

## **Kedudukan dan Wewenang BPK dalam Konstitusi**

### **Mohammad Fajrul Falaakh**

Para pendiri negeri ini menyadari bahwa untuk memeriksa dan memastikan bahwa anggaran negara yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah dipergunakan secara baik, maka dibutuhkan suatu lembaga negara yang independen dan obyektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, lembaga dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

BPK sebagai lembaga pemeriksa eksternal yang dijamin oleh konstitusi di masa orde baru berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Pemerintah sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara Independen dan obyektif, bahkan perannya seolah tergantikan oleh lembaga pemeriksa internal pemerintah yang dibuat secara berlapis-lapis, terdiri dari BPKP, Irjen Departemen dan Lembaga serta Bawasda, baik tingkat propinsi maupun Kabupaten/Kota yang ternyata dimaksudkan untuk menutupi penyimpangan-penyimpangan pemerintah.

Pasca amandemen konstitusi, posisi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam BAB VIII A Pasal 23E, 23F dan 23G UUD 1945 Pasca Amandemen, yang berbunyi:

#### **Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.\*\*\*)*
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.\*\*\*)*
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.\*\*\*)*

#### **Pasal 23F**

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.\*\*\*)*
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.\*\*\*)*

#### **Pasal 23G**

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.\*\*\*)*
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.\*\*\*)*

Beberapa perubahan penting terhadap posisi BPK pasca amandemen konstitusi antara lain:

*Pertama*, Jaminan secara konstitusional terhadap kebebasan dan kemandirian BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen, sebelumnya jaminan kemandirian hanya ada di level UU yang dapat diubah oleh Presiden dan DPR.

*Kedua*, Perluasan kewenangan BPK yang tidak hanya memeriksa tanggungjawab (*post audit*) keuangan negara tetapi memeriksa pula pengelolaan (*pre-audit*);

*Ketiga*, Penegasan bahwa hanya ada satu lembaga pemeriksa eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, hal ini untuk mengakhiri dualisme lembaga pemeriksa eksternal terutama antara BPK dan BPKP;

*Keempat*, Perluasan mitra BPK dalam penyampaian laporan hasil pemeriksaan tidak hanya DPR tetapi meliputi pula DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, hal ini memperluas pula kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan tidak hanya terhadap APBN tetapi juga APBD seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dimana telah terjadi desentralisasi keuangan;

*Kelima*, BPK berkedudukan di Pusat dan memiliki perwakilan di setiap Propinsi;

Sependapat dengan pendapat seorang pakar hukum, bahwa perubahan terhadap pasal 23 UUD 1945 yang memperluas lingkup pemeriksaan BPK untuk memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara dan mengembangkan BPK perwakilan di setiap propinsi tidak sesuai dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tinggi Negara. Disamping itu, menimbulkan sentralisasi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Begitu pun dari segi hukum administrasi negara, lembaga negara, guna menjaga citra kewibawaan dan pengaruhnya, tidak mungkin membuka perwakilannya di luar ibu kota negara.

Hal di atas dilakukan agar lembaga negara tetap berfungsi hanya pada inti pokok tugasnya sebagai bagian dari lingkup masalahnya (*kernzaken en problemen*) dan menjaga kualitas kinerja dibandingkan hanya mengejar kuantitas. Berdasarkan hukum keuangan publik, pengutamaan kuantitas dalam pemeriksaan menyebabkan temuan atas penyimpangan keuangan negara dilakukan secara kebetulan (*by-chance*) dan tidak secara sistematis (*by-system*).

Diakui bahwa perubahan demikian jelas menciptakan disorientasi fungsi BPK yang melebar ke segala arah dalam melakukan pemeriksaan keuangan negara. Dari segi hukum keuangan publik, disorientasi fungsi pemeriksaan keuangan negara yang terlalu luas akan melemahkan rentang kendali (*span of control*), inmodernisasi, penyalahgunaan kewenangan, dan ketidakmampuan dalam mencegah penyimpangan keuangan negara secara efektif.

Disorientasi pemeriksaan keuangan negara yang dilegitimasi UUD 1945 hanya akan mendorong ketidakberdayagunaan BPK dalam menjangkau segi strategis tanggung jawab keuangan negara karena berkuat menjelajah segi teknis pengelolaan keuangan negara. Perlu didukung suatu pendapat bahwa konsep pemeriksaan sebaiknya dilaksanakan dengan cara: "Sistem desentralisasi pengawasan/pemeriksaan yang berjenjang yang paling tepat, karena di samping rentang kendalinya terjangkau, pelaksanaannya pun lebih efektif dan efisien dengan tumpang tindih yang minimal.

Sebagaimana dikemukakan Prof. Arifin Soerya Atmadja, keberterimaan BPK pada perubahan fungsinya sebagai pemeriksa tanggung jawab sekaligus pengelolaan keuangan negara dan kedudukannya yang "menurun" sebagai organisasi administrasi negara mengingatkan kembali pada keberadaan *Algemene Rekenkamer* (ARK), lembaga pemeriksa zaman kolonial Belanda, yang merupakan lembaga di bawah Kroon (Pemerintah Kerajaan Belanda). Dengan kedudukannya

tersebut, ARK memeriksa pengelolaan keuangan pemerintah dan mempunyai perwakilan di setiap daerah.

Oleh sebab itu, secara yuridis-historis, fungsi dan kedudukan BPK berdasarkan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 memutar kembali fungsi dan kedudukannya seperti 350 tahun yang lalu. Masalah lain yang juga belum tuntas adalah pengertian keuangan negara, UUD 1945 dan perubahannya tidak memberikan batasan yang tegas terhadap lingkup keuangan negara yang menjadi kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan serta sejauhmana kewenangan pemeriksaan dapat dilakukan, sehingga selalu menimbulkan kontroversi, karena seringkali ada pembatasan kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan melalui undang-undang. Terakhir dalam UU No. 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan, BPK mengajukan yudisial review kepada Mahkamah Konstitusi karena merasa kewenangannya dibatasi oleh UU ini. Masalah lainnya adalah tentang saham negara yang ada di BUMN apakah termasuk keuangan negara atau keuangan perseroan. (Sumber: Desain Hukum Vol. 8 No. 4 Tahun 2008, Mei 2008)