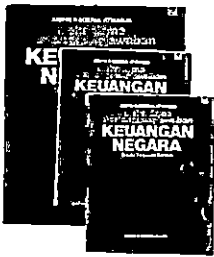


RESENSI BUKU

Sudut Hukum Mengenai Tanggungjawab Keuangan Negara



- Judul buku : Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis
Penulis : Arifin P. Soeria Atmadja
Penerbit : PT. Gramedia, Jakarta, 1986
Tebal : 215 halaman.

Kalau orang berbicara tentang APBN atau anggaran negara pada umumnya maka biasanya bobot pembicaraan lebih ditekankan pada angka-angka atau perhitungan ekonomi. Jarang didapat pembicaraan mengenai ini. Pembicaraan ini masih sangat jarang dilihat dari sudut hukum, lebih-lebih kaitannya dengan pertanggung-jawaban.

Pada tahun 1983 Arifin P. Soeria Atmadja mempertahankan disertasi didepan Senat UNPAD Bandung dengan judul "Segi Hukum Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis". Meskipun sudah lampau selama lebih kurang 9 tahun sejak dipertahankan dan 6 tahun sejak dipublikasikan tetapi permasalahan, kesimpulan, dan rekomendasi yang dimuat

di dalam buku ini tetap relevan dengan apa yang kita hadapi dan kita butuhkan dewasa ini.

Masalah pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan negara merupakan masalah sangat penting di dalam administrasi pemerintahan sebab keuangan negara itu merupakan "urat nadi kehidupan negara". Karenanya menjadi sangat penting pula adanya kepastian hukum mengenai mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Buku ini membedah masalah-masalah yang penting itu dengan cukup tuntas.

Permasalahan pertama yang diangkat dalam buku ini adalah adanya dualisme hukum mengenai anggaran negara. Dikatakan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan rutin cukup

banyak dana yang dipergunakan yang sumbernya bisa berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Masalahnya, dasar hukum pengelolaan anggaran itu sekarang ada dua yaitu UUD 1945 (pasal 23) dan Indische Compatibiliteitswet (ICW) 1925 yang berlaku sejak jaman kolonial Belanda; dan pemberlakuannya itu didasarkan pada aturan peralihan pasal II UUD 1945. Tentang keberlakuan ICW 1925 ini bahkan setiap UU APBN selalu menyebut secara eksplisit bahwa ketentuan-ketentuan ICW 1925 yang bertentangan dengan bentuk, susunan, dan isi UU APBN 1925 dinyatakan tidak berlaku; artinya ICW tetap berlaku pada segi-segi yang tidak bertentangan dengan UU APBN dalam bentuk, susunan, dan isinya.

Dari segi pengertian yuridis secara formal dan material ditegaskan bahwa sebenarnya aturan UU APBN dan ICW 1925 terdapat perbedaan bobot sebab UU APBN hanya mempunyai bobot formal sedangkan ICW 1925 mempunyai bobot formal dan material sekaligus. Karena bobotnya yang seperti itu ICW dipandang sebagai UU Pelaksanaan UU APBN sepanjang bentuk, susunan, dan isinya tidak bertentangan dengan UU APBN itu. Disinilah timbulnya "dualisme" keberlakuan peraturan perundang-undangan tentang anggaran negara itu segera nampak; sebab sejak 1980 Presiden telah mengeluarkan Kepres bernomor 14 A tahun 1980 yang ternyata merupakan Peraturan Pelaksanaan terhadap APBN. Jadinya ada dua peraturan pelaksanaan APBN yang berlaku secara bersama, yaitu, ICW (karena bobot formal dan materialnya) dan Kepres no. 14 A tahun 1980 (Kepres ini sudah pernah diubah dan diperbaharui dengan Kepres baru tentang

hal yang sama tetapi secara prinsip materinya tetap sama). Permasalahannya adalah : manakah yang harus dianut secara yuridis dan praktis ?

Kalau saja kedua peraturan perundang-undangan tersebut memuat materi yang sama atau saling melengkapi maka pertanyaan tentang "manakah" itu tak perlu timbul. Namun keduanya disamping berbeda secara hirarkial, ternyata memuat pula perbedaan materi yang dalam buku ini disebutkan, antara lain, adanya pergeseran wewenang. Jika didasarkan pada tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam TAP MPR No. XX/1966 maka Kepres No. 14 A jelas derajatnya lebih rendah dari ICW 1925 sehingga tak mungkin mengesampingkan ICW itu; apalagi Kepres No. 14 A 1980 yang bersumber pada UU PABN hanyalah memiliki bobot formal. Tapi secara hakiki Kepres No. 14 A 1980 ini telah menambah dan mengubah ketentuan material ICW. Lihatlah misalnya tentang pergeseran wewenang dan tanggung jawab : menurut Kepres No. 14 A / 1980 bendaharawan hanya bertanggungjawab kepada atasan langsung, sedangkan menurut ICW (pasal 77) bendaharawan itu bertanggungjawab kepada BPK dan kepada atasan langsung. Begitu juga wewenang menjadi bergeser karena menurut Kepres 14 A / 1980 bendaharawan lebih berfungsi sebagai juru bayar atas perintah kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek, pada hal menurut ICW bendaharawan itu disertai tugas menerima, menyimpan, dan atas perintah mengeluarkan uang atau barang milik negara yang bertanggung jawab kepada BPK; namun demikian menurut ICW bendaharawan itu dapat menolak untuk menerima atau mengeluarkan uang/barang

atas perintah atasan seandainya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Arifin mengkhawatirkan timbulnya kolusi dari konstelasi hubungan administrasi keuangan negara yang seperti ini.

Persoalan yang juga muncul adalah ini: bagaimana mekanisme pertanggungjawaban untuk mengimplementasikan pasal 23 (5) UUD 1945 dan kepada lembaga negara mana pemerintah menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan? Memang secara mikro bendaharawan bertanggungjawab secara vertikal dan secara makro (sesuai pasal 23 (5) UUD 1945) BEPEKA memeriksa tanggungjawab keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah. Namun bagaimana mekanisme untuk itu tidak jelas dukungan yuridisnya, dan kepada lembaga negara mana pemerintah menyampaikan tanggungjawab keuangan negara itu belum ada perumusan yuridisnya.

Tampak jelas bahwa ada dilema dalam hal anggaran negara ini yakni dilema pelaksanaan Peraturan perundang-undangan ICW 1925 dan Kepres No. 14 A tahun 1980 (tentu dengan Kepres-Kepres yang memperbaharainya) yang pada gilirannya berimplikasi timbulnya dualisme hukum di bidang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Hal ini tidak dapat dihindari mengingat kenyataan pelaksanaan pembangunan tidak selalu sejalan dengan keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Kepres No. 14 A oleh penulis dipandang sebagai terobosan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengisi kesenjangan hukum yang dibutuhkan oleh pembangunan; dan Kepres tersebut dapat

dilihat sebagai perubahan dan tambahan terhadap materi ICW 1925.

Kesimpulan pertama dari buku ini menyebutkan bahwa ICW sebagai UU organik yang menjabarkan pasal 23 UUD 1945 adalah tidak sesuai, baik ditinjau dari segi yuridis maupun dari sudut operasional, dalam konstelasi ketatanegaraan RI. Tetapi tetap berlakunya ICW tetap melanggengkan dualisme hukum yang kendati bersifat luwes dan akomodatif sebenarnya akan menimbulkan dampak negatif dalam jangka panjang karena selalu dihadapkan pada pilihan yang lebih bersifat kebijaksanaan temporer daripada peraturan perundang-undangan yang mapan. Oleh karena itu penulis merekomendasikan dibuatnya UU tentang perbendaharaan Negara yang dapat menggantikan ICW yang sebenarnya secara idil dan konstitusional memang sejak lama harus diganti.

Hal lain yang disimpulkan oleh penulis, dan agaknya aneh jika dilihat dari rumusan pasal 23 (5) UUD 1945, adalah bahwa seharusnya Pemerintah sebagai pemegang kuasa dari DPR untuk melaksanakan APBN mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara itu kepada DPR yang memiliki hak bergrooting dan memberikan kuasa itu; jadi bukan kepada BPK. Mekanisme pertanggungjawaban APBN tersebut sebaiknya dituangkan di dalam Tap MPR, atau UU Perbendaharaan Negara (yang hendaknya segera dibuat), dan tidak sekedar didasarkan semata-mata pada salah satu pasal UU APBN yang hanya bersifat formal dan temporal itu.

*** Moh. Mahfud MD.