

Keterangan Ahli

**KASUS PEMBELIAN SAHAM PT NEWMONT NUSA TENGGARA OLEH
PEMERINTAH**

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi. Pemohon, Termohon I, Termohon II, Para Ahli, dan Hadirin sekalian yang dimuliakan.

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh. Selamat siang dan salam sejahtera bagi kita semua.

Pertama-tama, perkenankanlah saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Hakim Panel Mahkamah Konsitusi yang telah mengizinkan saya sebagai Ahli Hukum Keuangan Negara dari pihak Termohon II (Badan Pemeriksa Keuangan) untuk menyampaikan penjelasan saya dalam kasus pembelian saham PT NEWMONT NUSA TENGGARA sebanyak 7% oleh pihak Pemohon (Pemerintah).

Kedua, ringkasan sebagian pendapat saya telah disampaikan sebelumnya oleh Rektor Universitas Patria Artha Makassar kepada para Termohon yang mungkin materinya telah disampaikan dalam forum ini, dan pada hari ini saya diberikan kesempatan untuk menyampaikan secara langsung.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati.

Kasus yang terjadi antara Pemohon, Termohon I, dan Termohon II adalah sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup Hukum Keuangan Negara. Yaitu merupakan kasus yang terjadi dalam hubungan antara Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif dalam rangka penetapan Undang-undang APBN serta dalam rangka pelaksanaan UU APBN.

Oleh karena itu, tanpa memiliki pretensi yang berlebihan, dan mengurangi arti penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya, saya berpendapat bahwa penjelasan

dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sudah selayaknya dipandang memiliki relevansi yang relatif tinggi dibandingkan dengan penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya. Hal ini tentunya dengan mengacu pada azas proporsionalitas, yaitu dengan menempatkan disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagai instrumen untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang Hukum Keuangan Negara.

Dalam praktek selama ini, mengingat disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara di Indonesia belum berkembang, sekedar untuk mencari pembenaran bahwa masalah-masalah Keuangan Negara telah dianalisis dari aspek hukum, kasus-kasus yang terjadi dalam lingkup Keuangan Negara seringkali dianalisis oleh berbagai pihak dengan menggunakan sudut pandang dari berbagai disiplin ilmu hukum, misalnya: Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Bisnis, Hukum Pidana, dan juga Hukum Perdata. Padahal, ini adalah satu pemahaman yang kurang tepat atau kalau boleh dikatakan, keliru.

Sehubungan dengan itu, perkenankanlah saya menyampaikan penjelasan kasus tersebut dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagaimana yang telah saya pelajari dan alami selama ini, baik sebagai akademisi maupun sebagai praktisi. Sebagai praktisi, yaitu ketika saya ditunjuk sebagai **Ketua Tim Kecil Penyusunan Rancangan Undang-undang Bidang Keuangan Negara** yang kemudian menjadi Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati

Menurut studi Ilmu Hukum Keuangan Negara, Pengelolaan Keuangan Negara terbagi dalam dua aspek (sisi), yaitu : aspek politis dan aspek administratif.

Dalam kajian Ilmu Hukum Keuangan Negara, aspek politik keuangan negara ini secara substansi mengatur hubungan hukum antara lembaga legislatif dan

lembaga eksekutif dalam rangka penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

Secara konkrit, aspek politis keuangan negara tersebut terkait dengan pelaksanaan pemikiran/ ide yang terkandung dalam undang-undang dasar. Yakni, mengatur bagaimana amanah undang-undang dasar yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pemenuhan hak-hak azasi warga negara harus diwujudkan.

Amanah Undang-Undang Dasar dimaksud diwujudkan dalam bentuk kegiatan pengelolaan rumah tangga negara, baik dari aspek kegiatan yang akan dilaksanakan maupun dari aspek pembiayaannya (*financing*). Dari aspek pembiayaan, pada hakekatnya, menjawab pertanyaan bagaimana pemerintah dapat membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan hak-hak azasi warga negara.

Di negara demokratis, peran rakyat melalui sistem perwakilannya (lembaga legislatif) dalam pelaksanaan aspek politis keuangan negara ini sangat dominan dibandingkan peran pemerintah (lembaga eksekutif) yang, pada prinsipnya, hanya merupakan pelaksana. Mewakili rakyat, setiap tahun, lembaga legislatif membuat kesepakatan dengan lembaga eksekutif mengenai rencana kerja yang harus dilakukan dalam rangka mewujudkan amanah undang-undang dasar tersebut di atas. Kesepakatan tersebut bukan saja berisi kegiatan-kegiatan yang harus dan akan dilaksanakan, akan tetapi juga berisi bagaimana cara pembiayaannya. Dalam arti, dari mana pendanaan untuk membiayai kegiatan tersebut dapat diperoleh. Kesepakatan inilah yang kemudian dikenal secara luas dengan istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dengan demikian, **secara politis, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah suatu bentuk kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang berisi rencana kegiatan dan cara pembiayaannya.** Dalam kesepakatan tersebut lembaga legislatif memberikan kewenangan sepenuhnya kepada lembaga eksekutif untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang tertuang didalamnya, di satu sisi, dan memberikan kewenangan untuk mengupayakan

pendanaan dalam rangka membiayai kegiatan tersebut. **Inilah yang kemudian dikenal dengan istilah *autorisation parlementaire***. Dalam bahasa yang lebih umum dikenal oleh masyarakat luas inilah inti dari hak budget lembaga *legislative*.

Sebagaimana layaknya suatu kesepakatan, kesepakatan antara kedua lembaga politik tersebut juga memiliki konsekwensi logis dalam bentuk hak dan kewajiban bagi kedua-belah pihak.

Di pihak lembaga legislatif, hak yang timbul dengan adanya kesepakatan dimaksud adalah **hak untuk melakukan pengawasan** terhadap pelaksanaan persetujuan yang telah dituangkan dalam suatu produk perundang-undangan. Hak pengawasan lembaga legislatif, pada hakekatnya, mencakup baik pada sisi pelaksanaan pengeluaran negara, maupun pada sisi penerimaan negara. Hal ini oleh karena melalui kedua sisi itulah pelaksanaan persetujuan diwujudkan.

Hak lainnya yang sangat penting artinya bagi lembaga legislatif adalah **hak untuk meminta pertanggungjawaban** kepada lembaga eksekutif terhadap pelaksanaan rencana kerja maupun rencana pembiayaannya. Sementara itu, kewajiban yang harus dilakukan oleh lembaga tersebut adalah memberikan dukungan maupun konsultasi agar pelaksanaan kesepakatan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Di pihak lain, seperti hakekat nama yang melekat, lembaga eksekutif, pada prinsipnya, adalah pelaksana dari keputusan yang telah disetujui dan ditetapkan oleh rakyat melalui lembaga perwakilannya. Oleh sebab itu, bila diperhatikan, **hak lembaga eksekutif adalah hak untuk melaksanakan kesepakatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan mewujudkan semua rencana yang terkandung di dalamnya**.

Terkait dengan peran lembaga eksekutif tersebut, semua kebijakan yang disusun oleh pemerintah adalah kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan kesepakatan. Bukan merupakan kebijakan yang bersifat konsepsional yang berujung pada perubahan substansi kesepakatan.

Terhadap kenyataan ini, banyak ahli berpendapat bahwa hak yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dalam hal ini **tidak lebih hanya merupakan suatu bentuk kewajiban**. Bukan hak dalam arti yang sebenarnya, karena ternyata lebih cenderung berupa kewajiban untuk melaksanakan perintah/ kesepakatan.

Di sisi lain, kewajiban lembaga eksekutif adalah menyusun pertanggungjawaban pada akhir periode atas berbagai program dan kegiatan yang telah disetujui lembaga legislatif. Pertanggungjawaban dimaksud, disamping mencakup kinerja lembaga eksekutif dalam mewujudkan program-program kerja yang telah direncanakan (*performance responsibility*), juga mencakup pertanggungjawaban keuangan (*financial responsibility*), yang terdiri dari pertanggungjawaban atas pemungutan dana-dana yang bersumber dari masyarakat dan penggunaan dana tersebut untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan.

Pembagian peran antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif sebagaimana dikemukakan di atas, telah memberikan inspirasi bagi lahirnya prinsip transparansi anggaran (*fiscal transparency*) di era modern yang pada intinya, antara lain, menekankan adanya kejelasan peran antara pihak yang mengusulkan dan pihak yang memutuskan; antara pihak pengambil keputusan dan pihak pelaksana keputusan.

Selanjutnya, bila dicermati, pola dan mekanisme yang berkembang dalam penyusunan anggaran antara dua lembaga politik itulah yang kemudian juga melahirkan berbagai prinsip dasar dalam pengelolaan anggaran negara yang hingga kini masih tetap dipertahankan. Prinsip-prinsip dimaksud, pada hakekatnya merupakan alat bagi lembaga legislatif untuk dapat melakukan pengawasan secara efektif dan efisien terhadap pelaksanaan anggaran negara yang dilakukan oleh lembaga eksekutif.

Prinsip-prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai *golden principles of Budget execution* tersebut terdiri dari: prinsip-prinsip *prealable*, *annualitas*, *unitas*, *spesialitas/ spesifitas*, dan prinsip *universalitas*.

Sebagai contoh, dapat disebutkan di sini misalnya, **prinsip anterioritas** atau **prinsip prealable** yang menekankan bahwa anggaran negara harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan. Kemudian, **prinsip anualitas** atau **prinsip periodisitas** yang menyatakan bahwa anggaran negara harus dilaksanakan dalam suatu periode tertentu yang ditandai dengan titik awal dimulainya anggaran (suatu tanggal tertentu) dan diakhiri pada suatu tanggal tertentu. Selanjutnya, **prinsip spesialitas** merupakan prinsip yang menekankan bahwa alokasi dana anggaran harus spesifik atau terinci berdasarkan fungsi, organisasi hingga ke jenis pengeluaran/ belanja.

Prinsip-prinsip itulah yang memberikan karakter pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sehingga memiliki ciri-ciri, antara lain, *single periode*, artinya bahwa pengeluaran tidak dapat dilakukan secara akumulasi dari otorisasi yang diberikan dalam beberapa tahun; dan *specified*, artinya bahwa alokasi pengeluaran tidak dapat diberikan secara global, melainkan harus bersifat rinci dan spesifik. Walaupun, karena alasan teknis, lembaga legislatif tidak jarang terpaksa memberikan alokasi yang bersifat *conditional* dengan jumlah global. Namun demikian, alokasi dimaksud baru dapat dilaksanakan pihak eksekutif, bilamana kondisi yang dipersyaratkan terpenuhi dan rincian kegiatan yang diajukan disetujui oleh lembaga legislatif.

Prinsip-prinsip dasar yang kemudian dijadikan sebagai acuan dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara tersebut, bila dicermati, ternyata merupakan pilar pengawasan bagi lembaga legislatif terhadap pelaksanaan kesepakatan dengan pihak eksekutif. Artinya, **prinsip-prinsip dasar dimaksud diciptakan untuk memberikan batasan kepada lembaga eksekutif sebagai pelaksana agar tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan.**

Lebih dari itu, bila dicermati lebih lanjut, bahwa salah satu prinsip tersebut, yaitu prinsip anterioritas atau prinsip prealable, **telah menempatkan lembaga legislatif dalam posisi yang lebih tinggi/ lebih kuat dibandingkan posisi lembaga eksekutif.** Dalam praktek, hal ini diwujudkan dengan adanya berbagai

ketentuan dalam perundang-undangan terkait dengan pengelolaan anggaran dan belanja negara yang melarang untuk melakukan perikatan bila tidak tersedia dana dalam anggaran.

Sementara itu, bagi lembaga legislatif sendiri, prinsip-prinsip tersebut dijadikan sebagai ukuran dalam melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan kesepakatan maupun kepatuhan lembaga eksekutif terhadap berbagai keputusan lembaga legislatif.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati.

Bila aspek politis keuangan negara mengatur hubungan hukum antara lembaga politis dalam penyusunan dan penetapan APBN, aspek administratifnya mengatur hubungan hukum antara berbagai instansi dalam lembaga eksekutif dalam melaksanakan APBN.

Terkait dengan itu, dapat dikatakan bahwa berbagai **tindakan para pejabat publik** dalam lingkup administratif hanya merupakan **operasionalisasi keputusan politis**, yaitu keputusan yang telah dituangkan dalam APBN.

Tindakan kepala pemerintahan, selaku pimpinan lembaga eksekutif, diwujudkan dalam bentuk penerbitan dokumen pelaksanaan anggaran yang memungkinkan dilaksanakannya APBN. Tindakan ini dalam Hukum Keuangan Negara dikenal dengan pemberian *autorisation presidentiel* atau *autorisation gouvernementale*.

Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan APBN dimaksud diterbitkanlah berbagai surat keputusan yang memiliki karakter otorisasi yang dijadikan dasar bagi pelaksanaan pengeluaran negara. Penerbitan surat keputusan dimaksud merupakan pemenuhan unsur untuk melengkapi langkah operasionalisasi keputusan politis. Dengan demikian, penerbitan berbagai (surat) keputusan oleh pejabat publik dalam pelaksanaan APBN bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri, melainkan merupakan akibat dari suatu keputusan politis yang telah diambil dalam rangka penyusunan dan penetapan APBN.

Satu hal yang menjadi kunci dalam aspek administratif ini adalah bahwa pelaksanaan pembiayaan kegiatan dimaksud harus mengikuti prosedur baku dan berpatokan pada norma-norma pengelolaan keuangan negara agar terhindar dari kemungkinan terjadinya kerugian negara.

Oleh karena itu, pemikiran utama yang harus dijadikan landasan bagi para pejabat / pengelola keuangan negara dalam melakukan tindakan pengeluaran negara adalah dengan menghindarkan terjadinya kerugian negara.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati.

Sudut pandang dari dua aspek sebagaimana tersebut di atas ditrapkan pula di Indonesia. Bahkan, di Indonesia pemisahan dimaksud diwujudkan secara tegas dengan menempatkan kedua aspek pengelolaan keuangan negara tersebut dalam undang-undang yang berbeda. Yaitu, aspek politis pengelolaan keuangan negara dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sedangkan aspek administratifnya dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam kedua undang-undang tersebut di atas diatur pengelolaan Keuangan Negara yang ditrapkan di Pemerintah Pusat dan juga pengelolaan Keuangan Negara yang ditrapkan di Pemerintah Daerah. Hal itu dilakukan, karena konsepsi pengelolaan keuangan daerah, pada hakekatnya, merupakan konsepsi pengelolaan keuangan negara pada umumnya yang ditrapkan dalam wilayah yang terbatas, yaitu dalam wilayah Propinsi, Kabupaten, maupun Kotamadya.

Atas dasar uraian yang dipaparkan di atas, menurut kenyataannya Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bukanlah mengatur hal yang sama dengan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pada prinsipnya, mengatur operasionalisasi keputusan politis yang telah dituangkan dalam Undang-undang APBN yang telah diputuskan sesuai Undang-undang No. 17 Tahun 2003.

Dengan demikian, Undang-undang Perbendaharaan Negara tidak mengatur hal yang sama dengan yang diatur dalam Undang-undang Keuangan Negara. Dengan mengacu pada materi pengaturan dan juga hubungan di atas, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bukanlah merupakan *lex specialis* Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Oleh karena itu, bila terdapat pihak-pihak tertentu yang menyatakan bahwa Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan *lex specialis* dari Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah sama sekali tidak berdasar. Dalam hal ini hampir dapat dipastikan bahwa pihak-pihak tersebut kurang memahami *historic and philosophical back ground*, *raison d'etre*, maupun *nature* dari Undang-undang Perbendaharaan tersebut.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati.

Bila dicermati secara teliti, konsep pemikiran tentang pengelolaan keuangan negara dalam rangka membiayai kegiatan pemerintahan negara sebagaimana dikemukakan di atas terkristalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45), yaitu dalam Bab VIII pasal 23. Pasal ini pada hakekatnya memuat inti utama pengelolaan keuangan negara, yaitu hubungan hukum antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan dan penetapan APBN.

Berbeda dengan undang-undang dasar beberapa negara maju (dan juga UUDS 1950) yang mengatur masalah hubungan ini secara luas dan rinci, UUD 45 yang secara historis penyusunannya yang sangat singkat memang diciptakan dengan karakter yang simple dan fleksibel. Oleh sebab itulah, dalam ayat 4 pasal tersebut (kini Pasal 23C) diamanatkan agar hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Artinya, dengan tetap mempertahankan karakter UUD 1945, pengaturan lebih lanjut dan rinci tentang pengelolaan keuangan negara dilakukan dalam tataran ketentuan yang lebih rendah, yaitu undang-undang.

Pengaturan lebih lanjut yang dimaksudkan dalam UUD 1945 tersebut bukan saja menyangkut sisi politis pengelolaan keuangan negara, melainkan juga menyangkut sisi administratifnya.

Oleh sebab itu, kemudian lahirlah Paket Undang-undang Bidang Keuangan Negara yang terdiri dari Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Walaupun inti pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan melalui APBN, dalam penjelasan Umum angka 3 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara tersebut dinyatakan bahwa lingkup pengelolaan keuangan negara, pada prinsipnya, dapat dikelompokkan ke dalam tiga sub bidang, yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dua sub bidang yang pertama memiliki karakter pemerintah dalam arti sebenarnya, karena merupakan pemegang kebijakan negara. Sementara itu, sub bidang ketiga merupakan perwujudan pemerintah sebagai swasta.

Dengan tetap mengacu pada Pasal 23 dan Pasal 23C UUD 1945, kendati motivasi dan tata kelola (unsur) keuangan negara di masing-masing sub bidang memiliki perbedaan, pengawasan DPR, baik bersifat *pre* maupun *post*, mutlak diperlukan. Pengawasan DPR bukan hanya terbatas pada pengelolaan di masing-masing sub bidang, mutasi unsur-unsur keuangan negara dari satu sub bidang ke sub bidang lainnya, secara prinsip, memerlukan ijin DPR. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemberian kewenangan legislatif (*autorisation parlementaire*) kepada lembaga eksekutif.

Secara historis, sebagaimana dikemukakan dalam bagian sebelumnya, hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penetapan APBN memang sangat spesifik. Bila lembaga eksekutif yang memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan (undang-undang) APBN hal tersebut semata-mata hanyalah karena alasan teknis pelaksanaan. Namun, kekuasaan

anggaran yang sebenarnya terletak di tangan lembaga legislatif. Hal ini jelas tergambar dalam penjelasan di atas, yang ternyata juga dinyatakan dalam UUD 1945.

Undang Dasar Tahun 1945 memuat norma yang mengatur bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan dewan daerah. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden maka Presiden menjalankan APBN tahun yang lalu.

Oleh sebab itu, hubungan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam hal penetapan UU APBN tidak didasarkan pada prinsip kesetaraan, melainkan lebih bersifat sub-ordonatif, yaitu yang satu lebih tinggi dari yang lain.

Bila diperhatikan, sifat khusus APBN tersebut sebagai undang-undang dibandingkan dengan undang-undang lain pada umumnya, bukanlah terletak pada proses penyusunan maupun penetapannya, melainkan pada sifat UU APBN itu sendiri yang merupakan *acte condition (beschikking)*, dan bukan merupakan *acte regle*.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati

Setelah APBN ditetapkan, kekuasaan pelaksanaannya berada di tangan kepala pemerintahan, yaitu Presiden. Praktek seperti ini, yang merupakan *best practice* dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan di berbagai negara, telah dilaksanakan jauh sebelum lahirnya Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yaitu sejak kemerdekaan dengan mendasarkan pada ketentuan pasal 25 Indonesische Comptabiliteits Wet (ICW 1925).

Namun, dengan mengacu pada pasal 4 UUD 1945, terkait dengan kekuasaan Presiden dalam pengelolaan Keuangan Negara tersebut, PROF. DR. BAGIR MANAN, sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara, dalam workshop yang diselenggarakan bersama antara Tim Pembahas Paket RUU Bidang Keuangan

Negara dengan Universitas Pejajaran pada tanggal 27 Januari 2003 di Bandung memberikan pendapatnya dengan rumusan sebagai berikut :

“Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan”.

Dengan berpatokan pada konsepsi bahwa dalam konteks ini negara merupakan Subyek/ Pengelola Keuangan Negara, yaitu sebagai otoritas yang memiliki tugas dan kewajiban menjamin tersedianya layanan kepada masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang dasar, memiliki konsekuensi logis bahwa pengelolaan keuangan negara dimaksud harus dilakukan melalui suatu sistem yang dikenal dengan sistem anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pengelolaan keuangan negara melalui sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, pada hakekatnya menghendaki bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan melalui suatu siklus yang disebut dengan siklus APBN, dan pengelolaan tersebut mencakup lingkup politis dan juga lingkup administratif.

Sehubungan dengan itu, dalam Tata Kelola Keuangan Negara, harus memiliki ciri-ciri :

- Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara merupakan sebagian dari kekuasaan pemerintahan
- Kekuasaan atas pengelolaan Keuangan Negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara
- Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, setiap tahun disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Oleh karena itu, dengan mengacu pada gagasan/ pandangan sebagaimana dikemukakan di atas, disusunlah butir-butir tersebut dalam pasal-pasal draft RUU Keuangan Negara.

Selanjutnya, setelah melalui pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan RUU dimaksud ditetapkan sebagai undang-undang, yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, kini dapat dilihat bahwa:

1. Salah satu makna kekuasaan yang terkandung dalam pasal 4 UUD 1945 tersebut, yang digunakan sebagai ciri tata kelola keuangan negara, kemudian dituangkan dalam pasal 6 ayat (1).
2. Selanjutnya, terkait dengan kekuasaan Presiden dalam pemerintahan negara tersebut, dalam pasal 7 ayat (1) dinyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dimaksud digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.
3. Sebagai kata kunci, sehubungan dengan kekuasaan Presiden sebagaimana dimaksud di atas, pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa, dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, setiap tahun disusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dari uraian yang disampaikan di atas secara jelas dapat ditelusuri bahwa, alur logika yang diikuti dalam menetapkan/ menyusun kekuasaan dan pengelolaan keuangan negara **hanya terarah** pada Bab VIII UUD 1945, yaitu Pasal 23.

Khusus, dalam penyusunan RUU Keuangan Negara dimaksud alur pikir para penyusun, sesuai dengan makna yang terkandung dalam Pasal 4 UUD 1945 itu sendiri, tidak pernah mengkaitkan kekuasaan pemerintahan dengan Pasal 33 UUD 1945.

Dengan demikian, pemahaman terhadap konsepsi Keuangan Negara harus dilakukan secara utuh, mulai dari subyek, obyek, tata kelola, dan tujuannya.

Berkaitan dengan itu, Keuangan Negara harus dipahami bukan sekedar sebagaimana didefinisikan dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, melainkan harus dikaitkan dengan pasal-pasal berikutnya secara mengalir, yaitu dengan pasal-pasal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, dan pasal 15.

Dengan pemahaman yang utuh dan mengalir tersebut dapatlah dipahami bahwa Keuangan Negara merupakan asset negara yang bersifat aktif. Oleh karena itu, masalah-masalah Keuangan Negara semata-mata hanya didasarkan pada amanah sebagaimana tertuang dalam Bab VIII UUD 45. Tidak terkait dengan pemahaman tentang kekayaan negara sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 33 UUD 45 yang bersifat potensi (pasif), seperti misalnya: kekayaan alam yang berupa deposit tambang, kekayaan di laut, dlsb.

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati.

Selama ini, berbagai pihak telah mengartikan secara salah peran Menteri Keuangan dalam pengelolaan Keuangan Negara. Menteri Keuangan dalam pengelolaan Keuangan Negara selalu diartikan sebagai Bendahara Umum Negara. Padahal, dalam hal tertentu, Menteri Keuangan bertindak selaku pembantu Presiden yang menangani masalah-masalah Keuangan Negara. Dalam perannya yang demikian, Menteri Keuangan adalah Menteri Teknis sebagaimana menteri lainnya.

Kedudukan Menteri Keuangan selaku BUN adalah ketika bertindak selaku Pejabat Perbendaharaan saat berhadapan dengan Menteri Teknis selaku Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan APBN. Kewenangan Menteri Keuangan selaku BUN bersifat limitatif sebagaimana dinyatakan dalam pasal 7 Undang-undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Peran Bendahara Umum Negara pada prinsipnya tidak berbeda dengan Bendahara yang ada di berbagai kementerian/ lembaga, namun memiliki cakupan tugas yang lebih luas dan komprehensif yang meliputi pengelolaan uang, kekayaan, utang, dan piutang. Dalam hal ini perlu digarisbawahi bahwa, kewenangan Bendahara Umum Negara untuk menempatkan uang dan melakukan investasi sangat dibatasi, karena hanya merupakan tindakan dalam pengelolaan kas (*cash management*) untuk mencegah terjadinya *idle cash*.

Oleh sebab itu, Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menggunakan terminologi 'Pemerintah' dan 'Menteri Keuangan'.

Terminologi 'Pemerintah' digunakan ketika tindakan/ keputusan di bidang keuangan negara tersebut dilakukan oleh Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Menteri Teknis yang menangani masalah-masalah Keuangan Negara atau oleh Menteri Teknis lainnya. Dalam operasi pencairan dananya sudah tentu akan dilakukan oleh Bendahara Umum Negara yang dalam hal ini adalah juga Menteri Keuangan, yang dalam praktek keseharian dilakukan oleh pembantunya (Dirjen. Perbendaharaan).

Sedangkan terminologi 'Menteri Keuangan' digunakan ketika tindakan/ keputusan di bidang keuangan negara tersebut dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

Hal inilah yang harus dipahami, sehingga tidak terjadi kerancuan ketika membaca Undang-undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara :

- Pasal 7 ayat (2) huruf h yang berbunyi : **Menteri Keuangan** selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi;

dibandingkan dengan

- pasal 41 ayat (1) yang berbunyi : **Pemerintah** dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/ atau manfaat lainnya.

Maksud yang terkandung dalam pasal 41 ayat (1) tersebut adalah jelas bukan dilakukan oleh Menteri Keuangan selaku BUN, melainkan oleh Menteri Teknis lainnya yang bertindak atas nama Pemerintah yang menangani masalah-masalah terkait dengan kegiatan investasi dengan motif mencari keuntungan, yaitu Menteri BUMN.

Hal ini tentunya sejalan dengan motif kegiatan pemerintah dalam pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, dalam hal ini Kementerian Keuangan, untuk penyelenggaraan layanan publik yang bersifat *non profit oriented*.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dan dihubungkan dengan Undang-undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 68 dan 69 keberadaan Pusat Investasi Pemerintah (PIP) pada saat ini di Kementerian Keuangan adalah sangat janggal.

Alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal tersebut antara lain adalah bahwa PIP sebagai BLU seharusnya bercirikan sebagai institusi pemerintah penyedia layanan publik yang tidak berorientasi pada profit (*not for profit*). Kenyataannya, sebagai lembaga investasi, *by nature PIP* merupakan institusi yang berorientasi pada pemupukan keuntungan (*profit oriented*).

Di awal kelahirannya, ketika masih bernama Badan Investasi Pemerintah (BIP) dan bernaung di bawah Ditjen. Perbendaharaan yang merupakan Bendahara Umum Negara *in daily term*, BIP merupakan *Bank for unbankable institution/ company*. Sebagaimana praktek di berbagai negara, peran BIP sangat penting dalam membantu lembaga penyedia layanan publik non kementerian yang membutuhkan pendanaan. Ini merupakan fungsi pemerintah, dan untuk itu pemerintah tidak memungut imbalan/ bunga sebagaimana layaknya bank.

Namun dalam perkembangannya BIP dikembangkan dengan pola *Public Private Partnership* untuk memfasilitasi pihak swasta dalam melakukan investasi, khususnya, di bidang pembangunan infra structure. Pada saat itulah, secara mendasar telah terjadi perubahan motif/ orientasi fungsi BIP, sehingga BIP tidak layak lagi berada di bawah Ditjen. Perbendaharaan selaku BUN dan diputuskan untuk ditarik di bawah kendali Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan.

Namun, apa pun bentuk, peran, dan motivasi PIP, lembaga tersebut adalah unit organisasi di bidang pengelolaan investasi Pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Seluruh dana PIP

merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan yang dikelola melalui sistem APBN.

Dengan demikian, PIP berkewajiban menyusun Rencana Bisnis Anggaran (RBA) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rencana Kerja Kementerian/ Lembaga (RKAK/L) Kementerian Keuangan.

Sebagai satuan kerja pemerintah, pendanaan kegiatan BLU dialokasikan dalam APBN yang memerlukan proses pembahasan dan penetapan di lembaga legislatif (DPR).

Yang Mulia Ketua dan para Hakim Anggota Majelis Mahkamah Konstitusi dan para hadirin yang saya hormati

Dari penjelasan tersebut diatas dapat kiranya disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. APBN yang merupakan kesepakatan antara Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif diputuskan dalam suatu proses politik.
2. Dalam penetapan APBN kedudukan Lembaga Legislatif lebih kuat dibandingkan Lembaga Eksekutif.
3. Semua kegiatan dan alokasi dana untuk membiayai kegiatan semua kementerian/ lembaga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan penyediaan layanan publik memerlukan pembahasan dan penetapan/ persetujuan lembaga legislatif.
4. Pelaksanaan APBN merupakan tindak lanjut dari suatu proses politik.
5. Oleh sebab itu, pelaksanaan APBN tidak boleh menyimpang dari penetapan yang dilakukan oleh Lembaga Legislatif.

Selanjutnya, atas dasar simpulan dimaksud perkenankanlah saya menyampaikan pendapat terhadap kasus yang sedang disengketakan sebagai berikut :

1. Pembelian saham PT NEWMONT NUSA TENGGARA sebesar 7% oleh pihak Pemohon (Pemerintah) yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP harus dituangkan dalam Rencana Bisnis dan Anggaran PIP selaku BLU.
2. Rencana Bisnis dan Anggaran PIP selaku BLU sebagai bagian dari RKAK/L Kementerian Keuangan harus dibahas dan disetujui oleh DPR, baik oleh Badan Anggaran maupun oleh Komisi mitra kerja Kementerian Keuangan.
3. **Dengan demikian, Pembelian saham PT NEWMONT NUSA TENGGARA sebesar 7% oleh pihak Pemohon (Pemerintah), yang dalam hal ini dilakukan oleh PIP, harus dibahas dan disetujui terlebih dahulu oleh DPR sebelum dilaksanakan.**

Majelis Hakim Yang Mulia, demikianlah keterangan saya. Semoga keterangan ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya dan dapat menjadi masukan serta pertimbangan bagi Para Yang Mulia dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara ini dengan seadil-adilnya.

Terima kasih, Yang Mulia.

Wassalam mualaikum wr wb.

Jakarta, 04 April 2012

Drs. Siswo Sujanto, DEA

Ahli Hukum Keuangan Negara