

SEKALI LAGI TENTANG PENGERTIAN

KEUANGAN NEGARA *)

Oleh : A. Hamid S. Attamimi, SH

*) *Tulisan ini merupakan tanggapan atas tulisan Yusuf L. Indradewa SH.*

yang dimuat pada penerbitan No. 5 Th. XI September 1981. Tulisan ini adalah tulisan terakhir mengenai topik yang sama. Redaksi dengan sangat menyesal terpaksa menghentikan polemik untuk penerbitan yang akan datang.

Pengantar

Mula-mula perbedaan pendapat mengenai "Pengertian Keuangan Negara menurut Pasal 23 ayat (5) UUD 1945" antara Sdr. Jusuf L. Indradewa, SH dengan saya akan "disudahi" oleh beberapa teman dari Departemen Keuangan dan Redaktur Pelaksana dengan mengadakan "diskusi terbuka". Namun karena, sampai Nomor ini diturunkan tidak terlihat juga tanda-tanda realisasi ke arah itu maka catatan ini dimaksudkan untuk menutup pembicaraannya, sekurang-kurangnya dari pihak saya.

1. Meskipun tulisan saya dan sanggahan Sdr. Jusuf L. Indradewa, SH terhadapnya menggunakan judul yang sama namun pangkal tolak masing-masing berlainan sehingga dapat dimengerti apabila arah dan kesimpulan keduanya bersilang-selisih.

Saya menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu sistem yang utuh, menyeluruh, dan secara prinsip pula, termasuk mengenai sistem Pemerintahan Negara yang di-

gunakan UUD 1945 hanya pada Pasal 23 ayat (1) dan ayat (5) beserta Penjelasan ayat-ayat tersebut, dan mengenai sisanya termasuk mengenai perwujudan Kedaulatan Rakyat, kedudukan Presiden, dan tanggung jawab Menteri nampaknya ia menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 beserta sistem pemerintahan parlementernya termasuk sifat hakekat APBN-nya.

Salah satu akibat yang "fatal" dari dasar berpijak yang berlainan tersebut nampak pada ketika kita harus memberi jawab terhadap inti hakekat persetujuan DPR terhadap RAPBN yang diajukan Presiden : sebuah "consent" ataukah "machtinging" ? Bagaimana tanggung jawabnya ? kepada siapa ? dan seterusnya. UUD 1945 memandang DPR sebagai Lembaga Negara yang sejajar dengan Presiden dan bertujuan memberikan (atau tidak memberikan) persetujuan kepada Presiden dalam membentuk undang-undang, memberikan (atau tidak memberikan) persetujuan kepada Presiden dalam menetapkan RAPBN, dan mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam menjalankan tugasnya. UUD 1945 menegaskan bahwa para Menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan menurut UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer itu DPR bersama-sama Pemerintah menjalankan Kedaulatan, DPR mewakili se-

DPR menerima pertanggung jawaban para Menteri sendiri-sendiri maupun bersama-sama; Presiden dan Wakil Presiden bahkan tidak dapat diganggu-gugat.

2. Sebagaimana diketahui, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa Kedaulatan adalah di tangan Rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedang menurut Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 Kedaulatan adalah di tangan Rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selain itu dalam UUD 1945 DPR berkedudukan sejajar dengan Presiden; para Menteri bertanggung jawab kepada Presiden; Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. (Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 pada Sistem Pemerintahan Negara angka V dan VI.) Sedangkan dalam UUDS 1950 para Menteri bertanggung jawab kepada DPR baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri. (Lihat Pasal 83 ayat (2) dan Pasal 116 UUDS 1950) Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 17 serta Penjelasan Umum menggariskan bahwa para Menteri hanyalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Sebaliknya Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950 menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat, dan ayat (2) menegaskan lebih lanjut bahwa para Menteri yang bertanggung jawab. Dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) dirumuskan bahwa BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara dan hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR yang tidak melakukan kedaulatan. UUDS 1950 Pasal 112 ayat (1) menyebutkan bahwa pe-

ngawas Keuangan (DPK) dan hasilnya diberitahukan kepada DPR yang melakukan kedaulatan. Selain itu Pasal 116 juga menyebutkan bahwa pengeluaran dan penerimaan negara dipertanggung jawabkan kepada DPR (yang melakukan kedaulatan tersebut).

3. Apabila dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 terdapat kata-kata "tanggung jawab tentang keuangan negara" dan karena itu dipertanyakan : siapa yang bertanggung jawab dan apa yang dipertanggungjawabkan, maka jelas jawabnya ialah : Presidenlah yang bertanggung jawab dan yang dipertanggungjawabkan ialah penggunaan dan pengeluaran keuangan negara. Apabila dipertanyakan pula : kepada siapa tanggung jawab diberikan maka jawabannya tentunya : tidak kepada DPR! Sebabnya ialah menurut Sistem Pemerintahan Negara berdasarkan UUD 1945 Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, termasuk mengenai tanggung jawab tentang keuangan negara, melainkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Tanggung jawab Presiden kepada MPR mengenai keuangan negara ini tidak perlu dilakukan secara tersendiri lepas dari pada tanggung jawab tentang penyelenggaraan Pemerintahan Negara serta tiap tahun pula meskipun hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara itu dilakukan setiap tahun oleh BPK yang selanjutnya memberitahukannya kepada DPR. Apabila DPR menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR, dan tidak memenuhi sumpah jabatannya untuk memenuhi kewajibannya dan untuk memegang teguh UUD dan menjalankan UU dan peraturannya, maka DPR dapat mengajukan MPR

an Presiden.

4. Bagaimana kaitan "memeriksa" dan "tanggung jawab" dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 ?

Pasal 2 UU No. 5 Th. 1973 tentang BPK merumuskan tugas BPK: a) memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara, dan b) memeriksa semua pelaksanaan apbn. Penjelasan pasal tersebut mengatakan, bahwa tugas bidang pemeriksaan meliputi pula : pengujian apakah pengeluaran sesuai dengan APBN dan ketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan Keuangan Negara, dan penilaian apakah penggunaan Keuangan Negara telah sesuai dengan cara dan tujuan yang telah ditetapkan.

Dengan demikian maka kita dapat membedakan di satu pihak tanggung jawab yang dipikul oleh Presiden/Pemerintah meliputi kebijaksanaan keuangan yang harus sesuai dengan yang telah disetujui DPR (Logemann dalam "Het Staatsrecht van Indonesie" halaman 118 menyebutnya "het financieel beleid"), dan di lain pihak tanggung jawab penggunaan Keuangan Negara oleh para pejabat yang bersangkutan yang harus sesuai dengan ketentuan Undang-undang yang berlaku (dalam hal ini ICW).

Jelas yang dipertanggungjawabkan Presiden/Pemerintah bukan "verantwoordelijkheid"-nya para "ordonnateurs en andere lands dienaren" yang mungkin saja melakukan "onrechtmatige handelingen of nalatigheden" sebagaimana dimaksud dalam Afdeling III atau "verantwoordelijkheid"-nya para "comptabelen" dalam Afdeling IV dari Hoofdstuk II ICW. Tanggung jawab ("verantwoordelijkheid") dan kalau perlu penuntutan ("vervolging") terhadap mereka sudah diatur oleh ICW dan peraturan perundang-undangannya.

prakelirkheid der ministers wegens onregelmatig beheer" tidak mungkin terlaksana (lihat R. Kranenburg, Het Nederlandsch Staatsrecht, I, cetakan ke-6 1947, halaman 382—383), apalagi di Republik Indonesia yang para Menteriya tidak bertanggung jawab kepada DPR melainkan kepada Presiden sedangkan Presiden bertanggung jawab kepada MPR).

Dengan demikian maka mengenai pengertian-pengertian "keuangan negara" dan "pemeriksaan" serta "tanggung jawab" yang dipertanyakan itu sudah pasti saling berkaitan yang satu dengan yang lain. Hanya saja apakah pengertiannya sama di antara kita ?

Adalah tidak benar bahwa telah terjadi ketidakjelasan identifikasi masalah, seolah-olah yang pokok bagi saya ialah kaitan keuangan negara dan pemeriksaan padahal bagi Sdr. Jusuf Indradewa masalah pokok dalam membicarakan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 ialah jalinan keuangan negara dengan tanggung jawab.

Untuk cermatnya kiranya perlu diulangi bunyi kalimat pertama dari Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 : "Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang". Kalimat pertama dan kedua Penjelasan ayat (5) itu berbunyi :

"Cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat, harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah" (garis ba-

an negara itu menjadi tanggung jawabnya.

Maka secara kategoris perlu dikemukakan bahwa perincian tugas BPK itu ialah memeriksa Pemerintah dalam mempergunakan keuangan negara apakah sesuai dengan yang disetujui DPR; hasil pemeriksaan tersebut diberitahukan kepada DPR. Ini satu hal. Disamping itu BPK juga memeriksa apakah para pejabat yang bersangkutan, baik yang "Comptabelen" maupun yang "niet-Comptabelen" mempergunakan keuangan negara sesuai dengan ketentuan-ketentuan prosedural yang berlaku, a.l. ICW. Hasil pemeriksaan ini juga diberitahukan kepada DPR.

Maka dapatlah kita lihat tanggung jawab Pemerintah (dalam hal ini secara harfiah: Presiden) mengenai keuangan negara tidak sama dengan tanggung jawab para pejabat dimaksud, meskipun kedua-dua tanggung jawab itu diperiksa dan hasilnya diberitahukan kepada DPR. Tanggung jawab keuangan negara yang dipikul oleh Presiden ialah tanggung jawab mengenai "financieel beleid", seperti kata Logemann dalam bukunya "Het Staat-srecht van Indonesie" tersebut.

5. Tafsiran CXIX dari Moh. Yamin dalam bukunya "Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945" jilid III menyebutkan segala hal yang berhubungan dengan keadaan dan ketentuan-ketentuan mengenai 2 hal yakni a) mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan b) mengenai kedudukan serta tugas bank-bank; keduanya harus diatur dengan undang-undang. (Disinggungunya ICW dan Ordonansi Devisa yang masih berlaku.)

Apabila ada yang mengatakan bahwa Moh. Yamin "tidak membedakan secara jelas pengertian keuang-

dia memang membedakannya, karena ayat (4) berhubungan juga dengan "garis-garis besar kebijaksanaan moneter" atau menurut kata-kata Logemann "financieel beleid" yang tidak bisa lain kecuali harus berjalan di atas rel yang sekarang dinamakan ICW. Jadi kata-kata Yamin bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara yang diatur menurut "ayat (1) sampai (4)" diberitahukan kepada DPR, juga benar. (Alangkah janggalnya apabila ayat (4) yang oleh Yamin disebut antara lain ICW dikatakan tidak termasuk sedangkan ayat (2) mengenai pajak dan ayat (3) mengenai mata uang tidak disebut-sebut, jadi termasuk yang diberitahukan kepada DPR !!)

Tulisan saya yang berbunyi "Apabila ayat (5) merupakan suplemen maka suplemen itu bukan hanya terhadap ayat (1) tetapi juga terhadap ayat (4) yang secara urut-urutan lebih dekat dan didalamnya terdapat kata-kata "keuangan negara", hendaknya jangan ditafsirkan bahwa saya tidak membedakan secara jelas pengertian keuangan negara yang bersumber pada ayat (5) jo. ayat (1) dengan keuangan negara yang termuat dalam ayat (4) Pasal 23 UUD 1945. Saya sadar membedakannya tetapi disamping itu sadar pula mengaitkannya karena ayat-ayat itu tidak berdiri sendiri-sendiri.

6. "College-aantekeningen"nya Logemann sebagaimana disinggung adalah catatan-catatan kuliah yang diberikannya berdasarkan ketatanegaraan Hindia Belanda sehingga sulit untuk digunakan sebagai perbandingan dengan ketatanegaraan Negara Republik Indonesia berdasar UUD 1945. Demikian juga buku A.J. Wisse yang berjudul "De begroting van de Republik Indonesia"

halaman pertamanya ia sudah mengutip Pasal 113 UUDS 1950, Pasal 114, Pasal 115, demikian seterusnya. Disamping itu dalam lampiran-lampiran yang dimuatnya ia tidak mencantumkan pasal-pasal dari UUD 1945 melainkan Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

Logemann dan Wisse memandang "begroting" terutama "uitgaven begroting" sebagai "mactiging". Dapatlah dimengerti mengapa demikian. Logemann menyadari sepenuhnya bahwa pemerintahan tertinggi dari pada "de koloniale staat Nederlands-Indie" berada di Eropah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 62 "Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden" yang berbunyi "De Koning heeft het opperbeheer over Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen". Sedangkan Wisse yang menulis buku tersebut tahun 1953 jelas tidak atau tidak dapat menggunakan UUD 1945 karena pada waktu itu sedang "tidak diberlakukan". Bahkan dalam mempersoalkan apakah "begroting" itu dipandang sebagai "mactiging" ataukah sebagai "volmacht" maka untuk membenarkan pendiriannya ia menggunakan "Memorie van Antwoord" (Jawaban) Pemerintah kepada DPR ketika RAPBN 1950/1951 diajukan.

Apakah yang dikutip mengenai A.N. Molenaar dalam disertasinya pada tahun 1916 di Leiden yang berjudul "Rechtskarakter der Begrotingswet", sayang tidak menggambarkan pandangannya secara menyeluruh. Molenaar sebenarnya memandang "begroting" sebagai "delegatie" dan bukan sebagai "mactiging" mengingat ketika itu wawasan negara hukum ("de idee van den rechtsstaat") telah mulai berpengaruh sehingga terhadap istilah-istilah lama perlu diadakan

Handwoordenboek").

Memang benar, menurut Molenaar "De begroting is dus meer dan 'Verwaltungsakt'", dan "De begrotingswet heeft een heterogenen inhoud". Namun pada alinea berikutnya (lihat halaman 81) ia menolak bahwa "begroting" berdasar pada wawasan "mactiging".

"Dit sluit in, dat ook voor de mactigingsgedachte geen plaats is.", katanya. Selanjutnya ia menguraikan, bahwa dengan memandang "voteering" (pemberian votum) terhadap seluruh "budget" sebagai "mactiging" para penulis di Perancis dan Jerman itu kurang memperhatikan perihal heterogenya isi "begroting"; tidaklah mungkin memandang "votum" terhadap "begroting" hanya dari satu arti saja. Karena itu "het woord 'mactiging' ten eenenmale onbruikbaar is om den aard der budgetvoteering te karakteriseeren", atau dengan ungkapan lain : kata "mactiging" samasekali tidak dapat dipergunakan untuk melukiskan sifat dari pemberian "votum" kepada "budget". (lihat halaman 82.)

7. Apabila dalam tulisan saya (termasuk yang dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Th. X Juli 1980 dengan judul "Undang-undang Perhitungan Anggaran Negara. Perluakah itu?") diuraikan bahwa UU APBN adalah undang-undang formal semata-mata dan tidak bersifat "regelgevend", maka hal itu karena memang UU APBN hanyalah mengandung "consent" DPR. Dan apabila saya menggunakan kata "consent" terhadap persetujuan DPR itu dan tidak "mactiging" pada dasarnya selalu dapat ditarik kembali ("herroepelijk") oleh yang memberikannya. Disamping itu, berlainan dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, dalam

lam hukum ketatanegaraan kita berkenaan dengan kemungkinan penggunaan keuangan negara tanpa "consent" dari DPR, yaitu adanya ketentuan yang memungkinkan Presiden dapat "menjalankan anggaran tahun yang lalu" apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran tahun bersangkutan yang diajukan. UUD 1945 tidak bermaksud membiarkan Presiden menggunakan keuangan negara tanpa dasar hukum dan juga tidak bermaksud membiarkan terjadinya kemungkinan "tarik-tarikan" yang tiada berkesudahan antara DPR dan Presiden.

Dengan demikian maka tidaklah benar "consent" DPR terhadap RUU APBN tidak mempunyai akibat hukum. "Consent" DPR tersebut selain menjadi dasar hukum bagi Presiden untuk menggunakan keuangan negara sesuai rencana dan tujuannya, juga menjadi dasar politis konstitusional baginya sehubungan dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 yang harus dipegang teguh dan dijalankannya.

8. Kiranya sebagai catatan tambahan perlu disampaikan sedikit uraian tentang perundang-undangan sehubungan dengan disinggungnya Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 kita mengetahui bahwa Presiden memegang kekuasaan legislatif meskipun penggunaannya harus dengan persetujuan DPR. Jadi dalam hal ini DPR ialah pemegang serta (dengan perkataan lain : turut memegang) kekuasaan legislatif. Dalam hal-hal yang penting yang memaksa Presiden untuk sementara waktu (sampai persidangan yang berikut) dapat "meninggalkan" DPR dengan membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PER-PUU) sebagaimana dikehendaki oleh

sebut di atas, dalam hal Undang-undang APBN sebagai pelaksanaan dari Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, Presiden tidak dapat mem-ERPUkannya. Lagi pula Undang-undang APBN tidak mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur, tidak "regelgevend", tidak "regelend". Oleh karena itu mempersamakan Undang-undang yang lahir dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 adalah tidak tepat sama sekali. UUD 1945 dalam Penjelasannya dengan sengaja membedakan secara terpisah antara Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk Undang-undang (Gesetzgebung) dan Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Staatsbegroting). Disini kita kembali menemukan, bahwa undang-undang yang lahir dari "Gesetzgebung" selalu mengandung ketentuan-ketentuan yang "regelgevend" atau mengatur sedangkan undang-undang yang lahir dari "Staatsbegroting" tidak "regelgevend" atau tidak mengatur; dalam hal APBN hanyalah "consent" DPR.

9. Dan pada penutup catatan ini nampak perlahan-lahan sebuah kesimpulan, yang mula-mula samar-samar namun makin lama makin jelas wujudnya. Ketika pada 5 Juli 1959 kita bertekad kembali kepada UUD 1945 dan ketika pada 11 Maret 1966 kita bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, kita tidak menduga bahwa semua itu akan berjalan tidak mudah, tidak lancar, dan tidak tuntas. Ternyata pengaruh alam pikiran sistem pemerintahan perlemitter yang tunasnya timbul sejak saat-saat negara ini baru dilahirkan dan mencapai puncak kesuburannya pada masa berlakunya UUDS 1950 tidak mudah sirna begitu saja. Bahkan di antara tahun-tahun UUDS

rangkali karena UUD 1945 Pasal II Aturan Peralihan mengatakan "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar

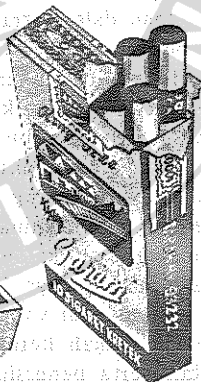
ini", lalu kemudian orang berkesimpulan bahwa juga sistem pemerintahan negara menurut UUDS 1950 masih langsung berlaku ?

Jakarta, Oktober 1981

GUDANG GARAM

tetap mantap dan unggul

HARUM GURIH NIKMAT



PT. PERUSAHAAN ROKOK
tjap GUDANG GARAM

KEDIRI



SAMBANG KEHORMATAN