

PENGERTIAN "KEUANGAN NEGARA"

Harun Alrasyid



Pemakaian istilah "keuangan negara" untuk pertama kali terdapat dalam UUD 1945. Untuk memahami pengertian istilah "keuangan negara" dapat diberikan beberapa penafsiran yaitu penafsiran menurut tata bahasa (gramaticale interpretatie), menurut sejarah (historische interpretatie), menurut sistematika (systematische interpretatie) dan menurut tujuan kaidah hukum (teleologische interpretatie). Dari berbagai penafsiran tersebut istilah "keuangan negara" harus diartikan secara resriktif yaitu hanya mengenai pelaksanaan APBN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam sejarah perundang-undangan Republik Indonesia, istilah "keuangan negara" dipakai untuk pertama kali di dalam UUD 1945,¹ Bab VIII ("Hal Keuangan"), Pasal 23, ayat 4 dan ayat 5. Karangan ini hanya membahas ayat 5 yang berbunyi sebagai berikut:

"Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

Pertanyaan yang timbul ialah: apakah yang dimaksud dengan istilah "keuangan negara" dalam ayat tersebut, yang menjadi tugas Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksanya? Untuk menjawab pertanyaan ini, saya akan

¹ Lihat Lampiran Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada UUD 1945 (Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959, Lembaran Negara Tahun 1959 No. 75). Dapat ditemukan juga dalam Harun Alrasyid, *Himpunan Peraturan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, Edisi Kedua, 1994), hal. 7.

melakukan beberapa macam penafsiran.²

Kalau dilakukan penafsiran menurut tata bahasa (*grammaticale interpretatie*), maka awalan "ke" dan akhiran "an" yang ditambahkan pada kata pokok "uang" maksudnya ialah segala sesuatu yang bertalian dengan soal uang. Pengertian ini terlalu luas, sehingga tidak memberikan kepastian hukum,³ bahkan dapat menimbulkan kesulitan baik bagi yang melakukan pemeriksaan, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan, maupun bagi yang memberikan pertanggungjawaban, yaitu Pemerintah.

Kalau dilakukan penafsiran menurut sejarah (*historische interpretatie*), dengan menyadari bahwa hal ini bukan merupakan suatu keharusan tetapi suatu kebutuhan,⁴ maka ditemukan istilah "landsgeldmiddelen" yang tercantum di dalam *Indische Staatsregeling*,⁵ Bab Keempat, yang judulnya "Van de begrooting en van geldleening" (Tentang anggaran dan tentang peminjaman uang), Pasal 117, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Er is een Algemeene Rekenkamer, belast met het toezicht over het beheer der landsgeldmiddelen en over de verantwoording der rekenplichtigen.
- (2) De instructie van de Kamer wordt bij algemeenen maatregel van de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van Nederlandsch-Indie.

Terjemahannya:

- (1) Ada Badan Pemeriksa Keuangan, yang bertugas untuk melakukan pengawasan tentang pengurusan keuangan negara dan tentang pertanggungjawaban wajib hitung.
- (2) Instruksi Badan tersebut ditetapkan dengan peraturan umum tentang pemerintahan, sesuai dengan undang-undang yang mengatur tentang

² Tentang empat macam cara penafsiran, yaitu gramatikal, historis, sistematis, dan teleologis, lihat Mr. Paul Scholten, *Algemeen Deel* (Bagian Umum) dalam *Deretien Asser* (Zwolle: N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, Cet. Ke-2, 1934), hal. 48 dst.

Buku tersebut telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh Siti Soemarti Hartono, S.H., dengan penyunting Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, S.H., dengan judul *Mr. C. Asser, Penuntun dalam Mempelajari Hukum Perdata Belanda, Bagian Umum oleh Mr. Paul Scholten* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992).

³ Tentang tiga cita hukum (*Die Idee des Rechts*), yaitu keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum, lihat Gustav Radbruch, *Vorschule der Rechtsphilosophie* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, Edisi Ketiga, 1965), hal. 24.

⁴ Lihat O.W. Holmes, *Collected Legal Papers* (New York, 1920), hal. 139: "Historic continuity with the past is not a duty, it is only a necessity".

⁵ Nama lengkapnya: *Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indie* (Undang-undang tentang susunan negara Hindia Belanda), *Staatsblad* 1925 No. 415, sering disingkat "IS".

cara pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan di Hindia Belanda.

"Algemene Maatregel van Bestuur" (A.M.v.B.) adalah suatu bentuk peraturan pada zaman Belanda yang dibuat oleh Raja.⁶ Undang-undang yang dimaksud dalam ayat (2) itu ialah: "Indonesische Comptabiliteitswet" (Undang-undang Perbendaharaan Indonesia).⁷

Jadi, pada masa pemerintahan Hindia Belanda, terdapat badan yang bernama "Algemene Rekenkamer" yang tugasnya ialah melakukan pengawasan terhadap pengurusan keuangan negara dan tanggungjawab para pejabat yang berkaitan dengan pengurusan keuangan negara.

Bahwasanya Badan Pemeriksa Keuangan, secara fungsional, sama kedudukannya dengan "Algemene Rekenkamer" dikatakan oleh Profesor Supomo dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Choo Sakai* pada tanggal 15 Juli 1945 sebagai berikut:⁸

"Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang dulu dinamakan (*Algemene Rekenkamer*), yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. (huruf kursif dari penulis).

Bahwasanya lingkungan kerja (*werkkring*) Algemene Rekenkamer ialah mengenai soal anggaran, dijelaskan oleh Professor Kleintjes sebagai berikut:⁹

"De algemene rekenkamer beantwoordt de vraag, of de handelingen, die uitgaven ten gevolge hebben, al dan niet met de begrooting overeenstemmen, zij onderzoekt dus de *rechtmatigheid* der uitgaven".

Terjemahannya:

"Badan Pemeriksa Keuangan menjawab pertanyaan, apakah tindakan-tindakan, yang mengakibatkan pengeluaran, sesuai atau tidak dengan

⁶ UUD Belanda, Pasal 57, ayat 1: "Door de Koning worden algemene maatregelen van bestuur vastgesteld". UUD Belanda dapat ditemukan dalam Mr. A.V. van der Berg, *Bundel Staatswetten, Wetten en andere regelingen betrekking hebbende op het staatsrecht* (Zwolle: N.V. Uitgevers-Maatschappij W.E.J. Tjeenk Willink, 1971), hal. 27 dst.

⁷ Staatsblad 1925 No. 448. Rancangan UU Perbendaharaan Indonesia yang baru, untuk menggantikan *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW), telah dipersiapkan oleh sebuah Tim Penyusun di Departemen Keuangan.

⁸ Prof. Mr. H. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta: Yayasan Prapanca, Jilid I, 1959), hal. 311. *Dokuritsu Zyunbi Choo Sakai* adalah badan yang dibentuk oleh Pemerintah Militer Jepang untuk menyelidiki usaha persiapan kemerdekaan Indonesia.

⁹ Mr. Ph. Kleintjes, *Staatsintellingen van Nederlandsh-Indie* (Amsterdam: J.H. de Bussy, Jilid Kedua, cet. ke-6, 1933), hal. 340.

PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA

April 1995

anggaran, jadi ia memeriksa *keabsahan* pengeluaran".

Nyatalah, dengan penafsiran sejarah diperoleh pengertian yang jelas bahwa keuangan negara berkaitan dengan soal anggaran. Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk memeriksa segi "*rechtmatigheid*" pengeluaran uang negara. Profesor Wirjono, mantan Ketua Mahkamah Agung, menjawab segi "*doelmatigheid*" (kegunaan).¹⁰

Bahwasanya obyek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan ialah anggaran yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, juga dijelaskan oleh Alons.¹¹

"Als mandataris van de wetgevende macht neemt de kamer dus geen deel aan de voorbereiding en de totstandkoming van de begroting en evenmin aan de ten uitvoerlegging daarvan. Het toezicht op die ten uitvoerlegging zal zich voornamelijk concentreren op de door de

¹⁰ Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro, S.H., *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, Cet. ke-3, 1977), hal. 109-110.

"Maka dapat disimpulkan, bahwa Badan Pemeriksa Keuangan bertugas untuk membantu DPR dalam usaha mengontrol, apakah Pemerintah tidak menyeleweng dari ketentuan-ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang sudah disetujui oleh DPR. Dengan demikian Badan Pemeriksa Keuangan ini merupakan semacam alat dari DPR, maka tidak berkedudukan sejajar dengan Mahkamah Agung, melainkan berkedudukan mirip dengan Dewan Pertimbangan Agung.

Kalau Dewan Pertimbangan Agung adalah badan penasihat bagi Pemerintah, maka Badan Pemeriksa Keuangan dapat dinamakan badan penasihat bagi DPR, yang dapat menegor Pemerintah, apabila dari laporan BPK ternyata ada penyelewengan dari pihak Pemerintah.

Penyelewengan ini dapat mengenai kewajiban Pemerintah untuk tidak menyimpang dari pasal-pasal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*rechmatigheid*), dan dapat juga mengenai kewajiban Pemerintah untuk mempergunakan uang negara dalam rangka begroting secara sebaik-baiknya yang betul-betul bermanfaat bagi Nusa dan Bangsa (*doelmatigheid*).

Lihat juga Prof. Dr. J.H.A. Logemann, *Het staatsrecht van Indonesie* (s'-Gravenhage, Bandung: W. van Hoeve, 3e dr., 1955), hal. 119:

"Der door de departementen opgemaakte rekening wordt voorgelegd aan de rekenkamer (grondwet, artikel 112), die haar onderzoekt en haar opmerkingen kan maken over de *rechmatigheid* en *doelmatigheid* der uitgaven, maar die haar niet kan wijzigen".

Terjemahannya:

"Perhitungan yang dibuat oleh departemen diajukan kepada Dewan Pengawas Keuangan (UUD 1950, Pasal 112), yang menyelidikinya dan dapat membuat catatan mengenai keabsahan dan kegunaan pengeluaran, tetapi tidak dapat mengubahnya".

Tersedia anggaran Rp. 100 juta untuk perbaikan gedung, tetapi kemudian ada rencana pindah ke lokasi lain. Meskipun hal ini sudah diketahui namun perbaikan gedung tetap dilakukan sesuai anggaran yang sudah tersedia. Jadi, sifatnya "*rechmatig*" namun tidak "*doelmatig*" (mubazir), karena toh instansi itu akan pindah.

¹¹ Kapitein P. Alons, *Het Beheer en de Verantwoording van de Geldmiddelen van Nederlandsch-Indie*, Handboek inzake de Nederlandsch-Indische Comptabiliteits-Voorschriften, Diterbitkan untuk Dinas Administrasi Militer, tanpa tahun, hal. 217.

Tentang kedudukan Algemeen Rekenkamer sebagai *Mandataris* badan perwakilan rakyat, juga disebut oleh Wisse.

A.J. Wisse, *De Begroting van de Republiek Indonesia* (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1993), hal. 37:

"De algemene Rekenkamer, als mandataris van het parlement ..."

uitvoerende macht op te maken begrootingsrekening, zijnde de rekening waarin verantwoording wordt afgelegd van de wijze waarop van de bij de begrooting toegestane credieten gebruik is gemaakt en waarin de verschillen tusschen de toegestane en uitgegeven bedragen worden togelicht".

Terjemahannya:

"Sebagai mandataris kekuasaan legislatif, algemene rekenkamer tidak ikut serta dalam mempersiapkan dan menetapkan anggaran dan juga tidak dalam melaksanakannya. Pengawasan terhadap pelaksanaan terutama sekali akan terpusat pada perhitungan anggaran yang dibuat oleh kekuasaan eksekutif, yaitu perhitungan dimana diberikan pertanggungjawaban mengenai cara bagaimana kredit yang diperbolehkan oleh anggaran telah dipergunakan dan dimana diterangkan selisih antara jumlah yang diperbolehkan dan yang dibelanjakan".

Dari uraian kedua pakar tersebut dapat diketahui lebih jelas bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pertanggungjawaban tentang keuangan negara itu, maksudnya ialah mengenai pelaksanaan anggaran, terutama yang berkenaan dengan pengeluaran uang negara yang pada hakekatnya merupakan kredit.¹²

Dalam hubungan itu, perlu diketahui Pasal 24 *Indonesische Comptabiliteitswet* (Undang-undang Perbendaharaan Indonesia) yang bunyinya: "Uitgaven buiten en boven de begrotingen hebben niet plaats". (Pengeluaran di luar dan di atas anggaran tidak diperbolehkan).

Pengertian "di luar" anggaran ialah tidak boleh menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan. Misalnya uang yang telah disediakan untuk belanja barang tidak boleh dipergunakan untuk keperluan perjalanan dinas.

Pengertian "di atas" anggaran ialah tidak boleh melakukan pengeluaran melebihi batas (plafond) yang telah ditetapkan. Misalnya, disediakan Rp. 100 milyar untuk pembangunan gedung, tidak boleh dikeluarkan Rp. 150 milyar.

Ketentuan fundamental tersebut adalah ketentuan undang-undang. Jadi,

¹² Bahwasanya anggaran belanja pada hakekatnya merupakan kredit, juga dikemukakan oleh Bijloo. Kapitein J. Bijloo, *Perbendaharaan* (Terjemahan), diterbitkan oleh Bidang Kepustakaan dan Dokumentasi, Pusat Penelitian dan Pengembangan Keuangan, Departemen Keuangan RI, 1979, hal. 13:

"Kesimpulannya adalah bahwa arti menurut undang-undang daripada anggaran ialah terletak pada sifatnya sebagai "undang-undang kredit" (*credietwet*).

Perlu dicamkan bahwa Pemerintah tidak boleh mengadakan perikatan (*verbinten*), jika tidak tersedia kredit dalam APBN. Hal ini merupakan sendi utama pengurusan anggaran ("het centrale beginsel van begrotingsbeheer").

Lihat Logemann, *op.cit.*, hal. 117.

tidak boleh diubah dengan peraturan yang derajatnya lebih rendah daripada undang-undang.

Kalau dilakukan penafsiran menurut susunan pasal 23 (*systematische interpretatie*), yaitu ayat 5 dihubungkan dengan ayat 1 yang mengatur tentang anggaran negara, maka juga dapat ditarik kesimpulan bahwa yang diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan ialah pelaksanaan keuangan negara seperti yang diuraikan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hubungan tersebut juga dikemukakan oleh Profesor Wirjono:¹³

*"Sebagai supplement dari ayat 1 pasal 23 adalah ayat 5 yang menu-
gaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (Algemeen Rekenkamer, The-
saurry-General) untuk mengawasi Pemerintah dalam hal menjalankan
begrooting-negara".*

Akhirnya, kalau dilakukan penafsiran menurut tujuan kaidah hukum dimaksud (*teleologische interpretatie*), maka juga akan sampai pada kesim-
pulan yang sama, yaitu tujuan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan
Pemeriksa Keuangan ialah untuk menjaga agar uang negara yang dibelan-
jakan oleh Pemerintah sesuai dengan anggaran yang disetujui oleh Dewan
Perwakilan Rakyat. Hal ini juga dijelaskan oleh Profesor Supomo:¹⁴

*"... dalam negara demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat, se-
perti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu dite-
tapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Per-
wakilan Rakyat.*

*Betapa caranya rakyat - sebagai bangsa - akan hidup dan dari mana di-
dapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri,
dengan perantaraan Dewan Perwakilannya.*

*Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya ...
Cara Pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui
oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan terse-
but".*

Alhasil, sebagai keputusan akhir, istilah "keuangan negara" yang ter-
cantum dalam Pasal 23, ayat 5, UUD 1945, harus diartikan secara restrikt-

¹³ Wirjono Prodjodikoro, *op.cit.*, hal. 109.

¹⁴ Lihat *Penjelasan UUD 1945* yang dibuat oleh Prof. Supomo.

tif,¹⁵ yaitu hanya mengenai pelaksanaan APBN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, ketentuan pasal 23, ayat 5, itu harus dibaca sebagai berikut:

"Untuk memeriksa tanggungjawab Pemerintah tentang pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, diadakan Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

Dengan perumusan seperti itu, tidak akan timbul penafsiran yang berbeda-beda dan akan terdapat kepastian hukum.



¹⁵ Berbeda paham Pembuat Undang-undang No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menafsirkan istilah "keuangan negara" secara luas, yaitu tidak hanya mengenai APBN, tetapi APBD, anggaran perusahaan milik negara, dan lain-lain.

Lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-undang (organik) tersebut yang berbunyi:

"Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik Anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara ..."