

Menyoal Kewenangan Banggar

Wahyudi Kumorotomo

Para penyidik dan penegak hukum belakangan ini menemukan begitu banyak kasus korupsi yang melibatkan para anggota Banggar (Badan Anggaran) di DPR. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) telah melaporkan lebih dari 2.000 transaksi keuangan mencurigakan dari politisi di Banggar yang kini tengah disidik oleh KPK. Begitu memperoleh posisinya, kekayaan anggota Banggar meningkat dalam jumlah yang mencengangkan. Kekayaan yang dilaporkan berkisar antara Rp 729 juta sampai Rp 54,2 miliar, tetapi lalu-lintas transaksi seorang anggota Banggar bisa mencapai lebih dari Rp 2 triliun. Sebagian dari para anggota DPR itu telah ditetapkan sebagai tersangka dan sebagian yang lain masih dalam proses penyidikan.

Kenyataan bahwa hampir semua anggota Banggar diduga melakukan korupsi politik mendorong banyak pihak untuk melihat perlunya mengevaluasi kewenangannya. Bahkan ada yang menyarankan untuk membubarkan Banggar. Tetapi apakah mungkin menghapus kewenangan bujeter anggota DPR yang telah dijamin oleh undang-undang itu? Apakah yang harus diperbaiki untuk memastikan bahwa kewenangan tersebut tidak disalahgunakan?

Penyebab mendasar dari banyaknya penyalahgunaan kewenangan bujeter oleh Banggar bermula dari rendahnya akuntabilitas politik dari para politisi di Senayan. Persoalan akuntabilitas ini ada yang bersifat sistemik dalam mekanisme kenegaraan, tetapi ada juga yang bersifat inheren dalam watak atau perilaku dari para politisi tersebut. Sistem ketatanegaraan kita mengenal pembagian kekuasaan sejalan dengan azas Trias Politica sebagaimana digagas sejak abad ke-18 oleh Montesquieu, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di Indonesia, kekuasaan legislatif ada di tangan DPR dan DPD, kekuasaan eksekutif di tangan presiden dan wakil beserta jajaran kabinetnya, dan kekuasaan yudikatif ada pada MK, MA dan kini terdapat KPK yang dibentuk oleh undang-undang.

Pembagian kekuasaan ini akan berjalan dengan baik jika terdapat mekanisme kawal dan imbang (*checks and balances*) diantara ketiganya. Masalah yang terjadi di Indonesia ialah bahwa mekanisme ini kurang efektif, tidak dijalankan dengan konsisten sedangkan perilaku politik diantara para elit belum mengedepankan akuntabilitas kepada publik. Di negara yang sistem demokratisnya telah berjalan seperti di AS atau Jerman, disamping kekuasaan diantara ketiga cabang itu seimbang, terdapat mekanisme kawal (*checks*) dalam bentuk veto. Legislatif yang tidak setuju dengan pendapat eksekutif dapat membatalkan RUU sebagai bentuk veto. Sebaliknya, eksekutif yang tidak setuju dengan RUU usulan legislatif juga bisa melakukan veto dengan konsekuensi akuntabilitas kepada publik secara jelas.

Namun dalam praktik di Indonesia, mekanisme *checks* ini tidak berjalan dengan baik sehingga perimbangan kekuasaan seringkali berjalan timpang. Kasus pembatalan rencana pemerintah untuk menaikkan harga BBM beberapa waktu lalu merupakan contoh yang jelas. Soal harga BBM yang selama ini masuk wilayah kekuasaan eksekutif ternyata berlarut-larut karena peran legislatif yang terlalu menonjol. Dalam banyak kebijakan yang

menyangkut kepentingan publik, tampak sekali bahwa kekuasaan untuk melakukan veto dari eksekutif sangat lemah.

Sistem multi-partai yang mengakibatkan presiden tersandera oleh kepentingan Parpol yang lebih menguasai DPR juga memperlemah akuntabilitas politik DPR. Kendatipun presiden punya komitmen untuk memberantas korupsi oleh pejabat negara, tidak banyak yang bisa dilakukan untuk mencegah korupsi politik. Satu-satunya cara hanyalah tindakan kuratif melalui lembaga yudikatif. Masalahnya, lembaga yudikatif dan jajaran penegak hukum di Indonesia seperti kepolisian, kejaksaan maupun kehakiman kerap kali justru menjadi bagian dari korupsi itu sendiri. Itulah sebabnya, korupsi politik di Banggar seperti dalam kasus DPID, wisma atlet di Hambalang, dan pengadaan Al Quran terus terjadi seolah-olah tidak bisa dibendung oleh sistem yang berlaku.

Kontrol Uang atau Kebijakan?

UU No.27/2009 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa tugas Banggar adalah menyinkronkan hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga serta membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi DPR. Sebelum dibentuk adanya Badan Anggaran di DPR, fungsi pengawasan anggaran dulu dilakukan oleh Komisi Keuangan. Di dalam praktik, kewenangan Banggar untuk menyinkronkan rencana kerja pemerintah ini ternyata sering dijadikan sebagai justifikasi untuk melakukan intervensi kebijakan di bidang perencanaan maupun pelaksanaan anggaran.

Fungsi bujeter memang merupakan hak yang melekat pada DPR, seperti halnya fungsi legislasi dan pengawasan. Tetapi perlu diingat bahwa fungsi bujeter itu semestinya bukan dimaksudkan untuk mengendalikan arus uangnya, tetapi mengendalikan kebijakan yang akan dibiayai pemerintah melalui anggaran publik. Di banyak negara demokratis yang telah maju seperti di Inggris, AS, Jerman atau Jepang, fungsi bujeter dari parlemen terkait dengan kebijakan dan tidak penetratif ke dalam urusan eksekutif. Yang dimiliki oleh Banggar sekarang ini tampaknya bukan lagi fungsi pengawasan atau pengendalian kebijakan. Dalam buku yang berjudul *Policy and Politics in State Budgeting* (2001), Thurmaier dan Willoughby mengatakan bahwa fungsi bujeter dari parlemen semestinya dalam bentuk pengendalian kebijakan (*guarding the policy*), bukan pengendalian arus uang (*guarding the purse*).

Karena fungsi Banggar di Indonesia telah bergeser ke pengendalian arus uang, korupsi politik semakin sulit dibendung. Kenyataan ini diperburuk dengan semakin banyaknya calo anggaran yang menghubungkan para politisi dengan para kontraktor yang ingin memperoleh pekerjaan dari penggunaan dana pemerintah di pusat maupun di daerah. Seperti sering terjadi, banyak diantara anggota Banggar yang tidak segan-segan meminta "uang muka" dari para kontraktor proyek pemerintah karena memang kewenangan anggota Banggar untuk mengatur arus dana pemerintah yang begitu besar.

Pengendalian arus uang juga mengakibatkan perilaku Banggar sarat dengan kepentingan politik. Ini terbukti ketika Banggar begitu mudah menyetujui pembangunan ruang baru di DPR atau pembangunan wisma atlet Hambalang yang sebesar lebih dari Rp 1 triliun dan ternyata penuh transaksi

korup sementara permintaan alokasi dana bagi gedung KPK yang hanya sebesar Rp 90 miliar masih terkatung-katung.

Ketentuan yang terdapat di dalam UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara menjadikan intervensi Banggar dalam keputusan menyangkut alokasi dana begitu besar. Pasal 15 dari undang-undang ini menyatakan bahwa persetujuan DPR terhadap APBN menyangkut semua jenjang kebijakan dan semua unit organisasi dalam pemerintahan. Kewenangan Banggar bukan lagi pada kebijakan atau program, tetapi bisa sampai kepada tingkat proyek. Pembahasan di dalam Banggar bisa sampai kepada Satuan Tiga, yaitu dokumen anggaran yang merinci besaran proyek pemerintah hingga Satuan Kerja dalam organisasi pemerintah, kegiatan yang dilakukan, dan bahkan jenis belanjanya. Begitu banyak waktu yang dicurahkan oleh para politisi terkait rincian anggaran sehingga seorang anggota DPR bahkan mengakui 60 persen waktunya tersita untuk membahas anggaran (Koran Tempo, 4 Sept 2012).

Oleh sebab itu, inilah saatnya untuk menempatkan kewenangan bujeter dari Banggar secara tepat agar kepentingan rakyat tidak dikorbankan. Sudah begitu lama rakyat kecil menunggu agar dana pemerintah lebih efektif untuk memberikan subsidi, membangun sumberdaya manusia, membangun infrastruktur, dan menunjang kesejahteraan sosial secara menyeluruh. Kewenangan DPR melalui Banggar tidak mungkin dihapus karena memang telah dijamin oleh konstitusi dan undang-undang. Tetapi kewenangan tersebut jangan sampai disalahgunakan untuk kepentingan politik yang sempit atau dikorupsi seperti terjadi selama ini. Upaya mencegah korupsi oleh anggota Banggar justru diperlukan untuk mengembalikan kepercayaan rakyat kepada para politisi di DPR yang belakangan ini sudah sampai di titik nadir.

Upaya pembatasan kewenangan Banggar di tingkat proyek harus dilakukan untuk mencegah korupsi politik. Sementara itu, pihak pemerintah juga harus konsisten untuk menjamin bahwa program dan proyek yang dilaksanakan benar-benar efektif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran, bisa juga dipertimbangan pembentukan lembaga khusus semacam *Office of Management and Budget (OMB)* atau *Government Accountability Office (GAO)* seperti dipraktikkan di AS. Lembaga semacam ini didukung bukan oleh para politisi tetapi juga para pakar di bidang anggaran yang profesional dan independen. Semangatnya tentu tidak harus membentuk lembaga baru, tetapi juga bisa mengembangkan lembaga yang selama ini ada sejauh bisa mendukung akuntabilitas, transparansi dan profesionalisme dalam penyusunan anggaran.

Yang tidak kalah pentingnya adalah pengembangan budaya politik yang memungkinkan terlaksananya akuntabilitas anggaran secara efektif. Media, para akademisi dan LSM yang mengawasi penggunaan anggaran dapat mendukung langkah ini lebih lanjut.

Penulis adalah guru besar Manajemen dan Kebijakan Publik, Fisipol, UGM