

KONSTITUSIONALITAS PENDAPAT BPK



A.P. Edi Atmaja

Bekerja pada Badan Pemeriksa Keuangan;
Alumnus Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang

UNDANG-UNDANG Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan diadakannya suatu badan (*board*) yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Badan yang telah mengemuka sejak perumusan konstitusi negara pada 11 Juli 1945 (Badjeber dan Harianto, 2012) ini kemudian dikenal sebagai Badan Pemeriksa Keuangan.

Eksistensi BPK sejatinya adalah penolakan para pendiri bangsa akan prinsip trias politika yang memisahkan kekuasaan (politik) negara dalam tiga gugus semata, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam kacamata trias politika, badan semacam BPK tentu saja tidak mendapat tempat karena paham ini cenderung memandang negara dalam aspek yuridisnya belaka: eksekutif sebagai pelaksana aturan, legislatif sebagai pembuat aturan, dan yudikatif sebagai penegak aturan.

Padahal, Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik sedari mula diharapkan oleh para pendiri bangsa dapat mencapai cita-cita dan tujuan negara yang sedikit-banyak mengandung anasir "sosial ekonomi". Anasir "sosial ekonomi" ini mengejawantah dalam Pembukaan UUD NRI 1945 melalui rumusan "kemerdekaan Indonesia yang adil dan makmur" serta "pembentukan pemerintahan yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum".

Dengan cita-cita dan tujuan negara semacam itu, tentu saja dibutuhkan suatu badan yang secara khusus dapat menjadi pemandu negara dalam mewujudkan tujuan dan cita-citanya dalam bidang sosial ekonomi. Maka tampillah BPK

sebagai cabang lain kekuasaan negara yang mengemban fungsi auditif: pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Di samping bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK juga berwenang, *pertama*, menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola badan usaha milik negara/daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara (Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK).

Kedua, memberikan pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah pusat/daerah, lembaga negara lain, Bank Indonesia, BUMN/D, badan layanan umum, yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya (Pasal 11 huruf a UU 15/2006).

Ketiga, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/daerah (Pasal 11 huruf b UU 15/2006). *Keempat*, memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah (Pasal 11 huruf c UU 15/2006).

BPK dan DPR: Irisan Wewenang

Tugas dan wewenang BPK secara sekilas tampak serupa atau beririsan dengan fungsi DPR. Secara konstitusional DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Legislasi berkaitan dengan perwujudan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Anggaran berhubungan dengan fungsi DPR untuk membahas anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden. Pengawasan berkenaan fungsi DPR untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Dua fungsi DPR yang terakhir secara sekilas tampak serupa atau beririsan dengan tugas dan wewenang BPK. Fungsi pengawasan DPR seakan-akan merupakan hal yang sama belaka dengan tugas BPK memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Fungsi anggaran DPR seakan-akan bentuk lain dari wewenang BPK untuk memberikan pendapat berkenaan dengan tata kelola dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Namun apabila dikaji sedikit lebih jauh, sekurangnya terdapat dua perbedaan mendasar. *Pertama*, dari segi pelaksanaan secara teknis. Fungsi anggaran DPR jelas lebih teknis ketimbang wewenang pemberian pendapat oleh BPK. Dalam membahas APBN yang diajukan oleh Presiden, DPR dapat memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas APBN itu—sejauh bukan merupakan pembahasan secara terperinci hingga tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga). Adapun wewenang memberikan pendapat oleh BPK, sebagaimana akan diulas lebih lanjut di bagian setelah ini, kurang memiliki dampak secara langsung atas APBN, sekalipun secara tidak langsung dampak itu ada, bergantung pada kemauan dan kemampuan pemerintah untuk mempertimbangkan dan memuat pendapat BPK dalam dokumen anggaran.

Fungsi pengawasan DPR juga memiliki perbedaan dengan tugas pemeriksaan BPK kalau dilihat dari segi pelaksanaan teknis. Sekalipun anggota DPR berjumlah 560 orang, tetaplah secara teknis kurang dapat menyamai hasil kerja sembilan orang anggota BPK beserta ribuan pegawai pelaksanaannya yang melakukan pemeriksaan dan tersebar di setiap provinsi di Indonesia. Di samping kompetensi dan jumlah, ribuan pegawai pemeriksa itu juga dibekali dengan perangkat dan panduan pemeriksaan yang secara metodologis sudah teruji sehingga pelaksanaannya secara teknis tidak perlu diragukan lagi.

Kedua, dari segi ruang lingkup. Fungsi anggaran DPR memiliki lingkup yang lebih sempit dibanding wewenang pemberian pendapat BPK. Fungsi anggaran DPR hanya berkaitan dengan pembahasan APBN, sedangkan wewenang pemberian pendapat BPK berkenaan dengan

segala hal dan aspek keuangan negara, termasuk perencanaan anggaran, pendapatan, belanja, pinjaman, privatisasi, likuidasi, merger, akuisisi, penyertaan modal pemerintah, dan penjaminan pemerintah.

Kendati dalam fungsi anggaran DPR memiliki ruang lingkup yang terbatas, dalam fungsi pengawasan DPR memiliki ketidakterbatasan. Sebab DPR dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan segala undang-undang. Hal ini berbeda dengan pemeriksaan BPK yang hanya terbatas pada pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

Urgensi Pendapat BPK

Wewenang pemberian pendapat oleh BPK merupakan wewenang baru yang mulai diatur dalam UU 15/2006. Dalam regulasi-regulasi tentang BPK sebelumnya—yakni sebelum amendemen UUD NRI 1945—fungsi BPK hanya tiga, yakni pemeriksaan, rekomendasi, dan peradilan *comptable* (tuntutan perbendaharaan).

Di antara tiga fungsi itu, hanya fungsi pemeriksaan yang secara konsisten dilaksanakan, kendati tentu tidak berjalan sebagaimana mestinya dalam pendulum kekuasaan yang begitu berat di eksekutif, di bawah kontrol pemerintahan Sukarno dan Soeharto. Sementara fungsi rekomendasi dan peradilan *comptable* sama sekali mandul (Aritonang, 2017).

Kini, pasca-amendemen konstitusi dan penguatan BPK secara kelembagaan melalui UU 15/2006, tiga wewenang itu pun berkembang lebih jauh. Sebagaimana telah disinggung di bagian sebelum ini, BPK berwenang juga menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang subjeknya tidak semata bendahara, melainkan juga pengelola BUMN/D dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. BPK juga berwenang memberi pertimbangan atau keterangan ahli atas penyelesaian kerugian negara/daerah dan peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Terakhir, BPK berwenang memberikan pendapat berkenaan dengan sifat pekerjaannya. Wewenang ini—tidak seperti wewenang baru lain yang telah banyak diaplikasikan, dikaji, dan disusun petunjuk teknis pelaksanaannya (BPK antara lain telah menerbitkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara, Peraturan BPK Nomor 3

Tahun 2010 tentang Tata Cara Pemberian Keterangan Ahli, dan Keputusan Sekretaris Jenderal BPK Nomor 208/K/X-XIII.2/4/2013 tentang Pedoman Pemberian Keterangan Ahli)—laksana ladang yang belum diolah.

Pasal 11 huruf a UU 15/2006 tidak menjelaskan lebih lanjut tentang (1) bentuk pendapat BPK itu (lisan ataukah tertulis); (2) format penulisannya jika tertulis; (3) prosedur penyusunannya; (4) statusnya jika dibandingkan dengan produk BPK yang lain seperti laporan hasil pemeriksaan, laporan hasil pemantauan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan, laporan hasil pemantauan penyelesaian kerugian negara/daerah, atau ikhtisar hasil pemeriksaan; dan (5) daya ikatnya secara yuridis.

Sejak berlakunya UU 15/2006, BPK telah menerbitkan delapan pendapat (tertulis). Empat pendapat BPK yang terbit pada Januari 2009, Februari 2012, Juli 2013, dan Februari 2014 berupa surat yang ditujukan kepada Presiden. Tiga pendapat berikutnya yang terbit pada Juni 2015, Desember 2015, dan April 2017 berbentuk semacam jurnal yang berisi sejumlah artikel “semi-ilmiah”. Sementara pendapat yang terbit mutakhir pada Oktober 2018 merupakan perpaduan dari dua format sebelumnya: surat yang dilengkapi dengan kajian ilmiah.

Meski BPK tampaknya masih mencari-cari format pendapat yang baku dan konsisten, agaknya telah ada satu kesepakatan substansial bahwa pendapat BPK merupakan simpulan komprehensif atas keseluruhan pemeriksaan yang telah dilakukan BPK. Misalnya, Pendapat BPK tentang Pensertipikatan Tanah Pemerintah Pusat/ Daerah, Pengelolaan Barang Milik Negara Berupa Tanah dan/atau Bangunan yang Tidak Digunakan, Pengelolaan Aset Properti Eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional, Penerimaan Cukai Hasil Tembakau, Pengalihan Pajak Bumi dan Bangunan Perkotaan dan Perdesaan, Pelaksanaan Anggaran terhadap Pekerjaan yang Tidak terselesaikan pada Akhir Tahun Anggaran, dan Penyediaan Air Bersih melalui PDAM (Juni 2015).

Contoh lain: Pendapat BPK tentang Kesiapan Pemerintah dalam Pelaporan Keuangan Berbasis Akrual Tahun 2015 (Desember 2015) dan Pendapat BPK tentang

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, dan Pengelolaan Lembaga Penyiaran Publik (April 2017).

Di sisi lain, pendapat BPK dapat juga berupa sikap BPK atas hal-hal yang tidak atau belum terjangkau dalam pemeriksaan dan rekomendasinya. Misalnya, Pendapat BPK tentang Permasalahan Keterlambatan Penyerapan Anggaran dan Penumpukan Belanja di Akhir Tahun (Januari 2009), Pendapat BPK tentang Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (Februari 2012), dan Pendapat BPK tentang Pelaksanaan Amnesti di Arab Saudi (Juli 2013).

Selanjutnya, Pendapat BPK tentang Pengalihan Penerimaan Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing untuk Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Asing ke Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota (Februari 2014) dan Pendapat BPK tentang Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Anggaran Belanja pada Kementerian Pertahanan dan Tentara Nasional Indonesia (Oktober 2018).

Di atas semuanya, sesungguhnya pendapat BPK sangat urgen untuk dapat terus dioptimalkan demi perbaikan tata kelola dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sebab, menurut Supriyonohadi (2019), *pertama*, pendapat BPK bersifat komprehensif karena tidak hanya ditujukan kepada satu entitas.

Kedua, waktu penyampaian pendapat BPK lebih fleksibel—tidak seperti ikhtisar hasil pemeriksaan, misalnya, yang hanya dapat terbit saban satu semester. *Ketiga*, pendapat BPK lebih berdaya guna karena relatif mudah dipahami oleh pemangku kebijakan, terutama masyarakat secara umum, karena bahasa yang digunakan bukan bahasa laporan hasil pemeriksaan pada lazimnya yang baku, kaku, panjang, dan bertele-tele.

Namun demikian, perlu ada regulasi lebih lanjut guna mengatur bentuk, format, prosedur penyusunan, status, dan daya ikat yuridis pendapat BPK, sehingga pendapat BPK dapat semakin memperkuat wewenang BPK dalam perbaikan tata kelola dan pertanggungjawaban keuangan negara. ■