Pemerintah".

Tetapi selanjutnya beliau tidak menyinggung perhitungan anggaran yang harus disampaikan kepada DPR, melainkan menyimpulkan mengenai pemberitahuan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR itu dengan menyatakan : "bahwa BPK bertugas membantu DPR dalam soal mengontrol apakah pemerintah tidak menyeleweng dari ketentuan-ketentuan APBN yang sudah disetujui DPR".

Pendapat Wirjono yang "bersifat tengah-tengah" itu karena dilihatnya pendapat Buys yang menganggap penetapan anggaran negara sebaga "eene daad van bestuur" dan pendapat Kranenburg yang menganggap termasuk "tot het gebied der regeling", karena penetapan pajak harus berdasarkan "wet" maka badan pembentuk "wet" adalah wajar menentukan penggunaan hasil pajak tersebut.

Kranenburg memang berpendapat ada korelasi antara Hukum Anggaran Belanja dengan Hukum Pajak. Juga Van der Pot berpendapat bahwa menetapkan anggaran negara adalah memberikan persetujuan untuk membelanjakan jumlah-jumlah tertentu sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam pos-pos anggaran bersangkutan. Dan Undang-Undang Anggaran Negara adalah undang-undang formal dan bukan merupakan undang-undang material.

Apabila demikian halnya maka sebuah Undang-Undang APBN tidak lebih dan tidak kurang hanya sebuah pernyataan persetujuan DPR terhadap rencana jumlah-jumlah pemasukan dan terutama pengeluaran negara yang diusulkan pemerintah. Persetujuan tersebut kemudian bersama-sama pemerintah dituangkan dalam satu bentuk penetapan yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dituangkan dalam undang-undang.

Dengan demikian UU APBN adalah suatu "concent" dari DPR kepada pemerintah. Concent DPR tersebut pada dirinya sendiri tidak meminta perhitungan apalagi pertanggung-jawaban kepada DPR karena sebagaimana dikatakan, pemeriksaan tanggung-jawab penggunaannya dilakukan oleh BPK. Yang meminta perhitungan dan pertanggung-jawaban terhadap pemasukan dan pengeluaran negara ICW (Undang-Undang Perbendaharaan Negara) beserta bijbladen-nya yang di negara kita masih diberlakukan.

Dan akhirnya yang memeriksa pertanggung jawab tentang penggunaan keuangan negara ialah BPK, yang hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR.

Dengan sendirinya DPR sesuai dengan sistem pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 pada gilirannya dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan BPK itu untuk pelaksanaan dua dari tiga tugasnya : Untuk menetapkan anggaran belanja negara dan untuk mengawasi tindakan-tindakan pemerintah.

ARTI KEUANGAN NEGARA DI DALAM RANGKA FUNGSI PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA

Ketika pada tanggal 15 Juli 1945 dalam rapat besar Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia Prof. Soepomo diminta oleh ketua badan tersebut Dr. Radjiman untuk menjelaskan pasal-pasal dari rancangan Undang-Undang Dasar, antara lain ia mengatakan :

"Untuk memeriksa pertanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan, yang dulu dinamakan "Rekenkamer", yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang".

Meskipun sistem pemerintahan Hindia-Belanda tidak sama dengan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, dan karena itu tentunya tugas dan fungsi "Rekenkamer" tidak sama dengan tugas dan fungsi Badan Pemeriksa Keuangan, namun ada baiknya apabila kita memperoleh sekedar gambaran

mengenai Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara Hindia Belanda itu. Untuk sekedar mengingat kembali apa itu "Rekenkamer" (tepatnya adalah "Algemene Rekenkamer") baiklah kita melihat ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan itu sebagaimana terdapat dalam "Undang-Undang Dasar" Hindia Belanda yang disebut "Indische Staatsregeling". Pasal 117 ayat (1) IS menetapkan adanya "Algemene Rekenkamer" dengan tugas melakukan pengawasan atas penguasaan "landsgeldmiddelen" dan atas tanggung-jawab "rekenplichtigen".

Menurut Kleintjes, "Algemene Rekenkamer" selain mengawasi "s' landsgeldmiddelen" juga mengawasi "s' lands goederen", yang meliputi penguasaan administrasinya dan penguasaan keuangannya.

Pasal 124 ayat (1) IS menyebutkan bahwa penguasaan dan tanggung jawab keuangan dari daerah atau bagian-bagian dari daerah diatur dengan Ordonansi dan berada di bawah pengawasan "Algemene Rekenkamer", sejauh mengenai pengawasan terhadap "rekenplichtigen" tidak ditentukan lain!

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, DPR memberi tugas dan fungsi bersama-sama Presiden menetapkan Anggaran Belanja Negara dan di samping itu DPR mengawasi tindakan-tindakan Presiden (pemerintah). BPK mempunyai tugas dan fungsi di bidang pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara (lihat pasal 23 UUD 1945).

Pada kalimat akhir ayat tersebut disebutkan bahwa hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan kepada DPR. Yang perlu kita pertanyakan sekarang apakah yang dimaksudkan ayat (5) pasal 23 UUD 1945 mengenai diadakannya BPK untuk memeriksa tentang keuangan negara? Apakah kata-kata keuangan negara dalam ayat ini hanya APBN semata-mata ataukah lebih luas lagi?

Untuk dapat memperoleh kejelasan mengenai pertanyaan-pertanyaan tadi perlulah kita melihat kepada konstruksi-konstruksi sebagai berikut di bawah ini:

Konstruksi Pertama : Ayat (1) menetapkan bahwa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (5) menetapkan bahwa BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang cara mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui DPR itu, perlu ada BPK. Jadi meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebutkan APBN melainkan hanya keuangan negara, namun penjelasan ayat tersebut menunjuk kepada APBN:

Konstruksi Kedua : Ayat (1) menunjukkan bahwa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (4) menetapkan bahwa hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Jelas bahwa pengertian APBN dan keuangan negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama ataukah dua hal yang berbeda. Sebab apabila merupa-

kan hal yang sama tentunya tidak perlu diatur dalam ayat (1) dan ayat (4) secara terpisah, cukup dalam satu ayat saja.

Tambahan lagi pada ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang sedangkan pada ayat (4) diatur dengan undang-undang (garis bawah oleh penulis).

Jadi pada ayat (1) undang-undang tersebut bersifat formal sedangkan pada ayat (4) bersifat material di samping formal.

Dengan demikian timbullah pertanyaan berikutnya, yaitu: Apakah BPK hanya memeriksa keuangan negara saja seperti tercantum dalam ayat (5) dan tidak memeriksa APBN karena keuangan negara dan APBN seolah-olah dua hal yang berbeda.

Penjelasan terhadap ayat (5) ini menyebutkan bidang kongkrit tentang tanggung jawab pemerintah dalam keuangan negara (cara menggunakan uang belanja negara yang sudah disetujui DPR agar sepadan dengan UU APBN). Karena ayat (5) yang menyebutkan tentang keuangan negara itu oleh penjelasannya bidang kongkrit penggunaan APBN, maka dalam pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat pada ayat (4) dan demikian juga dalam ayat (5) haruslah termasuk APBN.

Jadi dari penjelasan ayat (5) dapat kita cari kesimpulan lebih lanjut, bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah antara lain APBN, atau dengan lain pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya.

Kita tidak mungkin menempatkan APBN di luar pengertian keuangan negara, karena dengan berbuat demikian kita lalu tidak memasukkan APBN dalam kategori yang harus diminta oleh BPK dan hasil pemeriksaannya harus diberitahukan oleh BPK kepada DPR sebagaimana ditetapkan dalam ayat (5).

Jadi kita tidak dapat menerima tafsiran tentang pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam konstruksi pertama; penafsiran yang benar ialah sebagaimana yang terdapat pada konstruksi yang kedua.

Penjelasan UU No. 5 Tahun 1973 tentang BPK tidak mengartikan keuangan negara hanya APBN saja, melainkan juga APBD dan Anggaran Perusahaan Milik Negara/Perusahaan Milik Daerah. APBN adalah APBN dari pemerintah pusat. Kekayaan negara yang dipisahkan untuk mendirikan perusahaan milik negara bukanlah pengeluaran konsumtif melainkan pengeluaran produktif, yang diusahakan untuk menjadi sumber pendapatan baru bagi APBN. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diadakan berdasarkan kuasa undang-undang yang membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi daerah-daerah otonom. Demikian juga kedudukan perusahaan daerah terhadap APBD adalah serupa dengan kedudukan perusahaan milik pusat terhadap APBN.

Secara skematis kedudukan APBN, APBD, dan anggaran perusahaan milik Negara/Daerah adalah sebagai berikut :

Apabila negara tidak terbagi dalam daerah-daerah otonom maka APBN dan APBD akan "bersatu" dan pengajuannya oleh pemerintah kepada DPR akan