

EKSISTENSI BEPEKA DALAM PERADILAN PERBENDAHARAAN

Arifin P. Soeria Atmadja*

ABSTRACT

The Supreme Audit Board (Bepeka) is a high state institution that in the implementation of its tasks shall be independent from the influence and power of the government. However, it shall not be superior to the government. Pursuant to the wording of Article 58 the Indonesian Treasury Law or *Indische Comptabiliteit Wet* (State Gazette No. 44 of 1925), the Supreme Audit Board has another task beside its main duty as the supreme auditor in the state, namely as a judge in exchequer administrative law case. It acts as the court of appeal from administrative tribunal is not conform with the idea of the 1945 Constitution, particularly Article 24.

I. PENDAHULUAN

Pasal 10 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha. Titik berat analisis yuridis tulisan ini adalah mengenai peradilan tata usaha negara atau "peradilan administrasi negara" (istilah ini antara lain dikutip dari hasil penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran) dalam hubungannya dengan *comptabel rechtspraak* atau peradilan pembendaharaan. Ciri khas dari suatu peradilan tata usaha negara ialah adanya unsur administrasi negara dalam setiap syarat atau unsur yang dikemukakan.

II. HUBUNGAN HUKUM PERBENDAHARAAN DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Sudah menjadi pendapat umum, bahwa hukum pembendaharaan adalah bagian dari hukum administrasi negara. Oleh karena itu hukum pembendaharaan (negara) disebut *comptable administratiefrecht* atau hukum administrasi pembendaharaan yang oleh B.J.F. Steinmetz (*Handboek der Nederlandsche Overheidsfinancien*) dikatakan sebagai seperangkat ketentuan yang juga mengatur *de administrative techniek*.

* Staf Pengajar Fakultas Hukum dan Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Tarumanagara.

Demikian pula E. Utrech (*Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*) mengemukakan, bahwa pertanggungjawaban keuangan dari pejabat diselidiki oleh suatu badan istimewa dari hukum administrasi negara, yaitu bagian yang dikenal dengan nama hukum administrasi perbendaharaan (*comptabel administratiefrecht*), yang meliputi peraturan-peraturan tentang keuangan negara dan posisi kekayaan (*vermogen*) lain dari negara. Uraian di atas memperlihatkan bahwa masalah yang mengenai perbendaharaan negara dalam kerangka hukum pada umumnya, termasuk ke dalam hukum publik, sebagaimana halnya dengan hukum administrasi negara.

Apakah ada landasan hukum dari hukum perbendaharaan negara di Indonesia? Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 telah memungkinkan berlakunya *Indische Comptabiliteitswet* (ICW Stbl. 1925 No. 448) yang diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1968. Dengan masih berlakunya ICW 1925 tersebut, maka landasan hukum dari hukum perbendaharaan negara sampai kini adalah ICW 1925.

Pertanyaan berikutnya adalah: apakah peradilan perbendaharaan termasuk peradilan tata usaha negara? Untuk mengetahuinya, perlu diketahui terlebih dulu unsur-unsur yang terkandung di dalam jenis peradilan tersebut. Sebagaimana telah dikemukakan, peradilan administrasi atau tata usaha negara selain mengandung syarat-syarat peradilan biasa, masih perlu memenuhi unsur-unsur lain. Unsur-unsur tersebut meliputi:

1. Di dalam peradilan perbendaharaan tersebut sekurang-kurangnya ada dua unsur, di mana satu pihak adalah administrasi negara atau bagian administrasi negara, seperti lembaga negara atau sesuatu departemen tertentu, dan pihak yang lain adalah bendaharawan.
2. Kasus konkret perselisihan hukum yang diadili antara para pihak adalah mengenai *comptabel tekort* atau hal-hal lain yang menyebabkan negara dirugikan oleh bendaharawan dalam kedudukannya sebagai bendaharawan.
3. Hukum yang ditetapkan pada peradilan perbendaharaan ini adalah hukum publik, yaitu ICW 1925 atau hukum perbendaharaan negara, yang merupakan bagian istimewa dari hukum administrasi negara.
4. Adapun yang melakukan peradilan adalah badan pengadilan khusus yang dibentuk secara sah, yang pada saat ini berdasarkan ketentuan-ketentuan ICW 1925 dilakukan oleh Bepeka.

Atas syarat-syarat yang dikemukakan di atas, jelas bahwa peradilan perbendaharaan termasuk ke dalam peradilan tata usaha negara atau peradilan administrasi negara.

III. FUNGSI BEPEKA DALAM COMPTABEL RECHTSPRAAK

Pada masa Hindia Belanda dikenal badan semacam Bepeka, yaitu *Algemene Rekenkamer* [Pasal 117 Ayat (1) *Indische Staatsregeling*] dan bertugas melaksanakan pengawasan atas pengelolaan keuangan Hindia Belanda beserta pertanggungjawabannya. Badan ini selain melaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, mempunyai pula kewenangan melakukan peradilan perbendaharaan. Dalam melaksanakan tugasnya di bidang peradilan perbendaharaan, keputusan yang diambil oleh badan ini berdasarkan Pasal 58 Ayat (2) ICW 1925, mempunyai kekuatan hukum yang pasti sebagaimana keputusan dalam perkara perdata. Kewenangan mengadili pada waktu itu beralih pada Bepeka, selain tugas pokoknya yang ditetapkan oleh Pasal 23 Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1973.

Bepeka yang pendiriannya ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 (semula didirikan berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1965) pada waktu ini mempunyai kedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Rasio yuridis dari kedudukan Bepeka sebagaimana tersebut di atas ialah badan ini diharapkan dapat bertindak objektif dalam melakukan tugas kewajibannya. Demikian pula dalam hal melaksanakan peradilan perbendaharaan, unsur "objektivitas" sebagaimana peradilan pada umumnya sangat menentukan adil tidaknya keputusan yang diambil.

Dilihat dari sudut status Bepeka, menurut Penjelasan Pasal 23 Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 jo. Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1973, badan ini dapat bertindak objektif. Sekalipun demikian, apabila kita melihat pasal-pasal ICW 1925 yang memberi tugas kepada Bepeka untuk melakukan pemeriksaan dan penuntutan (Pasal 77 jo. Pasal 28 ICW 1925), kiranya sukar dapat dikatakan Bepeka dapat bertindak objektif.

Hal ini disebabkan karena lembaga tersebut di samping tugasnya sebagai pemeriksa dan penuntut terhadap bendaharawan iapun sekaligus berfungsi pula sebagai hakim dalam peradilan perbendaharaan. Kenyataan ini merupakan fakta yang sukar dipungkiri, mengingat ketentuan perundang-undangan yang mengatur tuntutan perbendaharaan (ICW 1925) menempatkan Bepeka pada suatu kedudukan yang sulit karena ia dapat bertindak sebagai pemeriksa, penuntut, maupun sebagai hakim terhadap bendaharawan yang melakukan *comptabel tekort*. Oleh karena itu sukar diharapkan objektivitas dari suatu peradilan yang melakukan sekaligus pemeriksaan maupun penuntutan.

IV. TENTANG COMPTABEL RECHTSPRAAK

Bila kita menoleh ke belakang, yakni pada sejarah terbentuknya *Algemene Rekenkamer* (*Nederlandsch Indische Plakatatboek*, XV Tahun 1898) pendirian badan tersebut di Hindia Belanda pertama-tama dilakukan oleh H.W. Daendels sebagai Gubernur Jenderal Hindia Belanda pada waktu itu dengan *Besluit* 19 Desember 1908 dan diberi nama "*Generale Rekenkamer van Nederlandsch Indie*".

Selanjutnya dengan diundangkannya ICW yang pertama kali pada tahun 1864 (Ind. Stbl. 1864 No. 106) hal mengenai ARK kemudian diatur dalam undang-undang tersebut (ICW).

Dalam perkembangan selanjutnya beberapa pasal ICW yang antara lain mengatur mengenai ARK ditarik ke dalam *Regerings Reglement* (RR) dan terakhir dengan diubahnya RR menjadi *Indische Staatsregeling* (IS). Pasal mengenai ARK tersebut diatur dalam Pasal 117 IS.

Pada waktu itu ARK berdasarkan ICW telah mempunyai kewenangan mengadili bendaharawan, yang melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian pada negara. Hal ini dapat dimengerti mengingat pada waktu itu tingkat perkembangan hukum belum semaju sekarang dan hukum tata usaha negara serta peradilan tata usaha negara baru muncul pada akhir Abad ke-19. Akan tetapi pada waktu ini di mana perkembangan hukum sedemikian maju dan mengarah ke spesialisasi hukum, kiranya adanya peradilan perbendaharaan dalam lingkungan Bepeka perlu dipertimbangkan eksistensinya.

Mungkin lebih tepat apabila peradilan perbendaharaan yang pada waktu ini berada dalam lingkungan Bepeka didudukkan pada proporsi yang seharusnya sesuai dengan tingkat kemajuan pada dewasa ini. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, peradilan perbendaharaan atau *comptabel rechtspraak* termasuk dalam lingkungan peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu dalam menjabarkan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970, khususnya Butir (d), kiranya perundang-undangan di bidang peradilan tata usaha negara perlu memberi kemungkinan adanya perluasan jenis-jenis peradilan di bidang administrasi negara, yang kemudian akan timbul suatu peradilan baru (termasuk peradilan perbendaharaan) sebagai akibat pertumbuhan administrasi pembangunan.