



**KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA**

TONGGAK AWAL ANGGARAN NEGARA BERDAULAT

NOTA KEUANGAN 1950 DAN 1951

KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

2023

TONGGAK AWAL ANGGARAN NEGARA BERDAULAT
Nota Keuangan 1950 dan 1951

Tim Penulis:

Lisno Setiawan, Alvi Agil Mahardika Wijaya, Diana Rulita

ISBN:

Penerbit:

Kementerian Keuangan

Redaksi:

Direktorat Jenderal Anggaran,
Kementerian Keuangan RI
Jl. Dr Wahidin No. 1 Jakarta Pusat

Cetakan Pertama, 2023

Sambutan Direktur Jenderal Anggaran

Isa Rachmatarwata

“Tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia Merdeka. Apakah kita mau Indonesia Merdeka, yang kaum kapitalnya merajalela, atautkah yang semua rakyat sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang-pangan kepadanya? Mana yang kita pilih, saudara-saudara?”
(Kutipan pidato Bung Karno dalam menyampaikan prinsip kesejahteraan sosial di depan Sidang BPUPKI)

Kutipan proklamator RI, Bung Karno, sebagaimana di atas, mendefinisikan secara gamblang apa tujuan Indonesia merdeka yang juga termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pondasi Republik Indonesia merupakan hasil konstruksi yang dirancang pendiri bangsa berkaca atas Budaya luhur Bangsa, sejarah tata negara Dunia, serta visi Indonesia untuk melangkah jauh ke depan. Hal ini mendasari juga pasal-pasal tata negara yang mengatur keuangan negara didalamnya guna mewujudkan cita-cita dimaksud.

Menyadari perlunya mesin pembangunan ekonomi dalam mewujudkan cita-cita negara yang adil dan makmur, pendiri bangsa menempatkan APBN sebagai salah satu bagian utama dalam UUD 1945. Demikian pula, pajak sebagai penerimaan diatur secara eksplisit untuk menjamin sumber energi keberlangsungan pembangunan nasional. Di sisi lain, prosedur penetapan anggaran dinyatakan secara jelas.

Kementerian Keuangan sebagai unit utama yang telah disebut sedari awal Pembentukan Negara RI diuji secara nyata di awal Kemerdekaan. Dalam dinamika politik yang tinggi serta ancaman eksistensi negara muda RI, Pemerintah dituntut bergerak cepat dengan kondisi kas yang terbatas. Setelah menerbitkan kebijakan pinjaman nasional di tahun 1946, beberapa aturan terkait sumber pendapatan negara dirampungkan secara bertahap. Di sisi lain, perubahan tatakelola keuangan negara terus digagas untuk dapat digunakan sebagai langkah efisiensi.

Peristiwa Konferensi Meja Bundar menjadi titik strategis dalam pengelolaan keuangan negara. Pengungkapan aset dan utang serta upaya perhitungan anggaran negara memberikan rasa optimisme. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Dengan segenap upaya bersama semua *stakeholder*, Kementerian Keuangan mampu menyusun Nota Keuangan (NK) dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) untuk pertama kali yakni tahun anggaran 1950 dan 1951. Penyusunan APBN pertama dilakukan untuk dua tahun yaitu

tahun 1950 dan 1951 yang diajukan untuk dibahas sekaligus/berbarengan, mengingat DPR yang pertama baru dilantik pada tanggal 15 Februari 1950. Produk APBN tersebut menjadi *masterpiece* yang tidak populer, karena tertelan dalam pusaran dinamika politik yang bergulir lebih cepat.

Seperti pepatah “Langkah ribuan kilometer selalu dimulai dari satu Langkah”, jejak langkah penyusunan Nota Keuangan APBN pertama akan menjadi cerita dalam membangkitkan insan Indonesia agar terus memberikan sumbangsih dari setiap bidang yang digelutinya. Secara khusus bagi Kemenkeu, langkah ini akan mengilhami untuk selalu melakukan evaluasi dan berkarya seoptimal mungkin dalam dinamika domestik maupun global.

Secara umum, penulisan jejak langkah Nota Keuangan pertama dapat tergambar dalam buku “Tonggak Awal Anggaran Negara Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951” sebagai suatu upaya penulisan dokumentasi yang sangat relevan dengan kondisi saat ini dalam menghidupkan semangat pegawai Kemenkeu yang telah berhasil menyusun kebijakan di saat pandemi dan tantangan ekonomi global, sehingga RI dapat kembali bangkit di bidang ekonomi seperti saat ini. Di sini, inspirasi tersebut perlu dikobarkan, untuk menghadapi tantangan di masa mendatang yang semakin kompleks. Kepada para penulis, kami ucapkan selamat dan teruslah berkarya menuliskan tinta sejarah pengelolaan keuangan negara.

Prolog I

Made Arya Wijaya
(Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengeluaran Negara,
2021-sekarang)

APBN bagi sebuah negara merupakan kedaulatan bagi sebuah bangsa dalam mengelola keuangannya untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan dan memenuhi pelayanan kepada masyarakatnya. Penyusunan APBN di setiap negara sangat dipengaruhi oleh kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rencana kerja dengan memperhatikan prioritas dan kemampuan didalam menghimpun penerimaan sebagai sumber pendanaan termasuk mencari sumber-sumber pembiayaan apabila diperlukan. Buku Tonggak Awal APBN Berdaulat merupakan salah satu dokumen penting yang menceritakan sejarah panjang perjuangan bangsa Indonesia dalam mewujudkan pengelolaan keuangan negara secara mandiri setelah memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

Kementerian Keuangan sebagai salah satu entitas yang dibentuk pasca kemerdekaan merupakan kementerian yang diberi tugas untuk mengelola keuangan negara sebagaimana amanah yang ada di dalam UUD 1945. Berbagai langkah strategis dirumuskan untuk memenuhi mandate yang ada di UUD walaupun dalam kondisi dan tantangan yang sangat berat. Disatu sisi, Indonesia sebagai negara yang baru mendeka tidak memiliki dana yang cukup untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan atau membiayai kebutuhan masyarakat dan pembangunan termasuk belum mempunyai mata uang sendiri sebagai alat pembayaran yang sah. Disisi lain, negara penjajah masih ingin kembali menguasai Indonesia melalui tindakan agresi yang dilakukan pasca kemerdekaan.

Salah satu tonggak sejarah yang sangat monumental dan harus kita syukuri hingga saat ini adalah ketika Pemerintah secara resmi mengumumkan penggunaan Oeang Republik Indonesia (ORI) sebagai alat pembayaran yang sah pada tanggal 30 Oktober 1946 dan sekaligus menggantikan mata uang Belanda dan Jepang yang digunakan sebelumnya. Tanggal ini kita peringati sebagai Hari Oeang Republik Indonesia dan juga hari jadi Kementerian Keuangan. Dengan ditetapkannya ORI sebagai alat pembayaran yang sah maka hal ini menjadi bukti bahwa bangsa Indonesia telah berdaulat dan mandiri dari perspektif keuangan.

Selain gambaran mengenai bagaimana kondisi bangsa Indonesia yang penuh dengan tantangan di awal kemerdekaan, buku Tonggak Awal Anggaran Negara Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951 juga menceritakan dengan sangat baik tentang proses penyusunan APBN yang pertama kali di tahun 1950-1951. Berbagai proses yang dilakukan mencerminkan bagaimana peran dan keterlibatan

Kementerian Keuangan dalam merumuskan kebijakan maupun penghitungan setiap komponen APBN. Dokumen yang disusun berupa Nota Keuangan telah menyajikan informasi terkait asumsi makro yang digunakan sebagai dasar perhitungan dan kebijakan-kebijakan yang mendasari kebutuhan belanja termasuk sumber pembiayaan yang dibutuhkan. Substansi yang disajikan dalam Nota Keuangan saat pertama kali disusun tidak berbeda jauh dengan apa yang disusun saat ini dan menjadi inspirasi dalam melakukan perbaikan dan penyempurnaan.

Segala langkah reformasi dan inovasi yang saat ini terus dibangun dan dikembangkan oleh Kementerian Keuangan tentunya tidak terlepas dari sejarah panjang bagaimana upaya dan kerja keras yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945 dalam mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang berkualitas yakni efektif, efisien, transparan, kredibel, dan akuntabel serta tetap sehat dan berkelanjutan.

Prolog II

Marwanto Harjowiryo

(Widyaiswara Utama BPPK, 2019-sekarang)

Buku *Tonggak Awal Anggaran Negara Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951* ini merupakan buka memori, sekaligus sejarah dari perkembangan pengelolaan keuangan negara sejak masa awal kemerdekaan. Buku ini sangat unik, dan mampu membuka tabir perjalanan sejarah pengelolaan ekonomi negara yang belum banyak diketahui masyarakat, bahkan insan *treasury* sekalipun. Apresiasi untuk ide dan penulisan buku ini; serta acungan jempol untuk para penulis, generai milenial Kemenkeu yang menghargai perjuangan para pendahulu dalam mengelola keuangan negara masa-masa sulit kala itu.

Buku ini dengan jeli membeberkan sekaligus mendokumentasikan kiprah dan perjalanan panjang Kementerian Keuangan sebagai institusi pengelola keuangan negara, sekaligus sebagai *treasury* negara yang turut berjuang untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebuah perjuangan dalam membangun negara di awal masa kemerdekaan, yang maknanya tidak kalah penting dengan perjuangan mengangkat senjata di medan peperangan.

Dalam buku ini dituturkan dengan menarik bagaimana awal mula kondisi negara pada awal masa kemerdekaan. Banyak tantangan yang harus dihadapi negara, banyak peristiwa yang sangat pelik dan sulit harus dihadapi. Dimulai dari blokade ekonomi yang dijalankan oleh Belanda, kas negara yang masih kosong, sementara sebagai negara yang baru merdeka, Indonesia harus berjuang untuk memperoleh kedaulatan di mata Internasional. Perjuangan yang sangat berat.

Blokade ekonomi yang dilaksanakan Belanda saat itu sejatinya merupakan strategi, dan langkah politik, karena Belanda sepenuhnya mengetahui bahwa Indonesia saat itu mengalami kesulitan likuiditas, bahkan kas kosong. Dengan melakukan politik esolasi dari dunia perdagangan internasional, hal ini akan semakin melemahkan Indonesia. Harapannya adalah agar Indonesia ekonominya rontok, dan menyerahkan kedaulatannya kembali kepada Belanda sebagai negara jajahan.

Departemen Keuangan saat itu memiliki peran yang sangat strategis dalam mengurai berbagai masalah di awal masa kemerdekaan. Kala itu, Indonesia dihadapkan pada masalah alat pertukaran dengan beredarnya mata uang negara penjajah Belanda yang masih berlaku. Terjadi hyperinflasi yang makin mempersulit situasi pada awal kemerdekaan. NKRI melalui Departemen Keuangan mencari sumber pembiayaan darurat dengan melakukan pinjaman, termasuk pinjaman ke

laur negari untuk menyelamatkan perekonomian negara. Kebijakan yang sangat bersejarah lainnya di awal kemerdekaan adalah penerbitan Oeang Republik Indonesia, menggantikan secara frontal mata uang yang digunakan sebagai alat pembayaran saat itu, yakni uang Hindaia Belanda. Kebijakan ini sekaligus menjadi momentum yang strategis untuk semakin meningkatkan kedaulatan negara.

Memasuki era Pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) pasca perundingan KMB, tata kelola pemerintahan Indonesia harus ditata dan dibenahi kembali. Pada masa sebelumnya, tidak dilakukan tata kelola dokumen penganggaran dan pembukuan dengan akuntabel. Hal ini dapat dipahami, karena pada masa sulit tersebut, prioritas utama adalah mewujudkan dan memperhatikan kemerdekaan yang mendapat tantangan baik dari dalam maupun dari luar negeri. Saat itu negara masih dalam kondisi darurat, baru merdeka, dan masih banyak tantangan dalam kedaulatan NKRI. Masih terjadi gangguan kemerdekaan negara yang berdaulat, akibat terjadinya agresi di dalam negeri yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial dengan NICA nya.

Di masa RIS sudah mulai dikenal adanya suatu dokumen yang berisikan anggaran penerimaan dan belanja negara, yang saat ini kita kenal sebagai APBN. Sudah diperkenalkan juga dokumen yang saat ini kita kenali sebagai nota keuangan. Dalam nota keuangan pertama ini berisikan informasi mengenai postur keuangan negara dan dilengkapi dengan asumsi-asumsi makro sebagai dasar analisa penetapan penerimaan dan belanja.

Indonesia saat itu sudah mulai terlihat berdaulat dalam hal pengangaraanya, sudah tidak menjadi negara jajahan yang lemah dan terbelakang. Dokumen nota keuangan pertama ini menjadi bukti sejarah bagaimana suatu institusi seperti Departemen Keuangan, turut berperan dalam mempertahankan kedaulatan dan kemerdekaan NKRI.

Semoga para pengelola keuangan negara pada masa sulit itu mendapat pahala karena jasa dan pemikirannya dalam mendukung berlangsungnya kemerdekaan NKRI.

Prolog III

Mulia Panusunan Nasution

(Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan, 2006-2012)

Nota Keuangan adalah dokumen yang sangat penting dalam proses pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Nota Keuangan merupakan dokumen pendukung yang menyertai rancangan anggaran negara yang disampaikan oleh pemerintah kepada dewan perwakilan rakyat dan berisi uraian mengenai kondisi makro perekonomian dan keuangan negara, rencana kebijakan dan program pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintahan negara pada tahun anggaran yang bersangkutan, serta usulan pemerintah mengenai pendapatan dan belanja yang diperlukan untuk pelaksanaan berbagai program dan kegiatan pemerintahan dimaksud. Penyusunan Nota Keuangan oleh pemerintah dan penyampaiannya kepada dewan perwakilan rakyat bersama-sama dengan rancangan anggaran negara untuk dibahas dan ditetapkan menjadi undang-undang menjadi tahapan yang sangat penting yang mengawali setiap siklus pengelolaan anggaran negara.

Pemilihan momentum penerbitan Nota Keuangan 1950 dan 1951 sebagai tonggak awal anggaran negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdaulat sangatlah tepat. Jika kita menelusuri sejarah perkembangan pengelolaan keuangan negara di masa awal berdirinya Republik Indonesia, masa lima tahun setelah proklamasi kemerdekaan dikumandangkan ke seluruh dunia adalah masa perjuangan yang sangat berat bagi bangsa Indonesia untuk mendapatkan pengakuan sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, terutama dari Kerajaan Belanda yang melakukan agresi militer dan berusaha untuk kembali menjajah Indonesia. Melalui perjuangan fisik dan diplomasi bangsa kita dapat mempertahankan kemerdekaan negara kita. Kerajaan Belanda akhirnya menyerahkan kedaulatan atas Indonesia sepenuhnya kepada negara Republik Indonesia Serikat dalam perjanjian konferensi meja bundar yang diselenggarakan di Den Haag pada bulan November tahun 1949.

Upaya perjuangan untuk mempertahankan kemerdekaan dan pengakuan kedaulatan negara Republik Indonesia di tengah kondisi perekonomian negara yang sangat sulit selama kurun waktu 1945 - 1949 tentulah menjadi prioritas utama dan menyerap sangat banyak energi para pendiri negara pada masa tersebut. Namun adalah suatu hal yang mengagumkan, dalam kondisi yang sulit tersebut betapa para pendiri negara kita sejak awal berdirinya Republik Indonesia telah berusaha agar di dalam pengelolaan keuangan negara, Republik Indonesia memiliki suatu undang-undang sebagai landasan hukum yang memuat norma-norma hukum ketatanegaraan yang berupa prinsip-prinsip umum pengelolaan keuangan negara untuk melengkapi atau menjabarkan prinsip-prinsip dasar yang telah dituangkan di dalam ketentuan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Sejak tahun 1945, pemerintah Indonesia telah berusaha untuk menyusun dan menyiapkan rancangan undang-undang pengganti Indische Comptabiliteiswet (ICW) atau Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia warisan pemerintah kolonial Belanda yang pertama kali diundangkan pada tahun 1864 dan tetap berlaku untuk mengisi kekosongan hukum setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945. Terhitung tidak kurang dari 16 panitia dan tim dibentuk oleh pemerintah untuk menyusun dan menyiapkan undang-undang baru yang mengatur pengelolaan keuangan negara sampai akhirnya pada masa reformasi berhasil ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai pelaksanaan amanat ketentuan dalam Pasal 23 C Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Sejak terbitnya Nota Keuangan 1950 dan 1951, telah terjadi banyak perkembangan dan perubahan dalam sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Termasuk informasi yang disajikan di dalam Nota Keuangan dan bagaimana cara penyajiannya. Yang meliputi antara lain mengenai klasifikasi dan nomenklatur yang digunakan dalam pengelompokan sumber-sumber penerimaan dan pengeluaran negara, struktur anggaran negara, informasi mengenai kekayaan dan hutang negara, serta penyajian berbagai informasi lainnya yang relevan dalam proses pembahasan dan penetapan anggaran negara. Kelengkapan dan cara penyajian informasi di dalam Nota Keuangan terus disempurnakan dari suatu masa pemerintahan ke masa pemerintahan berikutnya sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan dalam menjalankan roda pemerintahan negara.

Selain isi dan cara penyajian informasi yang mengalami perubahan dan perkembangan sejak Nota Keuangan 1950 dan 1951 diterbitkan, dalam kurun waktu lebih dari tujuh puluh tahun tersebut (1950-2023) organisasi Kementerian Keuangan juga mengalami banyak perubahan. Di awal berdirinya pada tahun 1945, organisasi kementerian keuangan sangatlah sederhana dan hanya terdiri dari beberapa jawatan dengan sumber daya manusia yang sangat sedikit yang sebagian besar berasal dari mantan pegawai pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan masa pendudukan Jepang. Dalam proses penyusunan Nota Keuangan dan rancangan anggaran negara, pada masa itu belum dilakukan pemisahan antara unit organisasi kementerian keuangan yang bertugas membantu Menteri Keuangan untuk melakukan perumusan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang dituangkan dalam Nota Keuangan dan unit organisasi yang bertugas untuk mengkoordinasikan dan menyelesaikan proses penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja seluruh kementerian dan lembaga pemerintahan negara.

Bidang tugas kementerian keuangan juga mengalami perubahan. Di awal berdirinya Republik Indonesia, kementerian keuangan menangani bidang tugas yang sangat luas jika dibandingkan dengan dengan lingkup tugas kementerian keuangan pada saat ini. Pada masa itu bidang tugas kementerian keuangan meliputi seluruh aspek pengelolaan dan pengawasan keuangan negara,

termasuk di bidang moneter dan perkreditan. Pada saat ini, sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tugas Kementerian Keuangan fokus pada pengelolaan fiskal sesuai dengan lingkup kewenangan Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

Walaupun telah terjadi banyak perubahan dalam ketentuan dan sistem pengelolaan keuangan negara, dalam setiap siklus pengelolaan APBN, Nota Keuangan senantiasa menjadi dokumen yang sangat penting, bukan hanya bagi dewan perwakilan rakyat yang memerlukan berbagai informasi yang tertuang dalam Nota Keuangan dalam proses pembahasan dan penetapan rancangan anggaran yang diajukan oleh pemerintah, tetapi juga bagi seluruh pemangku kepentingan dengan APBN.

Kehadiran buku ini yang disusun oleh tim generasi penerus para profesional pengelola anggaran negara memperkaya kepustakaan kita mengenai sejarah pengelolaan keuangan negara di Indonesia dan sangat bermanfaat sebagai referensi dan sumber informasi yang diperlukan dalam upaya kita untuk melanjutkan pembangunan sistem pengelolaan keuangan negara yang lebih baik di masa yang akan datang.

Sekapur Sirih

Peran strategis dalam keuangan negara yang diemban oleh Kementerian Keuangan telah dimulai sejak awal Kemerdekaan. Namun demikian, keadaan darurat di awal kemerdekaan juga berpengaruh pada pengaturan tata keuangan negara yang tidak dapat berjalan secara ideal. Dalam masa tersebut, eksistensi bangsa menjadi fokus utama di atas kepentingan lainnya. Penataan keuangan negara semakin kuat seiring dengan stabilitas politik yang mulai kondusif.

Transformasi Kementerian Keuangan terus dijalankan seiring perkembangan keuangan negara sejak masa awal kemerdekaan. Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) telah sepakat bahwa Kementerian Keuangan sebagai satu unit yang wajib keberadaannya dalam kabinet setelah Indonesia Merdeka. Pada tahun 1947, Pemerintah mulai memisahkan antarfungsi pengelolaan keuangan negara yang diamanahkan ke semua Kementerian/Lembaga (K/L) dengan fungsi pengawasan yang dipegang oleh Kementerian Keuangan.

Selanjutnya Pemerintah mulai menyusun secara detail peran Kementerian Keuangan pada tahun 1948, yang terdiri dari Kantor Pusat Kementerian, Thesaurie Negara, Jawatan Bea dan Cukai, Jawatan Pajak, Kantor Akuntan Pajak, Jawatan Pajak Bumi, Jawatan Candu dan Garam, Jawatan Pegadaian, dan Kantor Urusan Perjalanan. Perkembangan ekonomi dan tantangan keuangan negara. Unit tersebut selanjutnya berkembang menjadi seperti saat ini. Beberapa unit masih dalam unit Kementerian Keuangan, namun ada juga yang menjadi Kementerian/Lembaga independen tersendiri.

Sebagai insan Kementerian Keuangan, tentu kita harus mengingat akar unit Kementerian Keuangan berdiri. Upaya ini sebagai salah satu penguatan budaya Kementerian Keuangan yang selaras dengan nilai patriotisme/bela negara. Penulisan sejarah menjadi hal yang jamak untuk menggali nilai-nilai perjuangan pendiri bangsa di belahan negara di dunia. Oleh karena itu, kami mengapresiasi hadirnya buku “Tonggak Awal Anggaran Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951”. Semoga menjadi pemacu budaya literasi sekaligus katalisator dalam penguatan budaya Kemenkeu Satu.

Tim Pembimbing

Kata Pengantar

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Satu produk hukum istimewa yang tak luput dalam pandangan para pendiri bangsa (the founding father) dalam UUD 1945. Keberadaannya mutlak harus ada setiap tahunnya dengan dibuatkan aturan antisipasinya apabila terjadi deadlockpolitik. Hal ini menjelaskan bahwa para pendiri Indonesia sadar bahwa visi-visi pembangunan harus diterjemahkan secara nyata.

Proses bisnis penyusunan APBN sendiri sangat berkaitan erat dengan sistem demokrasi. Sementara itu proses penyusunan APBN dijalankan oleh pemerintah berkaca dengan evaluasi perkembangan fiskal yang ada. Sementara proses legislatif menjadi hal mutlak adanya, karena APBN sendiri dari sisi alamiah adalah produk politik. Dengan demikian, perlu dua unsur utama agar proses penyusunan dan penetapan APBN dilakukan. Potret penyusunan APBN yang pertama dalam Nota Keuangan 1950 dan 1951 dengan mengoptimalkan sinergitas antara Kementerian dan Pemerintah Daerah (otonom-era 1950 an), memberikan sumbangsih cukup kuat dalam penyusunan APBN pada tahun-tahun berikutnya. Penyusunan Nota Keuangan pertama kalipada tahun 1950 dan 1951 diajukan untuk dibahas sekaligus/berbarengan, mengingat DPR yang pertama baru dilantik pada tanggal 15 Februari 1950.

Secara sekilas dokumentasi buku “Tonggak Awal Anggaran Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951” terdiri berbagai uraian sebagai berikut:

Bab 1 Keadaan Ekonomi Awal Kemerdekaan, yang menceritakan bagaimana Pemerinah

Indonesia menghadapi tantangan hiper inflasi dalam keadaan kas negara yang terbatas.

Bab 2 Peletakan Dasar Keuangan Negara, menjelaskan bagaimana upaya para pendiri bangsa menyusun UUD 1945 termasuk memuat landasan keuangan negara. Dalam Bab ini juga disampaikan upaya Pemerintah RI dalam membentuk kelengkapan negara serta mekanisme keuangan negara di awal Kemerdekaan.

Bab 3 Penyerahan Kedaulatan dan Konsekuensi Keuangan Negara, membahas perjuangandiplomasi Konferensi Meja Bundar untuk merebut kedaulatan negara secara de jure, meskipun berdampak konsekuensi keuangan negara di dalamnya. Dalam Bab ini juga dijelaskan bahwa Pemerintah berhasil membentuk Kabinet RIS.

Bab 4 Catatan Fiskal di Awal Kemerdekaan (Tahun 1945-1949), menjelaskan perkembangan pendapatan, belanja, dan pembiayaan anggaran di era 1945-1949 yang merupakan catatan fiskal,

tanpa adanya proyeksi APBN di tahun sebelumnya. Dalam Bab ini dijelaskan juga neraca dan utang

negara pasca KMB.

Bab 5 Dibalik Layar Penyusunan Nota Keuangan APBN Pertama, membahas apa yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menyusun APBN pertama kali. Selain itu, terdapat beberapa parameter dan gambaran proyeksi fiskal pada tahun anggaran 1950 dan 1951.

Bab 6 Epilog: Inspirasi Menuju Keuangan Negara Yang Lebih Baik, membahas pelajaran berharga atas momentum bersejarah atas penyusunan Nota Keuangan di tahun 1950 dan 1951. Beberapa relevansi kondisi saat ini dan juga inspirasi bagi penerus dalam menghadapi tantangan global di masa depan.

Dengan adanya catatan dokumentasi tersebut diharapkan memperkaya khasanah pembaca bahwa perjuangan para pendiri bangsa dan pendahulu kita dalam mewujudkan tata kelola keuangan negara dalam kondisi darurat sangat besar sekali. Dari sisi teknokratik, pengambilan kebijakan harus dibangun atas dasar catatan parameter dan fiskal yang objektif.

Dalam kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak/Ibu yang telah memberikan bimbingan, yang terhormat Direktur Jenderal Anggaran, Sekretaris Direktorat Jenderal Anggaran, Para Direktur unit eselon II Direktorat Jenderal Anggaran, dan Kepala Bagian Umum Sekretariat DJA, serta banyak pihak yang telah memberikan dukungan atas penyelesaian buku ini.

Penulis sangat menyadari keterbatasan atas pengalaman dalam penulisan dokumentasi dan waktu penulisan di sela-sela rutinitas pekerjaan membuat buku ini memiliki banyak kelemahan. Oleh karena itu, kami harap Pembaca dapat memberikan masukan/kritik yang membangun guna penulisan dokumentasi selanjutnya. Sebagai insan biasa, Tim penulis menyampaikan maaf atas segala kelemahan dan kekhilafannya.

Tim Penulis

Daftar Isi

Sambutan Direktur Jenderal Anggaran	i
Prolog I	iv
Prolog II	vi
Prolog III	viii
Sekapur Sirih.....	xi
Kata Pengantar	xii
Daftar Isi	xiv
Bab 1 Keadaan Ekonomi Awal Kemerdekaan.....	1
Diplomasi Beras.....	1
Hiperinflasi	8
Pinjaman Nasional 1946.....	11
Bab 2 Peletakan Dasar Keuangan Negara	15
A. Sejarah Rumusan Pasal Terkait Keuangan Negara dalam UUD 1945.....	15
B. Peran Strategis Kementerian Keuangan di Awal Kemerdekaan	18
C. Konsep Tata Kelola Keuangan Negara.....	21
Bagian I Susunan Anggaran dan Pinjaman Negara.....	21
Bagian II Tahun Anggaran	22
Bagian III Kadaluausa	22
Bagian VII Perhitungan Negara.....	23
Bab 3 Penyerahan Kedaulatan Negara dan Konsekuensinya	24
A. Perjanjian KMB dalam Hal Ekonomi dan Keuangan Negara	24
B. Pembentukan Kabinet RIS.....	28
Bab 4 Catatan Fiskal di Awal Kemerdekaan (Tahun 1945-1949).....	31
A. Sumber Pendanaan Negara.....	32
B. Belanja/Pengeluaran Negara	33
C. Pembiayaan Anggaran.....	35
D. Neraca Kekayaan	36
E. Utang Negara.....	36
Bab 5 Dibalik Layar Penyusunan Nota Keuangan APBN Pertama	38
A. Petunjuk Penyusunan Anggaran Pertama	39
A. Faktor Ekonomi Makro dan Perubahan Organisasi	42
1. Tingkat Inflasi	42

2. Kebijakan Devisa Negara.....	43
3. Perubahan organisasi.....	43
B. Pokok-Pokok APBN 1950 dan 1951	44
4. Klasifikasi menurut Sifatnya	44
5. Klasifikasi menurut organisasi	44
Bab 6 Epilog: Inspirasi Menuju Keuangan Negara Yang Lebih Baik	57
A. Penyehatan Keuangan Negara	57
B. Reformasi Keuangan Negara	58
C. Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah	61
D. Transparansi Anggaran.....	62
Lampiran.....	64
Daftar Pustaka	65
Biografi Penulis.....	66

Bab 1 Keadaan Ekonomi Awal Kemerdekaan

Pada masa awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945, ada begitu banyak masalah yang menyeruak muncul. Masalah-masalah tersebut datang baik dari dalam maupun luar Indonesia. Masalah dari dalam umumnya merupakan masalah-masalah yang sering dihadapi oleh sebuah negara yang baru lahir, misalnya: penentuan undang-undang, masalah ekonomi-keuangan, dan masalah lainnya. Adapun masalah ekstern Indonesia ketika baru merdeka adalah ancaman akan datangnya Belanda yang berniat ingin menjajah kembali Indonesia. Masalah-masalah yang demikian memang sangat pelik dan mengancam keberadaan Republik Indonesia yang baru saja mendeklarasikan kemerdekaannya itu. Dalam masa genting tersebut Republik Indonesia bisa bubar sewaktu-waktu. Namun berkat kepiawaian para elit-elit yang ada ketika itu, Indonesia akhirnya bisa melewati masa suram pada periode revolusi fisik tahun 1945-1949.

Konflik fisik terus terjadi antara pasukan dan gerilyawan Republik dengan pasukan Belanda. Masa revolusi ini ditandai dengan penurunan produksi nasional sebagai akibat dari kerusakan kapasitas produksi di semua sector, hambatan kegiatan rutin produksi dan perdagangan, dan blokade laut Belanda, bersama-sama dengan peningkatan jumlah uang beredar untuk menutup deficit anggaran menimbulkan inflasi yang tinggi. Masa ini juga diwarnai oleh terjadinya pergeseran penduduk besar-besaran antar daerah dengan berbagai konsekuensi sosial ekonominya¹.

Diplomasi Beras

Indonesia sebagai negara baru kala itu menempuh segala cara untuk tetap menegaskan kedaulatan atas negaranya. Kondisi yang terjadi saat itu adalah kekalahan Jepang terhadap Sekutu dalam Perang Dunia II menyebabkan kekosongan pemerintahan di Hindia-Belanda sehingga akibat dari kekosongan itu menjadi kesempatan bersejarah bagi kaum nasionalis untuk memerdekakan Indonesia. Pasca proklamasi, tata pemerintah belum terkelola dengan rapi dikarenakan pemerintah kolonial terus berupaya agar Indonesia kembali menjadi daerah jajahannya. Pemerintah kolonial menempuh beragam upaya baik itu yang bersifat agresif maupun barrier yang menghambat ekonomi Indonesia di awal kemerdekaan. Upaya yang dilakukan pemerintah kolonial adalah dengan melakukan blokade laut yang dimulai pada bulan November 1945.

¹ Boediono, *Ekonomi Indonesia Dalam Lintasan Sejarah* (Mizan, 2016).



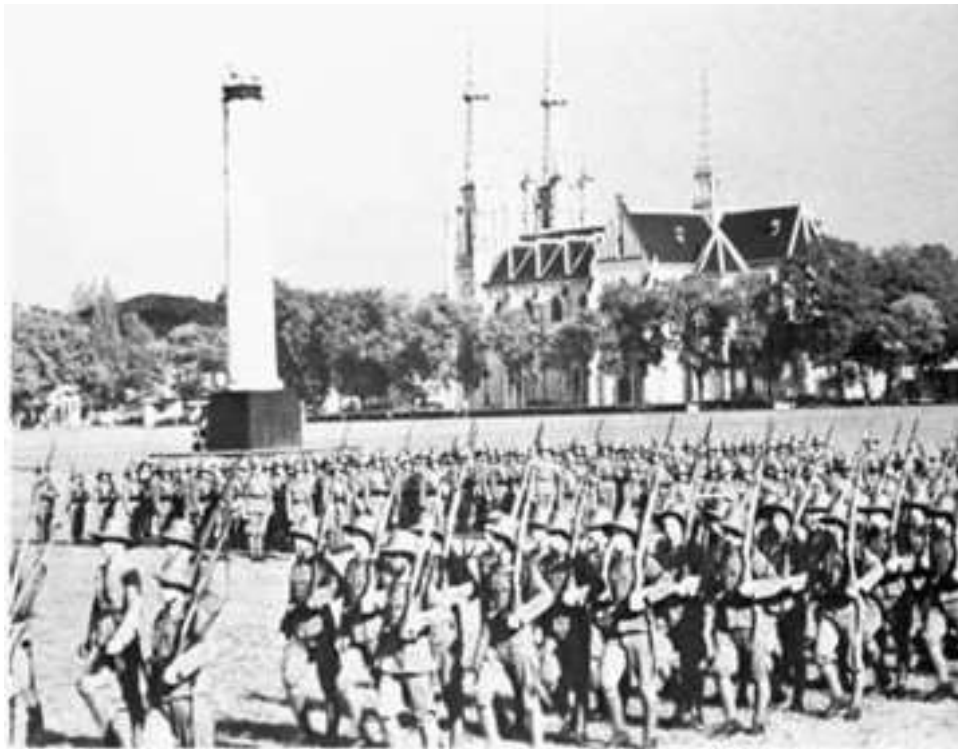
Kapal Selam yang diciptakan untuk menembus Blokade Laut
Sumber: Tirto.id

Selain itu, Belanda berusaha untuk menghentikan pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan memberlakukan blokade ekonomi, yaitu penghentian kegiatan ekonomi di suatu negara, wilayah, atau daerah sehingga tidak dapat terjadi secara bebas.

Belanda memberlakukan embargo ekonomi untuk menghentikan ekspor dan impor baik terkait barang perkebunan maupun senjata api. Saat itu perekonomian Indonesia masih bertumpu pada industri perkebunan. Ini adalah target utama yang perlu dilumpuhkan atau dihancurkan untuk menghentikan pasokan komoditas atau jasa yang diperlukan. Belanda meminta pembatasan ini agar

situasi sosial dan ekonomi orang Indonesia memburuk. Blokade

ini dapat dengan mudah dikarenakan mayoritas aktivitas ekspor dan impor masih dikuasai oleh pemerintah eks Hindia Belanda. Operasi ini tidak hanya dilakukan di perairan Indonesia, namun juga dilakukan di darat terutama pada pusat-pusat perekonomian milik negara dan rakyat Indonesia. Operasi ini dikenal juga dengan nama “Operasi Product” yang merupakan bagian dari Agresi Militer Belanda I².



Apel Pasukan KNIL di Waterlooplein (kini Lapangan Banteng) dengan Latar Belakang Gereja Katedral, (Agresi Militer I) Sumber : Beeldbank WO2 / NIOD

Pada Tahun 1946, Perdana Menteri Sutan Syahrir, pemerintah melakukan sebuah gebrakan berupa pengiriman beras ke India yang mengalami krisis pangan. Ekspor beras menuju India ini sarat dengan muatan dan kepentingan politis yang menjadi strategi dari Syahrir. Kegiatan ekspor ini tidak hanya menyangkut mengenai masalah perekonomian semata melainkan dengan keadaan politik di Indonesia yang sangat tidak menentu dan membutuhkan dukungan dari luar negeri. Oleh sebab itu inisiasi ini diambil sebagai langkah diplomasi Indonesia menarik simpati dan dukungan masyarakat luar negeri terhadap

² G MCTurnan Kahin, “Nasionalisme Dan Revolusi Indonesia, Hal 305-307

kemerdekaan Indonesia. Hubungan Indonesia dan India telah berlangsung sejak lama, diluar hubungan perdagangan dan kultural yang telah dimulai berabad-abad sebelumnya, tokoh-tokoh pergerakan Indonesia dan India telah lama saling mengenal misalnya antara Sutan Syahrir dan Moh. Hatta yang mengenal Nehru dan Ali Jinnah. Perkenalan ini terjadi ketika mereka berakitifitas dan bersekolah di Eropa, ketika sama- sama menjadi anggota dari Liga Anti Imperialisme.

Kegiatan Blokade mengisolasi area Jawa dan Sumatra yang merupakan wilayah vital bagi kegiatan perekonomian Indonesia. Menghadapi hal tersebut, salah satu cara Indonesia untuk menembus blokade adalah dengan menggunakan perdagangan gelap. Namun cara diplomasi yang ditempuh oleh Syahrir bisa dikatakan cukup efektif menarik simpati masyarakat luar negeri yang mengecam tindakan blokade ekonomi yang dilakukan untuk Indonesia. Respon cepat pemerintah Indonesia saat itu menjadi momentum untuk diplomasi dan “jalan terbaik” kepada dunia internasional mengenai kemampuan Indonesia dalam urusan penyediaan pangan. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan Pemerintah dalam mengekspor beras ke negara tetangga. Pada tanggal 12 April 1946, Syahrir secara resmi mengumumkan kepada Pemerintah India bahwa Indonesia bersedia mengirimkan 500.000 ton beras menuju India. Berkaitan dengan pembayaran, Syahrir mengajukan kesepakatan untuk barter beras ditukarkan dengan komoditas lain yang terkenal dari India yaitu tekstil (pakaian). Sebagai informasi, saat pendudukan Jepang, pakaian merupakan sebuah hal yang langka bagi rakyat Indonesia, bahkan di beberapa tempat rakyat ada yang rela menggunakan karung goni ataupun daun-daunan yang berukuran besar dan lebar sebagai penutup tubuh.



Sjahrir dengan PM. India Jawaharlal Nehru Sumber: <https://anri.sikn.go.id/>

Kegiatan diplomasi ini disamping mendapatkan dukungan politis di India, juga mendapat sambutan positif dari pedagang-pedagang yang beretnis India di Indonesia. Dipandang dari nilai ekonomis, aksi blokade ekonomi yang dilakukan oleh Belanda telah merusak jaringan perdagangan yang telah dibangun oleh para pedagang tersebut. Mereka kesulitan untuk mengirimkan barang-barang komoditas ekspor Indonesia ke India, begitupun memasukkan barang-barang komoditas impor dari India ke Indonesia. Para pedagang India yang ada di Indonesia turut membantu proses diplomasi dimana mereka menghubungkan jaringan pedagang tekstil di India untuk bersatu mendukung program kedua negara ini. Para Pedagang India di Indonesia menghimbau agar para pedagang tekstil di India tidak menjualnya ke pihak swasta namun diberikan terlebih dahulu pada pemerintah India yang nantinya akan ditukarkan dengan beras dari Indonesia.



Panen Padi di Pulau Jawa yang diambil sebelum Indonesia Merdeka
Sumber: National Gallery of Australia

Sebagian besar beras yang akan diimpor ke India adalah hasil panen dari wilayah Jawa seperti Cirebon, Karawang, Bekasi, dan wilayah-wilayah lain. Di Masa Pendudukan Jepang wilayah Jawa menjadi basis pertanian padi yang diutamakan oleh Jepang. Namun rupanya rencana dari Perdana Menteri Syahrir ini membuat Belanda tidak suka. Pada awalnya Belanda menyangsikan niat dari

Pemerintah Indonesia ini mengingat kondisi Indonesia ketika itu juga tidak bagus. Belanda agak kurang yakin Indonesia bisa melakukan pengiriman beras seperti

niatnya yang semula. Namun seiring waktu berjalan kebijakan ini semakin akan menjadi kenyataan dan membuat Belanda khawatir. Belanda nampaknya tidak melihat dampak politis dari adanya Diplomasi Beras sehingga pada awalnya terkesan melakukan pembiaran terhadap kebijakan Pemerintah Indonesia. Pihak Belanda lebih berasumsi secara ekonomis dimana dengan adanya ekspor beras menuju India, maka pasokan beras untuk tentaranya otomatis berkurang. Hal ini menjadi sinyal yang buruk bagi tentara-tentara Belanda yang sebenarnya juga berada dalam tahap yang menyedihkan karena pasokan utama berasnya juga berasal dari Indonesia. Dengan membujuk sekutu, Belanda menginginkan sebuah perundingan dimana salah satu tujuannya agar Indonesia mau mengirimkan beras-berasnya ke beberapa wilayah yang menjadi pendudukan sekutu. Namun seperti yang kita ketahui wilayah yang diduduki oleh sekutu juga terdapat NICA atau Belanda oleh sebab itu kemudian banyak yang menolak langkah ini, terutama pejuang-pejuang di garis depan musuh.

Kemudian diadakanlah perundingan antara pihak Pemerintah Indonesia dengan delegasi dari Pemerintahan India yang diwakili oleh KL Punjabi. Perundingan ini terjadi pada tanggal 18 Mei 1946. Adapun beberapa pasal-pasal penting yang disepakati oleh Indonesia dan India terkait masalah pengiriman beras ini, yaitu:

- a. Total beras yang dikirimkan berjumlah 500.000 ton.
- b. Harga beras yang disepakati adalah 10 Rupee per 100 kg.
- c. Beras akan dikirimkan lewat beberapa pelabuhan milik Indonesia dan karung yang digunakan untuk memuat beras harus disediakan oleh pihak India.
- d. Harga beras yang dikirimkan akan dibayar atau diganti dengan barang-barang yang akan diserahkan kepada Pemerintah Indonesia.
- e. Kapal-kapal pengangkut disediakan oleh pemerintah India. Ongkos atau biaya pengangkutan dalam negeri juga menjadi tanggung jawab Pemerintah India, tetapi untuk sementara waktu Pemerintah Indonesia akan menanggung biaya transport tersebut. Namun dikemudian hari ongkos yang ditalangi oleh Pemerintah Indonesia ini harus dibayar Pemerintah India.
- f. Jika beras dari Pemerintah Indonesia nilainya lebih banyak daripada nilai barang-barang yang diberikan oleh Pemerintah India, maka kelebihan tersebut akan dibayarkan oleh pemerintah India dengan mata uang Rupee.
- g. Barang-barang dari India yang akan dikirimkan ke Indonesia antara lain adalah: tenunan, benang, alat-alat pertanian, dan ban mobil. Kapal pertama yang akan mendistribusikan

beras adalah kapal Ocean Vengeance yang telah berlabuh di Cirebon dan siap mengangkut sekitar 5.000 ton beras untuk diangkut ke India. Wakil dari PM. India yaitu KL. Punjabi menerangkan bahwa

India telah mempunyai persediaan 20 milyar yards barang-barang tenunan dan 5 milyar yards telah ada di pelabuhan untuk segera dikirim ke Indonesia.



K.L. Punjabi, delegasi India bertemu dengan Presiden Indonesia, Soekarno dan Wakil Presiden Indonesia, Moh. Hatta
Sumber: Iphhos

Beberapa bulan kemudian tepatnya pada bulan Agustus 1946, Indonesia melakukan pengiriman beras pertama ke India. Beras yang dikirimkan berasal dari Probolinggo. Pengiriman beras ini sangat mendesak, karena bencana kelaparan telah sangat meluas dan hal ini menjadi masalah serius bagi pemerintah India yang akan merdeka. Namun pada perkembangan selanjutnya proses pengiriman beras menuju India agak sedikit terhambat. Hal ini disebabkan karena memanasnya kondisi politik yang terjadi di India. Kondisi serupa juga terjadi di Indonesia, diplomasi beras ini membuat pihak Belanda marah dan semakin memperketat blokade ekonominya atas laut-laut di Indonesia. Namun demikian, diplomasi beras yang dilakukan oleh PM. Sjahrir memiliki berbagai keuntungan politis untuk Indonesia. Alhasil India menjadi negarakesekian yang mengakui kemerdekaan Indonesia secara *de facto*. Di samping itu, kebijakan ini juga membuka mata internasional bahwa Indonesia yang dikatakan sebagai negara lemah dan tidak layak berdiri oleh Belanda, merupakan negara yang sebenarnya kuat terutama dalam bidang pangan yang menjadi simbolisasi dalam diplomasi ini.



Nehru berpidato di Konferensi Inter-Asia dalam upaya mendukung kemerdekaan Indonesia
Sumber: Bettmann / Corbis

Hiperinflasi

Salah satu masalah yang ada ketika itu adalah suramnya keadaan ekonomi Indonesia, terutama pasca kemerdekaan 17 Agustus 1945. Rakyat di saat itu mengalami kesengsaraan ekonomi hal ini adalah dampak dari penjajahan pada masa sebelumnya, terutama Jepang yang baru saja menjajah Indonesia. Dampak buruknya perekonomian ini sangat terasa dan kentara bagi masyarakat Indonesia, terutama berkaitan dengan pangan dan sandang.

Keadaan ekonomi awal kemerdekaan tidak lepas dari sistem ekonomi dalam keadaan perang (*wartime economy*) yang diterapkan oleh pemerintah Jepang ketika menjajah Indonesia. Sistem ini terpusat pada semua usaha dan kegiatan ekonomi yang ditujukan untuk kepentingan perang. Sekilas sistem ini terlihat berbeda dengan pemerintah kolonial Belanda yang mengedepankan sisi komersil dalam perekonomian. Pada akhir abad ke 19 dan awal abad ke 20, perkebunan memegang peranan penting sebagai sumber keuangan negara, disamping sektor pertambangan yang baru muncul. Namun perkebunan komersil seperti ini mulai ditinggalkan saat Jepang berkuasa. Jepang hanya mengeksploitasi beberapa potensi pertanian seperti penanaman padi, jagung, ketela, dan beberapa makanan pokok lainnya, kecuali perkebunan karet yang digunakan sebagai bahan baku industri. Di bidang pertambangan, Jepang mengedepankan eksploitasi tambang seperti minyak bumi dan batu bara. Namun pengelolaan dan eksploitasi pada masa Jepang benar-benar membuat rakyat Indonesia menderita karena segenap aturan dan paksaan yang ketat dari Jepang agar sistem ekonomi ini bisa berjalan. Salah satu kebijakan yang paling membuat sengsara bangsa Indonesia adalah romusha, yaitu kerja paksa pada zaman Jepang yang ditujukan kebanyakan untuk

membangun infratraktur fisik negara seperti jalan, jembatan, rel kereta api, lapangan terbang, dan lain-lain, tanpa peduli dengan nasib romusha tersebut³.



Potret Kemiskinan di Jakarta pada 2 April
1947 Sumber: Spaarnestad Photo

Tujuan utama dari sistem ini tentu saja untuk menunjang kebutuhan mereka dari perang yang sedang berlangsung antara Jepang dan AS yang terkenal dengan sebutan Perang Pasifik. Bahkan kesepakatan yang dibuat oleh Jepang dilanggar oleh mereka sendiri, misalnya pada jatah penanaman padi. Dalam beberapa kasus pada peristiwa revolusi sosial, banyak tentara Jepang dan pangreh praja menyita semua hasil panen beras milik petani. Jadi bisa dibayangkan sulitnya kehidupan ekonomi ketika itu yang baru dilihat dari satu sudut saja. Cukup banyak terjadi kelangkaan makanan dan kelaparan terjadi di tengah penduduk, bahkan pada masa Jepang, petani padi pun tidak diperkenankan memiliki pasokan beras dalam jumlah yang memadai, semua hasil panen harus segera diserahkan kepada Jepang, lewat perantara pada pangreh praja di wilayah-wilayah mereka Selanjutnya, tantangan Pemerintah Indonesia pada awal kemerdekaan yaitu kosongnya kas negara Indonesia. Padahal negara Indonesia pada

³ "Majalah Ekonomi, No. 11-12, Tahun I, Tanggal 25 Agustus – 10 September 1946, hal 221

saat itu butuh cukup banyak dana untuk membiayai segala macam kegiatan pemerintahan. Satu-satunya sumber pemasukan bagi pemerintah pasca kemerdekaan adalah kas yang berasal dari *Fonds* Perang dan Kemerdekaan yang telah dibentuk pada masa Jepang. Dengan sisa dana dari *Fonds* inilah beberapa kegiatan pemerintah bisa dilaksanakan. Model serupa dari *Fonds* ini kemudian dibentuk, dan hampir semuanya menggunakan partisipasi rakyat sebagai donatur utama dari setiap kegiatan yang membantu pemerintah.

Keadaan mayoritas rakyat Indonesia yang mengalami kesusahan ekonomi pasca runtuhnya kekuasaan Jepang tak menyurutkan untuk berkontribusi terhadap Republik Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan pembentukan badan lain seperti Indonesia *Fonds* serta pengumpulan dana seperti Pinjaman Nasional yang didukung oleh rakyat Indonesia sendiri. Ini menandakan bahwa rakyat menaruh harapan yang besar pada terselenggaranya pemerintahan Indonesia yang mandiri. Mayoritas dana tersebut pada perkembangan selanjutnya akan lebih banyak digunakan untuk membiayai kebutuhan militer Indonesia. Hal ini dikarenakan suplai logistik dan persenjataan untuk pihak militer dan juga laskar-laskar rakyat membutuhkan pemenuhan sesegera mungkin.

Masalah moneter juga menghantui perekonomian Indonesia pada awal kemerdekaan. Negara ini belum memiliki dan mencetak uang sendiri, Indonesia masih mengandalkan sebaran uang-uang Jepang dan Belanda yang masih ada diantara masyarakat ataupun yang tersimpan di *De Javasche Bank*. Peredaran uang ini semakin diperparah dengan beredarnya pula uang NICA. Padahal dengan peredaran uang yang ada saja telah membuat tingkat inflasi cukup tinggi ditambah dengan adanya uang NICA, inflasi di Indonesia semakin memburuk, bahkan mencapai 650% atau yang dikenal dengan istilah *hiper-inflasi*.

Sebab utama adanya hiperinflasi adalah tidak terkendalinya peredaran mata uang asing. Hal ini diperparah dengan kekosongan kas negara akibat kurangnya pendapatan negara. Sedangkan pengeluaran negara semakin terus bertambah. Selain itu, faktor yang mempengaruhi adalah blokade ekonomi yang menghambat lalu lintas barang.

Dalam menghadapi situasi tersebut, Pemerintah mengeluarkan maklumat Presiden RI, No. 1/10/1945 pada tanggal 2 Oktober 1945 guna mengatur peredaran tiga mata uang di Indonesia yaitu mata uang Jepang, mata uang Belanda, dan mata uang *De Javasche Bank*. Uang-uang ini hanya berlaku pada tempat-tempat yang menjadi kekuasaan pada wilayah bagian Indonesia, sedangkan mata uang NICA berlaku hanya pada beberapa bagian atas wilayah yang diduduki oleh Belanda.

Tantangan moneter kembali meningkat terutama dari tindakan dari eksternal. Pada tanggal 6 Maret 1946, Panglima Allied Forces Netherlands East Indies (AFNEI) yang baru, Letnan Jenderal Sir Montagu Stopford mengumumkan berlakunya Uang NICA sebagai pengganti uang Jepang di daerah. Hal ini dikarenakan nilai tukar uang Jepang sudah sangat turun. Tentu saja protes dilayangkan

oleh Pemerintah Indonesia. Karena telah ada kesepakatan sebelumnya bahwa tidak boleh diterbitkan uang baru dalam wilayah yang masih bersengketa. Dalam memperkuat Langkah moneter, pemerintah Indonesia akhirnya mengeluarkan uang kertas baru, yaitu ORI (Oeang Republik Indonesia) sebagai pengganti uang Jepang pada bulan Oktober 1946.

Pinjaman Nasional 1946

Kebijakan mengenai Pinjaman Nasional ini merupakan sebuah gagasan yang diinisiasi oleh Kementerian Keuangan yang berkoordinasi dengan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP). Tujuan utama kebijakan ini tentu saja untuk mengisi kas negara untuk melakukan pembangunan dalam berbagai lapangan, seperti pertahanan, ekonomi dan sosial, penerimaan negara biasa tak cukup untuk menutup segala pengeluaran sebagaimana dalam UU nomor 4 tahun 1946 tentang Pinjaman Nasional 1946. Selain itu, program ini juga ditujukan mengukur sampai sejauh mana rakyat percaya pada pemerintah lewat skema pinjaman ini. Menurut Ir. Soerachman, Menteri Keuangan saat itu, kebijakan tersebut sangat umum dilakukan oleh negara-negara dengan situasi ekonomi yang darurat, seperti yang dialami oleh Indonesia pada masa awal kemerdekaannya⁴.

Sebenarnya skema dari Pinjaman Nasional yang digulirkan pada tahun 1946 ini tidak terlepas dari pembentukan yayasan Poesat Bank Indonesia atau PBI. PBI yang memiliki total modal yang bersumber dari Indonesia *Fonds* dan tabungan masyarakat serta sumbangan beberapa pihak. PBI ini diketuai oleh Soemargono Djojohadikusumo yang merupakan ayah dari Soemitro Djojohadikusumo. Namun seiring perjalanan waktu, PBI mengalami kesulitan modal, karena dana yang dimilikinya tidak cukup untuk membiayai berbagai kegiatan ekonomi Indonesia, misalnya memberikan kredit pada perusahaan-perusahaan. Untuk itulah PBI harus bertransformasi menjadi sebuah bank sirkulasi. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah akhirnya menempuh jalan untuk melakukan semacam kebijakan peminjaman uang yang dikenal dengan istilah Pinjaman Nasional. Kemudian pemerintah mengesahkan UU No.4 Tahun 1946 tentang Pinjaman Nasional, dengan tujuan untuk menarik kembali uang Jepang yang beredar di Indonesia dan untuk mengisi kas Negara. Di samping itu adanya kebijakan ini lagi-lagi menguji dukungan dan kepercayaan rakyat pada pemerintah⁵.

Kebijakan Pinjaman Nasional ini sangat bergantung pada rasa kepercayaan rakyat pada pemerintah. Hal ini disebabkan uang dari masyarakat akan menjadi sumber utama dalam pemasukan kebijakan ini. Keberadaan rakyat dan dukungannya pada pemerintah sangat penting dan memiliki peranan tersendiri pada kelangsungan bangsa ini. Kita tentunya tidak lupa bagaimana ramainya lapangan

⁴ "Antara, 13 Mei 1946," 1946

⁵ M D Poesponegoro and N Notosusanto, "Sejarah Nasional Jilid IV.", hal 13-14

IKADA ketika pertama kali pemimpin Republik Indonesia Soekarno dan wakilnya Moh. Hatta tampil di hadapan rakyat. Jumlah penduduk yang besar ini cukup menjadi pemantik moral dan semangat kemerdekaan baik bagi pemerintah maupun rakyat sendiri. Padahal pada waktu itu kedudukan Jepang masih cukup kuat di Indonesia terutama pada bidang militer dimana kekuatan persenjataan mereka masih sangat lengkap sebelum datangnya sekutu. Pada waktu peristiwa ini berlangsung, tentara Jepang telah membanjiri lapangan IKADA lengkap dengan persenjataannya, namun dikarenakan telah kalah secara moral mereka tidak berani melakukan tindakan atas rapat tersebut. Justru Soekarno lewat himbauannya menyuruh massa untuk percaya sepenuhnya pada pemerintah, dan pulang ke rumah masing-masing untuk menghindari ketegangan dengan Jepang⁶.

Selain dukungan moral seperti yang ditunjukkan dalam aksi di lapangan IKADA tersebut, kebijakan ini butuh dukungan yang lebih realistis dari rakyat untuk pemerintah Indonesia yaitu masalah pinjaman dana. Kebijakan ini mematok target yang cukup besar yaitu sekitar F. 1 milyar, yang akan dibagi menjadi dua Pinjaman Nasional. Untuk bagian pertama berlaku di wilayah Jawadana Madura dengan target F. 500 juta dan bagian kedua di wilayah Sumatera dengan dipatok target awal sebesar F. 250 juta, hingga nanti dinaikkan kembali menjadi dua kali lipat jika target awal terpenuhi. Pembagian pertama dengan dana F. 400 juta digunakan sebagai modal yayasan Poesat Bank Indonesia. Nantinya uang ini akan dipecah lagi menjadi dua bagian yang terdiri : F. 200 juta sebagai modal awal untuk membangun bank sirkulasi dan F.200 juta lainnya sebagai modal awal untuk membiayai pembangunan pada sektor lainnya. Sedangkan sisa dari bagian pertama digunakan untuk mengisi kas negara dengan dana sekitar F. 100 juta.

Setelah disahkan UU yang mengatur masalah pinjaman ini, pemerintah segera melakukan propaganda dan sosialisasi kebijakan ini ke banyak pihak. Hampir setiap media dan organisasi pemerintah digunakan untuk menyebarkan berita ini, misalnya: surat kabar, majalah, radio, badan-badan pemerintah, hingga ormas-ormas yang ada di masyarakat. Propaganda dan penyebaran berita ini cukup penting, karena semakin luas cakupan dan sebaran berita maka semakin banyak pula yang akan mengkonsumsinya. Sehingga semakin besar pula peluang bagi mereka yang ingin membantu negara lewat Pinjaman Nasional.

Sedangkan skema pinjaman yang dilakukan oleh pemerintah ini berupa penjualan obligasi yang terbagi atas beberapa bagian:

- 1 juta lembar obligasi seharga F. 100 (uang Jepang).
- 400 ribu lembar obligasi seharga F. 500 (uang Jepang).
- 200 ribu lembar obligasi seharga F. 1000 (uang Jepang).

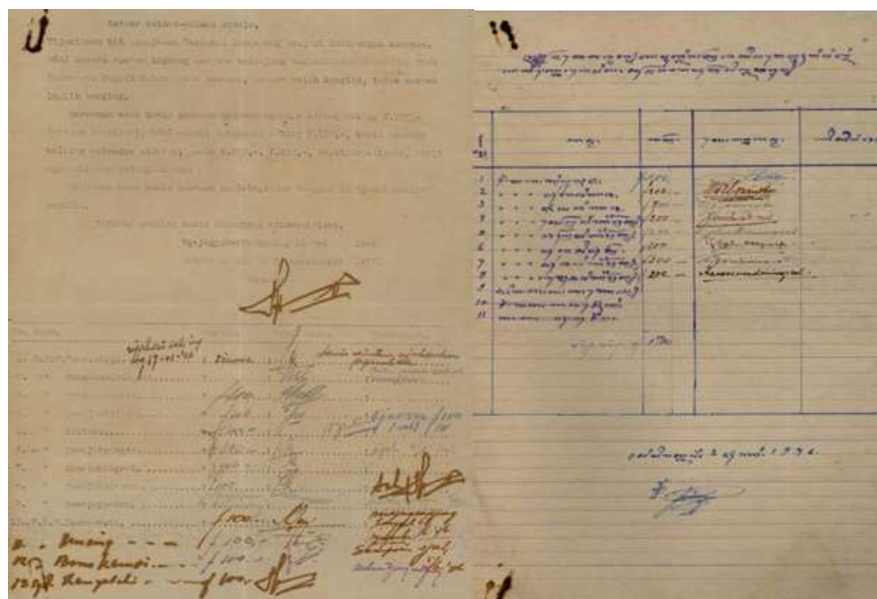
Kebijakan ini dilaksanakan setidaknya selama 40 tahun dengan cara pembayaran dengan mengundinya setiap tahun. Disamping itu pemerintah juga menetapkan bunga sebesar 4,5 % pertahun

⁶ Kahin, "Nasionalisme Dan Revolusi Indonesia."

dalam pinjaman ini⁷.



Surat Obligasi yang disumbangkan untuk pembelian pesawat Dakota DC3
SeulawahRI Nomor 001 dan 002
Sumber: Koleksi Arsip Propinsi Aceh



Daftar Urunan Kerabat keraton Yogyakarta
Sumber Arsip Widya Budaya Keraton Yogya

Program ini kemudian dianggap berhasil, hanya dalam waktu singkat, sekitar sebulan sejakwaktu

⁷ "Republik, No. 6 Tahun I, 15 Mei 1946," n.d. hal 3-4

pelaksanaannya yaitu pada tanggal 15 Mei 1946, dana yang masuk telah mencapai 70% dari target awal. Angka tersebut hanya pada Pinjaman Nasional Bagian I. Ini merupakan sebuah prestasi yang cukup baik dan menandakan adanya konsistensi dukungan rakyat. Upaya tersebut mengulangi kesuksesan dalam penghimpunan dana yang sebelumnya dilakukan melalui Indonesia *Fonds* dan *Fonds* Kemerdekaan sukses pula mengumpulkan banyak dana untuk mendukung pemerintah. Bahkan pemerintah saat itu sangat yakin untuk bisa meraup total pemasukan yang lebih lewat Pinjaman Nasional ini. Tidak sedikit yang ikut serta dalam program tersebut adalah rakyat yang berpenghasilan rendah. Hal ini memberikan gambaran pengorbanan secara materil rakyat kepada negara Indonesia⁸.

Antusiasme rakyat Indonesia menyambut kebijakan ini juga melebihi ekspektasi. Misalnya dalam pengumpulan dana pada pasar malam di Garut. Dana berhasil dikumpulkan dari keuntungan para pedagang yang akhirnya digunakan untuk membeli obligasi yang dijual oleh pemerintah. Beberapa diantaranya menolak pemberian bunga 4,5% yang diberikan oleh pemerintah. Sedangkan di wilayah Surakarta, jumlah uang Pinjaman Nasional yang terkumpul di Bank Poesat Repoeblik Indonesia juga mencapai angka yang sangat besar. Tercatat hingga tanggal 1 Juni 1946, jumlah uang dalam yang terkumpul di bank berjumlah sekitar F. 64.340.000⁹.

⁸ Chalcraft, "Historical Dictionary of Indonesia."

⁹ *Kedaoelatan Rakjat*, 4 Juni 1946, 1949

Bab 2

Peletakan Dasar Keuangan Negara

A. Sejarah Rumusan Pasal Terkait Keuangan Negara dalam UUD 1945

Kemerdekaan Republik Indonesia adalah berkah rahmat Tuhan Yang Maha Esa dengan perjuangan sungguh-sungguh dari pendiri bangsa. Jelas, kemerdekaan Republik Indonesia dirancang secara teknokratik dengan memerhatikan pondasi bernegara. Hal ini tercantum dari adanya asas-asas pendanaan terhadap eksistensi suatu negara. Visi jangka panjang yang dipadukan dengan *best practices* secara bijaksana dalam Permusyawaratan menjadi embrio pengaturan penganggaran Indonesia.

Pembahasan bab terkait keuangan negara secara awal diungkapkan oleh Radjiman Wedjaningrat, Ketua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) 1 dalam pembacaan draft awal hasil sidang BPUPKI¹⁰ yang mengatur terkait keuangan negara disebutkan bahwa:

“Tentang keuangan perlu juga ada pokok-pokok dasar yang tertulis dalam Undang-Undang Dasar, ialah dalam pasal 23 yang bunyinya:

(1) Anggaran penghasilan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang

Jadi Dewan Perwakilan Rakyat itu tiap-tiap tahun menetapkan bersama dengan Pemerintah anggaran penghasilan dan belanja. Itulah yang di namakan *begrotingsrecht*. Pajak yang mengenai kehidupan rakyat dan keuangan negara harus juga didasarkan atas undang-undang. Macam dan harga mata-uang ditetapkan dalam undang-undang dan hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang seperti juga halnya di negeri lain-lain. Untuk memeriksa tanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa keuangan, yang dulu dinamakan *Rekenkamer*, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Itulah garis-garis besar tentang kekuasaan negara.”

Selanjutnya draft awal Sidang BPUPKI, dibahas kembali oleh tim lebih kecil atau yang sering kita sebut Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Berdasarkan penelitian PPPKI, hal keuangan merupakan salah satu bagian penting dalam pembahasan berikutnya.

Beberapa hal penting yang menjadi klasifikasi pembentukan dasar negara diantaranya: (1) Indonesia

Merdeka selekas-lekasnya; (2) dasar negara; (3) unifikasi atau federasi; (4) bentuk negara dan Kepala Negara; warga negara; (6) daerah; (7) agama dan negara; (8) pembelaan/pertahanan; dan (9) keuangan.

Dalam buku ini kita akan membahas terkait keuangan. Beberapa perbaikan terkait draft awal dalam sidang BPUPKI¹⁰ diantaranya sebagai berikut:

1. Masukan dari anggota lainnya, Supomo yang mengubah penghasilan menjadi pendapatan, sehingga frasa “Anggaran Penghasilan dan Belanja Negara” berubah menjadi “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.
2. Usulan terkait kondisi darurat apabila DPR tidak memenuhi kata sepakat dalam penetapan APBN yang disampaikan oleh Sam Ratulangi yang berbunyi:

“Paduka beberapa Paduka *grondwet* Tuan artikel Tuan , ucapan Ketua ini dan menurut beberapa , saja mengingat singkat perasaan peraturan keadaan sadja saja.untuk perlu Benar sekarang ditambah menyempurnakan djalannya pemerintahan di kemudian hari. Satu hal yang saja tidak dijumpai dalam *grondwet*, yaitu peraturan tentang kejadian yang mungkin ada dikemudian hari. Apabila suatu begroting, satu anggaran belanja ditolak oleh Badan Perwakilan Rakjat, bisa kedjadian itu mengadakan konflik. Itu harus diurus, dan tentu dengan djalan permusjawaratan; tetapi mungkin juga tidak didapat persetujuan. Karena itu menurut perasaan saja, Paduka Tuan Ketua, harus dikemukakan, sekarang juga jika barangkali mungkin, suatu *fatsal*, jang mengurus hal itu...”

Atas masukan terkait kondisi darurat terkait perubahan APBN tersebut, akhirnya didukung juga oleh anggota lainnya, Supomo.

3. Masukan terkait desentralisasi fiskal yang berasal dari Sam Ratulangi, dengan beberapa ikhtisar sebagai berikut:

“Selain dari itu, Paduka, sebenarnya saya setuju dengan ucapan wakil dari Sumatra Dr Amir. Saja tidak akan mengucapkan perkataan *deconcentratie* dan *decentralisatie*, tetapi artinya, Paduka Tuan Ketua, yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah- daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia, dari satu negara. Biarpun demikian menurut perasaansaja, kebutuhan, keperluan daerah daerah disana harus mendapat perhatian sepenuhnya, yaitu dengan mengadakan suatu peraturan jang akan menyerahkan kepada

¹⁰ R I Sekretariat Negara, “Risalah Sidang-Sidang BPUPKI Dan PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945,” *Jakarta: Sekretariat Negara*,

pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri.

Penutupan Sidang Kedua dari Chuo Saong In, pada tanggal 3
Februari 1944

Sumber : Nderlands Institute voor Militaire Historie



Paduka
Tuan
Ketua,
tentang

algemene Geest dari pada *grondwet*, saja setuju dengan *grondwet* ini dan dengan pembukaan tadi”

Dengan mengakomodir masukan-masukan tersebut, selanjtnya Ketua PPPKI, Soekarno memberikan kesimpulan terkait pasal-pasal keuangan negara yaitu:

“ Bab VIII: Hal Keuangan Pasal 23 ayat 1: Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang”

Dengan mengakomodir masukan dari Sam Ratulangi yang didukung Supomo dengan kalimat “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”

Selanjutnya dilanjutkan dengan bunyi kesimpulan:

“Jadi rancangan seluruhnya diterima Ayat 2 : Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang Ayat 3 : Macam dan harga mata uang ditetapkan oleh undang-undang Ayat 4 : Hal Keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang Ayat 5: Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang.”

Soekarno (Ketua *Chuo Sangi In*, dengan jas agak gelap di depan tengah) bersama para anggota *Chuo Sangi In* lain seperti Muhammad Hatta (ketiga dari kanan), Haji Agus Salim (di belakang Soekarno), Ki Hajar Dewantara (di sebelah kanan Soekarno), dan KH Mas Mansur(depan kiri mengenakan sarung

dan peci).

B. Peran Strategis Kementerian Keuangan di Awal Kemerdekaan

Pemerintah mulai menghidupkan mesin pembangunan terutama dengan menerbitkan PP Nomor 51 tahun 1948 tentang Peraturan tentang susunan dan lapang pekerjaan Kementerian Keuangan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya¹¹, Kementerian Keuangan dibagi menjadi beberapa unit yaitu:

1. Kantor Pusat Kementerian, mengurus operasional Kementerian Keuangan seperti kepegawaian serta administrasi internal Kementerian Keuangan

8 Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1948 Tentang Susunan Lapang Pekerjaan Kementerian Keuangan, 1948,*
<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/63900/pp-no-51-tahun>

2. *Thresaurie* Negara melakukan tugas dan fungsi yaitu:
 - a) Menguji usul-usul anggaran dari Kementerian-kementerian, memberikan nasehat didalam hal-hal yang mempunyai akibat bagi anggaran Negara, menyiapkan rencana Undang-Undang anggaran Negara, menyusun perhitungan anggaran Negara, mengawasi hubungan anggaran perusahaan-perusahaan Pemerintah dengan anggaran Negara, mengurus permintaan-permintaan kredit anggaran, memberikan petunjuk tentang pelaksanaan anggaran Negara.
 - b) Menyelenggarakan statistik keuangan Negara
 - c) Menetapkan peraturan-peraturan tentang tata usaha perbendaharaan Negara serta mengawasi pelaksanaannya.
 - d) Melakukan pengawasan seperlunya terhadap penerimaan dan pengeluaran Negara, termasuk juga yang diberikan kepada badan-badan yang mengurus keuangannya sendiri, serta penagihan piutang Negara, lagi pula pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran untuk rekening pihak ketiga.
 - e) Mencegah pemakaian uang Negara yang bersifat boros.
 - f) Menyelenggarakan pemeriksaan kas dan buku pada kantor dan jawatan Pemerintah, serta pengawasan terhadap barang-barang milik Negara.

¹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1948 Tentang Susunan Lapang Pekerjaan Kementerian Keuangan, 1948,*
<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/63900/pp-no-51-tahun-1948>

- g) Memberi pimpinan dan melakukan pengawasan terhadap Kantor- kantor Perbendaharaan Negara dan Kas-kas Negara, mengurus penambahan uang kas dan pembersihan peredaran uang.
 - h) Melakukan pengawasan terhadap tata usaha perbendaharaan di tiap-tiap Kementerian.
 - i) Melakukan perhitungan-perhitungan dengan jawatan-jawatan Pemerintah yang mengurus keuangannya sendiri, dan dengan pihak ketiga.
 - j) Memberi pertimbangan tentang tuntutan penggantian kerugian Negara.
 - k) Menyelenggarakan pencetakan uang Republik Indonesia, menyelidiki uang palsu.
 - l) Mengatur pemberian kredit kepada badan-badan atau perusahaan- perusahaan.
 - m) Mengatur peredaran uang serta menyiapkan peraturan-peraturannya, menyelenggarakan statistik harga pasar dan sebagainya.
 - n) Mengurus pinjaman Negara dan undian uang Negara.
 - o) Mengawasi pekerjaan bank-bank; mengurus soal-soal yang berhubungan dengan alat pembayaran luar negeri.
 - p) Mengurus segala soal bersifat finansiell-ekonomis yang masuk lapang kerja Kementerian Keuangan dan tidak diurus oleh Jawatan (Bagian) lain
 - q)
3. Jawatan Bea dan Cukai, merupakan unit pengimpunan penerimaan negara, dengan rincian tugas sebagai berikut:
- a) Melakukan pemungutan bea (bea masuk dan bea keluar, bea statistik, bea berat barang) serta pemungutan cukai.
 - b) Menjalankan pengawasan terhadap berlakunya Undang-Undang mengenai pembatasan atau larangan pengangkutan barang berhubungan dengan monopoli Pemerintah, peredaran uang, kepentingan perekonomian, peraturan alat pembayaran luar negeri, pertahanan dan keamanan umum, penjagaan kesehatan rakyat dan lain-lain.
 - c) Menjalankan pengawasan terhadap berlakunya Undang-Undang mengenai pelayaran (“zeevaartregieme”).
 - d) Mengumpulkan angka-angka untuk menyusun statistik import dan export serta pengangkutan barang.
 - e) Menyiapkan rencana Undang-Undang mengenai lapang kerja Jawatan.

4. Jawatan Pajak, memiliki tugas dan fungsi:
- Melakukan penetapan dan pemungutan semua pajak Negeri, (kecuali pajak bumi dan bea cukai), yaitu: pajak pendapatan, pajak upah, pajak kekayaan, pajak rumah tangga, pajak perseroan, pajak untung perang, pajak verponding, pajak kupon, bea baliknama, bea warisan, bea meterai, pajak potong, pajak pembangunan, pajak radio.
 - Mengawasi kantor-kantor lelang.
 - Mengadakan pemeriksaan kas umum (*algemene kasinspectie*) pada semua pemegang uang Negara.
 - Menyiapkan rencana Undang-Undang mengenai pajak Negeri.

Selain jawatan Pajak, dibuat juga Kantor Accountant Pajak merupakan suatu bagian tersendiri dari Jawatan Pajak, dan mempunyai tugas kewajiban melakukan pemeriksaan buku- buku wajib pajak untuk keperluan penetapan pajak atas permintaan Jawatan Pajak.

5. Jawatan Pajak Bumi, merupakan salah satu unit penghimpun penerimaan dengan tugas dan fungsi:
- Menetapkan besarnya pajak bumi bagi tiap-tiap petani yang mempunyai tanah.
 - Mengatur tata usaha piutang pajak bumi.
6. Jawatan Candu dan Garam.
- Menyelenggarakan pegaraman-pegaraman serta menyediakan garam bagi keperluan rakyat; memberi penerangan dan bantuan teknis kepada pegaraman- pegaraman partikelir atau pegaraman- pegaraman kepunyaan badan-badan Pemerintah.
 - Membikin dan menyediakan candu bagi keperluan pengisap- pengisap, serta mengamati monopoli candu.
7. Jawatan Pegadaian memiliki tugas dan fungsi
- Memberikan kredit tidak terbatas kepada rakyat dengan tanggungan barang bergerak (*roerende goederen*) dengan memungut sewa modal.
 - Mencegah adanya pegadaian gelap.
 - Menjual dimuka umum barang-barang gadai yang tidak ditebus sehabis tempo gadainya.
 - Mengawasi rumah-rumah gadai partikelir didaerah Solo.
8. Kantor Urusan Perjalanan, mempunyai tugas kewajiban:
- Memeriksa daftar-daftar ongkos perjalanan dan menetapkan jumlahnya, serta menyelenggarakan *kaartsysteem* mengenai pembayaran ongkos perjalanan; menetapkan jumlah uang jalan tetap bagi perjalanan-perjalanan yang ditentukan.
 - Mengurus permintaan-permintaan persekot pembelian kendaraan.
 - Memusatkan dan mengawasi anggaran pengeluaran untuk semua perjalanan dinas.

- d) Menyiapkan rencana peraturan-peraturan mengenai perjalanan dinas.

C. Konsep Tata Kelola Keuangan Negara

Pemerintah berupaya memberikan tatanan keuangan negara dengan tujuan agar instrumen APBN dapat digunakan mewujudkan cita-cita negara yakni mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanahkan dalam UUD 1945. Pada awalnya Pemerintah telah menyusun pedoman keuangan negara atau lebih dikenal dengan Rancangan Undang-Undang Keuangan Republik Indonesia (UKRI), namun demikian karena keadaan genting, proses regulasi belum dapat diselesaikan. Berdasarkan Rancangan UKRI tersebut, Pemerintah akhirnya melakukan pergantian dan penyempurnaan. Pada tanggal 25 April 1950, melalui surat Direktur Jenderal Thesaurier, R. Kadarisman Notopradjarto, mengirimkan sebuah pedoman keuangan Republik Indonesia. Dokumen tersebut memuat 9 Bagian dan 66 pasal yang mengatur mulai dari perancangan sampai dengan perhitungan anggaran. Namun demikian, sampai dengan tahun 1949, konsep ini belum dapat ditetapkan, apalagi diimplementasikan. Secara singkat UKRI dapat dijabarkan sebagai berikut:

Bagian I Susunan Anggaran dan Pinjaman Negara

Dalam Bab ini, diawali dengan definisi anggaran (pasal 1). Menurut UKRI, anggaran dijelaskan sebagai berikut: (a) rangkaian undang-undang yang menetapkan anggaran belanja negara; (b) undang-undang yang mengatur sumber-sumber pendapatan untuk membiayai belanjane negara kecuali belanja dari jawatan/BUMN.

Selanjutnya pasal 2 sampai dengan 9 menjelaskan terkait rincian pengaturan belanja negara. Secara khusus rincian belanja terkait pembayaran kembali pinjaman negara, pembayaran sewa modal, serta pembayaran bunga diatur dalam pasal tersendiri (Pasal 5). Terkait rincian anggaran ini juga memuat belanja tak terduga yang diantaranya menjelaskan bagaimana transaksi masa lampau yang belum terbayar untuk dapat diselesaikan (Pasal 6). Pengaturan terkait rentang waktu penyusunan rencana anggaran terutama pada pasal 10. Dalam pengaturan pasal-pasal ini dimulai dengan pengulangan dari narasi di Undang-Undang Dasar yang dilengkapi dengan ketentuan waktu. Beberapa pengaturan rencana anggaran pada pasal 10 sebagai berikut:

- a. Rencana anggaran disampaikan tiap-tiap tahun oleh Presiden kepada DPR selambat-lambatnya tiga bulan sebelum tahun anggaran berlaku
- b. Guna keperluan itu, Menteri Keuangan menerima tiap-tiap tahun dari masing-masing Menteri Rencana undang-undang untuk menetapkan bagian dari anggaran belanja masing-masing menteri
- c. Menteri Keuangan mengajukan keberatannya untuk memasukkan rencana undang-undang termaksud ayat 2 dalam rencana anggaran yang akan disampaikan ke Presiden, apabila jumlah yang diminta menurut pendapatnya, terhubung dengan keadaan keuangan negara, tidak dapat diperkenankan.

- d. Pada Rencana anggaran oleh Menteri Keuangan dilampirkan:
- 1) Uraian tentang keadaan keuangan negara
 - 2) Suatu daftar gabungan yang menurut jumlah-jumlah dari semua bagian anggaran belanja serta jumlah pendapatan menurut daftar perkiraan termasuk pasal 7 ayat 2.

Selanjutnya pengaturan Rancangan UKRI memuat urusan pengawasan belanja yang didelegasikan urusan perbendaharaan (pasal 11). Sementara pasal 12 dan 13 menjelaskan perihal teknis alokasi anggaran baik K/L maupun non K/L.

Dalam Bab ini juga dijelaskan terkait pasal darurat (pasal 14) yaitu:

1. Apabila sesuatu bagian anggaran belanja pada tanggal 1 Januari dari tahun anggaran yang bersangkutan belum dapat ditetapkan dengan undang-undang, maka dengan memberatkan anggaran tahun yang bersangkutan, menteri yang menyelenggarakan bagian itu, agar dapat meneruskan pekerjaannya, diberikan kuasa mempergunakan paling banyak $\frac{1}{3}$ dari jumlah yang disediakan untuk satu tahun masing-masing mata anggaran belanja dari anggaran negara yang terakhir ditetapkan dengan undang-undang
2. Apabila kepentingan pekerjaan sangat memerlukan maka dalam beberapa hal dengan memberitahukan BPK dan DPR, menteri yang bersangkutan dengan semufakat Menteri Keuangan dapat menyimpang dari yang tersebut dalam ayat di atas, sekalipun mata anggaran pengeluaran yang dimaksudkan itu tidak terdapat dalam anggaran yang telah lampau.

Selanjutnya dijelaskan juga terkait pinjaman negara (Pasal 15) yang hanya dapat dilakukan melalui undang-undang. Namun demikian, apabila terdapat hal memaksa, Presiden dapat mengeluarkan surat pinjaman yang harus lunas dibayar pada tahun anggaran berkenaan.

Bagian II Tahun Anggaran

Dalam bagian ini, dijelaskan bahwa tahun anggaran mulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dalam pedoman ini, juga sudah diatur asas tahunan yang mengatur pendapatan dan belanja yang diakui didasarkan pada satu tahun berkenaan. Namun demikian, untuk anggaran- anggaran yang mendesak dapat diperhitungkan sampai dengan semester anggaran tahun berikutnya.

Bagian III Kadaluarasa

Dalam penjelasannya hak dan kewajiban negara dianggap kadaluarsa jika sudah melewati 5 tahun terhitung dari tanggal 31 Desember dari waktu hutang itu mulai dapat ditagih, kecuali menurut undang-undang ditentukan jangka lebih pendek. Namun demikian, terdapat pengecualian tempo tersebut dengan adanya surat penagihan dari negara atau pribadi di bawah umur.

Bagian IV Mengurus Keuangan Negara

Pada bagian ini diawali dengan pengaturan pembukuan yang mengatur tata laksana Kementerian Keuangan dan BPK (Pasal 24). Selanjutnya dijelaskan bagian pendapatan negara yang harus dimuat dalam UU atau Peraturan Pemerintah serta dicantumkan dalam APBN (Pasal 25). Pengaturan selanjutnya terkait pembebasan piutang (pasal 26) dan pengelolaan barang milik negara (Pasal 27), berikut tata cara penyelesaian perselisihan piutang negara (Pasal 28).

Pengaturan selanjutnya adalah terkait pengeluaran (Pasal 29 sampai dengan Pasal 35). Dalam penjelasannya pengeluaran negara dapat disebut juga belanja negara. Yang membedakan adalah pengeluaran untuk cicilan pinjaman tidak dikategorikan sebagai belanja negara.

Pengaturan terkait tugas pengelolaan dan perhitungan keuangan negara dijelaskan pada pasal 37 sampai dengan Pasal 45. Salah satu jabatan yang paling banyak diatur adalah tugas, wewenang, dan pertanggungjawaban bendahara.

Bagian V Tata Usaha Jawatan Perusahaan Pemerintah yang diurus Tersendiri Bagian VI Badan Pemeriksa Keuangan

Dalam pengaturan bagian ini terdapat dalam Pasal 48 sampai dengan Pasal 61. Beberapa pengaturan diantaranya BPK terdiri dari lima anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dari anggota tersebut, ditunjuk Ketua yang diusulkan dari anggota BPK. Selain itu juga diatur batasan yang dapat memengaruhi independensi anggota BPK seperti menjadi eksekutif, legislatif, dan jabatan yang dapat menimbulkan benturan kepentingan.

Bagian VII Perhitungan Negara

Pada bagian ini menjelaskan bahwa dalam menyusun perhitungan negara, Menteri Keuangan bertugas untuk menyusun surat perhitungan pendapatan negara, sementara itu untuk belanja dilakukan oleh setiap kementerian. Surat perhitungan ini memuat:

- a. Pendapatan, jumlah anggaran dan jumlah realisasi
- b. Pengeluaran, perubahan pagu awal, perubahan, maupun realisasi akhir beserta penjelasannya Daftar gabungan perhitungan negara selanjutnya dikirim ke BPK sebelum tanggal 1 Januari tahun anggaran berikutnya (T+1) untuk dapat disetujui.

Bagian VIII Tentang Pertanggungjawaban, memuat penjelasan terkait tindak lanjut hasil kerja BPK yang selanjutnya dilaporkan kepada Presiden dan ditetapkan melalui UU.

Bagian IX: Penutup, menjelaskan masa berlaku UKRI.

Bab 3

Penyerahan Kedaulatan Negara dan Konsekuensinya

Upaya diplomasi menjadi senjata pamungkas dalam upaya mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Hal ini diwujudkan dengan perundingan di Den Haag pada paruh kedua tahun 1949. Perundingan ini melanjutkan upaya buntu yang telah dibangun sebelumnya di era Van Mook, ekspengusaha tertinggi di *Bijeenkomst voor Federaale Overleg* (Musyawarah Negara-Negara Federal ataubiasa disingkat BFO). Dalam perundingan lanjutan ini, wakil-wakil Indonesia berunding dua kali dengan wakil-wakil BFO di Yogyakarta (22 Juli 1949), dan Jakarta (1 Agustus 1949) sebelummenapak ke forum internasional. Kesepakatan tersebut yang akhirnya dibawa ke ke Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Adapun KMB dilakukan pada 23 Agustus 1949. Sebagaidelegasi Indonesia diketuai oleh

Mohammad Hatta, sementaraBFO dipimpin oleh Anak Agung Gde Agung. DalamKMB, dibentuk komisi-komisi yang mendiskusikan berbagai topik terkait serah terima kedaulatan serta persiapan pembentukan Uni IndonesiaBelanda. Secara paralel, Ketika KMB berlangsung, diadakan juga Konferensi Inter-Indonesiaguna merumuskan konstitusi Republik Indonesia Serikat. Akhirnya hasil dari perundingantersebut adalah ditandanganinyapiagam persatuan RIS oleh 16 perwakilan negara bagian dan daerah otonom di Scheveningen, Belanda pada tanggal 29Oktober 1949. Sementara itu, pada tanggal 2 November 1949

A. Perjanjian KMB dalam Hal Ekonomi dan Keuangan Negara

Salah satu faktor kelemahan dalam KMB bagi delegasi Indonesia adalah ketiadaan data- data dan arsip terkait latar belakang aset maupun utang. Beberapa pokok-pokok KMB terkaitperekonomian¹², dapat dibagi 4 bagian utama sebagai berikut:

¹² *Excerpt penjelasan-pemerintah (delegasi republik ke-kmb) tentang persetujuan keuangan dan perekonomian*

Bagian A: Mengenai hak-hak konsesi

Pihak Republik Indonesia Serikat akan mengakui konsesi yang diberikan sebelum penyerahan kedaulatan. Namun demikian, beberapa hal perlu diperhatikan terutama konsesi yang diberikan setelah 1 Maret 1942 yang telah dilepaskan oleh pihak Belanda, seperti pada perjanjian terkait Timah. Karena hal ini terikat dengan perjanjian kontrak ekspor. Selain itu, pengakuan hak konsesi juga disesuaikan dengan perkembangan terkini.



*Ilustrasi yang dibuat oleh seorang karikatur Belanda, yang menggambarkan Indonesia yang telah lepas meninggalkan Belanda. De Vlam, 5 November 1949
Sumber: Wim van Wieringen / AVS)*

Selanjutnya, perusahaan asing diwajibkan mampu bekerjasama dan memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional. Dalam pokok-pokok KMB juga diatur hal dalam dukungan inklusifitas dengan menjamin kesejahteraan buruh dan tani di perusahaan tersebut. Terkait rasionalisasi dari perusahaan swasta, RIS diwajibkan memberikan ganti rugi sesuai ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya terdapat penolakan dari pihak Indonesia atas usulan Belanda yang menginginkan perlakuan dan status badan hukum yang dipersamakan dengan badan hukum Indonesia terutama terkait pengelolaan sumber daya di Indonesia. Salah satu alasan utama dari pihak Indonesia adalah melindungi kepentingan nasional baik dari golongan pelaku usaha (eksportir, importir, dan industri nasional) maupun masyarakat berpendapatan rendah dari sistem perekonomian yang tidak adil.

Bagian B Hubungan Moneter RIS dan Belanda

Kedua pihak sepakat akan saling membina hubungan yang sehat dan luas sebagaimana prinsip-prinsip yang diatur dalam perjanjian internasional Bretton Woods. Terkait perubahan kurs antara mata uang RIS dan gulden, akan dapat dibicarakan lebih lanjut. Namun, kebijakan tersebut tidak terikat, karena RIS diperkenankan membuat kebijakan sendiri terkait moneter.

Dalam upaya perbaikan dan pembanguna ekonomi, kedua pihak sepakat bahwa lalu lintas pembayaran sesuai dengan perjanjian internasional, sehingga upaya pinjaman luar negeri ataupun transfer keuntungan dapat dilakukan tanpa hambatan.

Bagian C Hubungan Dagang Luar Negeri

Kedua pihak sepakat saling menghormati hubungan dagang ke dalam maupun ke luarbatas negara. Kerjasama tersebut didasarkan pada asas saling menguntungkan. Namun demikian, terkait kerjasama dengan bangsa Eropa perlu dilakukan koordinasi, agar tidak terjadi kerugian disalah satu pihak (RIS atau Belanda).

Terkait barang yang berasal dari Indonesia atau Belanda, kedua pihak dapat memberikan preferensi atas barang dimaksud dengan tetap mengedepankan asas saling menguntungkan, namun tetap dalam prosedur perjanjian internasional.

Bagian D Hutang

Isi perjanjian terkait hutang sangat alot. Perundingan sebelumnya di Hooge Vuursche mengalami ketidaksepakatan. Oleh karena itu, dilakukan pembentukan panitia khusus hutang- piutang.

Dalam kesepakatannya, RIS harus menanggung hutang Hindia Belanda sebesar Rp4.500 juta (Meskipun dalam NK dan APBN 1950-1951, dalam neraca disebutkan hutang hanya Rp4.385 juta (Keuangan, 1951)). Nilai tersebut terdiri dari outstanding utang sebelumnya sebesar Rp3.000 juta, ditambah defisit tahun berjalan (1949) yang mencapai Rp1.500. Angka tersebut lebih rendah Rp2.000 juta dari tuntutan Belanda, yang diindikasikan oleh pihak Indonesia sebagai biaya aksi militer.

Selanjutnya setelah delegasi Kembali ke Indonesia pada tanggal 14 November 1949, maka tugas berikutnya adalah melakukan ratifikasi perjanjian KMB. Dalam hal ini semua negara bagian dan daerah otonom yang menjadi bagian Republik Indonesia Serikat (baik wilayah pemerintah Indonesia Indonesia dan semua negara-negara federal bentukan Van Mook) harus melakukan pengesahan hasil KMB. Sementara itu di saat bersamaan, telah ditandatangani konstitusi RIS oleh wakil dari anggota BFO dan pemerintah Indonesia. Gerak cepat juga dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia (KNIP) yang langsung membahas hasil KMB sejak awal Desember 1949 di Yogyakarta. Terjadi perdebatan yang alot terkait hasil KMB maupun konstitusi RIS. Setelah satu minggu bersidang, diambil pemungutan suara untuk pengesahan seluruh hasil KMB dengan hasil, 236 suara menerima, dan 62 suara menolak hasil KMB. KNIP mengesahkan hasil-hasil KMB pada tanggal 15 Desember 1949.



Sidang Majelis Permusyawaratan Federal (*Bijeenkomst voor Federaale Overleg*),
1949

Sumber: Beeldbank WO2 (*Tweede Wereldoorlog*) / NIOD (*Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie*)

B. Pembentukan Kabinet RIS

Selain melakukan ratifikasi atas hasil KMB, KNIP juga menunjuk wakil- wakil untuk duduk di Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat RIS. Pada tanggal 16 Desember 1949 di Yogyakarta, Panitia Pemilihan Nasional RIS memilih Soekarno menjadi presiden Indonesia Serikat pertama, dan peresmiannya dilakukan tanggal 17 Desember 1949. KNIP kemudian mengangkat Mr. Assaat Datuk Mudo, ketua KNIP, sebagai pemangku jabatan Presiden Indonesia. Dengan demikian, MR. Assaat de facto presiden Indonesia kedua yang memegang jabatan ini hingga dibubarkannya RIS pada tanggal 17 Agustus 1950



Soekarno, Hatta, dan para anggota pemerintahan RIS berfoto bersama.

Sumber: Het Nationaal Archief

DPR RIS kemudian memilih empat orang menjadi formatur kabinet, yaitu Mohammad Hatta, Anak Agung Gde Agung, Sri Sultan Hamengku Buwono IX, dan Sultan Hamid II. Pada 19 Agustus 1949 terbentuklah kabinet RIS dengan susunan:

- a. Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri merangkap Menteri Luar Negeri
- b. Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Menteri Pertahanan
- c. Anak Agung Gde Agung sebagai Menteri Dalam Negeri
- d. Syafruddin Prawiranegara sebagai Menteri Keuangan
- e. Ir. Juanda sebagai Menteri Perekonomian
- f. Ir. H. Laoh sebagai Menteri Perhubungan dan Pekerjaan Umum
- g. Prof. Dr. Mr. Soepomo sebagai Menteri Kehakiman
- h. dr. Abu Hanifah sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
- i. dr. Josef Leimena sebagai Menteri Kesehatan
- j. Mr. Wilopo sebagai Menteri Perburuhan
- k. Mr. Kosasih Purwanegara sebagai Menteri Sosial
- l. K. H. Wahid Hasyim sebagai Menteri Agama

m. Arnold Mononutu sebagai Menteri Penerangan

Sementara itu, pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) terdiri dari 7 negara bagian dan 9 daerahotonom. Beberapa daerah otonom diantaranya Republik Indonesia, Negara Sumatra Timur, Negara Sumatra Selatan, NegaraPasundan, dan Negara Indonesia Timur. Daerah otonom Republik Indonesia memiliki luas daerah dan jumlah penduduk terbanyak.



Presiden Negara Pasundan, R.A.A. M.M. Suria Kartalegawa (kiri) beserta “Menteri Penerangan” Kustomo, dalam proklamasi pendirian Negara Pasundan di Bandung, 4 Mei 1947, yang dimotori Partai Rakyat Pasundan.

Sumber: Gahetna

Program Kabinet Republik Indonesia Serikat adalah sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan pemindahan kekuasaan ke tangan bangsa Indonesia di seluruh Indonesia terjadi dengan saksama, mengusahakan reorganisasi KNIL, dan pembentukan APRIS serta, menyelenggarakan kepulangan tentara Belanda ke negeri asalnya dalam waktu secepatnya.
2. Menyelenggarakan ketenteraman umum dalam waktu yang sesingkat-singkatnya serta menjamin berlakunya hak-hak demokrasi dan terlaksananya dasar-dasar hak manusia dan kemerdekaan.
3. Mengadakan persiapan dasar hukum mengenai cara bagaimana rakyat menyatakan kemauannya menurut asas-asas Undang-Undang RIS, dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk konstituante.
4. Berusaha memperbaiki perekonomian rakyat, keadaan keuangan, perhubungan, perumahan, dan kesehatan, mengadakan persiapan untuk jaminan sosial dan penempatan tenaga untuk kembali ke masyarakat; mengadakan peraturan tentang upah minimum; pengawasan pemerintah atas kegiatan ekonomi

agar kegiatan itu terwujud kepada kemakmuran rakyat seluruhnya.

5. Menyempurnakan perguruan tinggi sesuai dengan keperluan masyarakat Indonesia dan membangun pusat kebudayaan nasional; mempergiat pemberantasan buta huruf di kalangan rakyat.
6. Menyelesaikan soal Papua dalam setahun ini juga dengan jalan damai.
7. Menjalankan politik luar negeri untuk memperkuat kedudukan RIS dalam dunia internasional dengan menguatkan cita-cita perdamaian dunia dan persaudaraan bangsa- bangsa. Memperkuat hubungan moril, politik, dan ekonomi antar negara-negara Asia Tenggara. Menjalankan politik dalam Uni ini yang berguna bagi kepentingan RIS. Berusaha supaya RIS menjadi anggota PBB.



Soekarno sebagai Presiden RIS duduk mendengarkan pidatodari juru bicara DPR RIS (tidak terlihat di foto).

Sumber: ANP

Bab 4 Catatan Fiskal di Awal Kemerdekaan (Tahun 1945-1949)

Dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang diselenggarakan setelah proklamasi Kemerdekaan RI (Noer, 2005), telah dihasilkan beberapa keputusan penting. Sidang Pertama yang diselenggarakan pada 18 Agustus 1945, yaitu (1) Mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945; (2) Memilih dan mengangkat Soekarno sebagai Presiden dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden; serta (3) Tugas Presiden sementara dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat sebelum dibentuknya MPR dan DPR. Sementara itu, Sidang II yang diselenggarakan tanggal 19 Agustus 1945, dengan putusan (1) Membentuk 12 Kementerian dan 4 Menteri Negara serta (2) Membentuk Pemerintahan Daerah. Indonesia dibagi menjadi 8 provinsi yang dipimpin oleh seorang gubernur.

Dalam sistem demokrasi yang menjadi asas negara Republik, tugas legislatif dijalankan sementara oleh KNIP yang telah dibentuk pada tanggal 29 Agustus 1945, dengan anggota anggotanya terdiri dari anggota PPKI ditambah beberapa orang tokoh yang diangkat oleh presiden. Untuk menjaga agar kekuasaan eksekutif tidak tak terbatas, Untuk menjaga agar kekuasaan dalam UUD 1945 telah diberikan aturan tambahan ayat 2, UU D 1945(PPKI, 1945) yaitu “dalam enam bulan sesudah MPR dibentuk, majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang Undang Dasar”. Namun dalam perjalanannya, upaya tersebut tidak berhasil, karena serangan dari Belanda secara cepat.

Sebagai langkah darurat, Pemerintah mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No.X Tahun 1945 tanggal 6 Oktober 1945 yang isinya sebagai berikut:

- (a) Bahwa KNIP sebelum terbentuknya MPR dan DRP disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan GBHN
- (b) Bahwa pekerjaan KNIP sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan, dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang anggotanya dipilih diantara mereka serta bertanggung jawab kepada KNIP

Dengan telah disusunnya pemisahan kekuasaan tersebut, Republik Indonesia dapat menjalankan peran eksekutif, legislatif serta yudikatif meskipun dalam kondisi darurat. Kegiatan ini berimplikasi terhadap kebutuhan anggaran yang semakin meningkat, di sisi lain sumber pendapatan harus diperkuat. Mekanisme penganggaran awal kemerdekaan secara sekilas diulas pada bahasan berikutnya.

A. Sumber Pendanaan Negara

Dari sisi mekanisme penganggaran, Pemerintah masih menggunakan hukum positif sebelumnya (Hindia Belanda) sebelum dilakukan pengaturan lebih lanjut sesuai dengan Pasal III, Aturan Peralihan, UUD 1945 yaitu “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Atas dasar hal ini, pemerintah memiliki mekanisme pelaksanaan anggaran termasuk pengumpulan pendapatan negara baik dari pajak, saldo perusahaan negara, serta penerimaan lainnya. Langkah ini juga didukung oleh pembentukan tugas dan fungsi Kementerian Keuangan.

Keadaan politik yang masih dalam masa transisi dan diperparah dengan agresi militer, membuat penerimaan negara tidak berjalan mulus. Pada tahun 1945, hanya terkumpul Rp 1.932 juta. Penerimaan pajak yang menjadi bagian terbesar mencatatkan realisasi Rp 1.915 juta yang dikontribusikan pajak peralihan, pajak upah, serta pajak luar biasa.

Kebutuhan belanja yang semakin meningkat, membuat pemerintah harus melakukan perubahan kebijakan pajak di awal kemerdekaan. Berbagai upaya terkait pengaturan kebijakan perpajakan mulai tahun 1945 sampai dengan 1949. Produk hukum melalui UU memiliki persentase 23 persen dari total perundang-undangan yang lahir di tahun 1945-1949. Hal ini menunjukkan bahwa pendapatan negara merupakan salah satu utama yang menjadi perhatian bagi pendiri bangsa guna keberlanjutan bangsa dan negara.

Berdasarkan data Kementerian Keuangan (Keuangan, 1951), perkembangan penerimaan negara pada awal kemerdekaan, didominasi oleh pajak tidak langsung. Pada tahun awal (1945), pajak langsung melalui pajak peralihan dan pajak upah menjadi kontribusi terbesar dengan angka. Secara total penerimaan pajak mampu mencapai Rp 1,9 juta. Namun demikian, perbaikan tata kelola termasuk penyesuaian tarif membuat penerimaan perpajakan meningkat signifikan mencapai Rp 139 juta pada tahun 1946. Pajak peralihan dan bea masuk menjadi faktor terbesar. Untuk pembagian pajak menurut sifatnya dapat dibagi pajak langsung dan pajak tidak langsung. Untuk pajak langsung terdiri dari Pajak peralihan, Pajak upah, Pajak kekayaan, pajak dipiden dan anti-inflasi, Pajak perseroan, pajak Perponding, Pajak rumah tangga, Pajak jalan, Pajak radio, Pajak kendaraan, Pajak bumi serta pajak yang telah dihapuskan. Sementara itu, Pajak tidak langsung terdiri dari Pajak undian-undian uang, Bea meterai, bea balik nama, Pajak potong, Pajak-pajak luar biasa, Pajak untung penjualan bebas, Pajak peredaran, Pajak pembangunan I, Bea masuk, Bea keluar, Bea statistik, Cukai barang alkohol cukai bir, cukai minyak tanah, cukai tembakau, cukai gula, Penerimaan lain-lain, Pajak lelang, Sewa dan lisensi, serta pajak yang telah dihapuskan. Tren

peningkatan terus dilanjutkan pada tahun 1947. Penerimaan perpajakan mengalami peningkatan signifikan Rp 292 juta. Selain faktor pajak peralihan dan bea masuk, beberapa penerimaan lainnya juga mengalami

peningkatan signifikan diantaranya bea keluar, cukai tembakau, cukai minyak tanah, serta pajak upah. Pada tahun 1948, penerimaan perpajakan juga mengalami peningkatan signifikan mencapai Rp588,6 juta. Selain faktor yang mempengaruhi pada tahun sebelumnya, penerimaan pajak perseroan juga mengalami peningkatan. Tren tersebut juga dilanjutkan pada tahun 1949 dengan capaian Rp831,6 juta.

Sementara itu, terkait penerimaan dari saldo perusahaan negara, mengalami fluktuasi. Pada tahun 1945, saldo perusahaan pemerintah mengalami defisit sebesar Rp0,5 juta terutama yang dihasilkan dari kerugian perusahaan jawatan PTT (*Posts, Telegraaf, end Telefoon Dienst*). Kerugian di banyak perusahaan negara kian menjadi di tahun 1946, sehingga saldo mengalami ketekoran sebesar Rp11,7 juta, meskipun terdapat kenaikan saldo PT Timah Bangka. Titik baliknya pada tahun 1947, saldo perusahaan negara mengalami surplus Rp0,2 juta terutama dikontribusikan oleh PT Perkebunan dan Pelabuhan Tanjung Priok. Peningkatan saldo yang signifikan terjadi pada tahun 1948 dan 1949 yang masing-masing sebesar Rp57,2 juta dan Rp94,0 juta. Hal tersebut terutama disebabkan oleh kenaikan laba dari Jawatan Regi Garam dan Perusahaan Tambang Timah Bangka.

Sementara itu, penerimaan lainnya yang bersumber dari bagi hasil keuntungan, penerimaan dari penjualan tanah, konsesi tambang, denda dan penyitaan peradilan, uang pemanduan dan perambuan, serta rupa-rupa/lain-lain terus mengalami peningkatan. Pada 1945, penerimaan lainnya mencapai Rp0,5 juta yang dikontribusikan oleh penerimaan rupa-rupa atau penjualan aset negara. Selanjutnya kebutuhan negara yang meningkat, membuat penerimaan rupa-rupa semakin meningkat dengan total mencapai Rp12,8 T pada tahun 1946. Penerimaan lainnya kembali meningkat 300 persen mencapai Rp42,4 juta pada tahun 1947. Selanjutnya pada tahun 1948, kenaikan laba perusahaan negara dan juga perpajakan sebagai penutup defisit anggaran, membuat penerimaan lainnya turun yang hanya mencapai Rp27,9 juta.

B. Belanja/Pengeluaran Negara

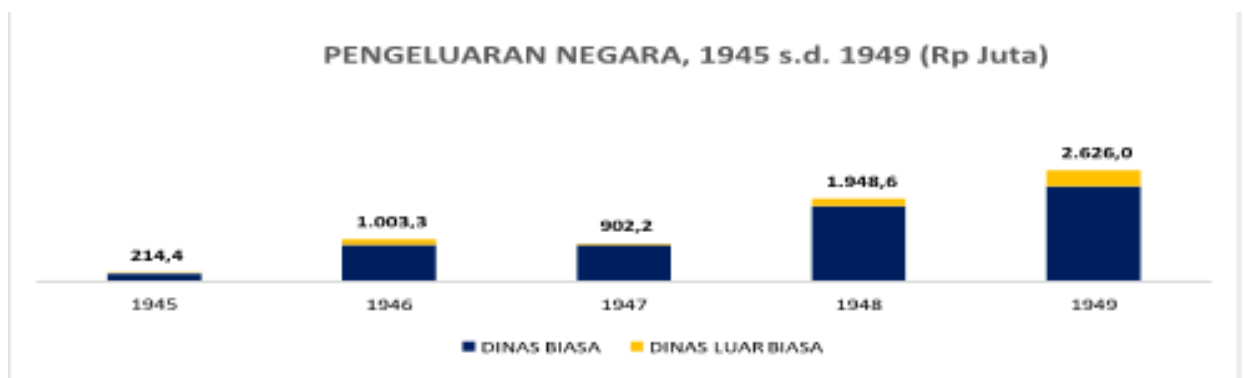
Mekanisme pengeluaran negara di awal Kemerdekaan masih menggunakan hukum positif. Namun demikian, keadaan genting yang memaksa membuat penyusunan dan pelaksanaan anggaran tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya. Dalam kondisi darurat, setiap Kementerian atau badan melakukan pelaksanaan pekerjaan dengan menggunakan anggaran yang tersedia atau berbagai pendapatan yang diperolehnya.

Dengan mengacu komponen pengeluaran dalam Nota Keuangan 1950 dan 1951 (Beland and Keuangan, 1951), perkembangan pengeluaran negara pada tahun awal kemerdekaan tahun 1945 sampai dengan 1949 dapat dijelaskan sebagai berikut. Menurut sifat/struktur pengeluaran terbagi menjadi dinas biasa dan luar biasa. Pada pengeluaran dinas biasa, pada tahun 1945, pengeluaran mencapai Rp199,3

juta. Pengeluaran ditujukan utamanya untuk keperluan militer, pembayaran bunga pinjaman, pengeluaran yang bersifat umum, serta Pengeluaran perekonomian dan perhubungan. Selanjutnya pada tahun 1946, pengeluaran mengalami kenaikan hampir 800 persen atau mencapai Rp874,6 juta. Komposisi prioritas pengeluaran diantaranya pengeluaran militer, pengeluaran umum, pension dan pengeluaran pegawai yang tidak aktif, serta pengeluaran perekonomian dan perhubungan. Selanjutnya total pengeluaran pada tahun 1947 mengalami peningkatan sebesar Rp948,2 juta dengan komposisi prioritas yang hampir sama dengan tahun 1946.

Komposisi pengeluaran perekonomian dan perhubungan melonjak signifikan pada tahun 1948 menempati urutan kedua, setelah pengeluaran militer. Total pengeluaran tahun 1948 pada dinas biasa meningkat 200 persen dibandingkan tahun 1947 atau mencapai Rp1.783 juta. Namun demikian, komposisi prioritas anggaran tidak berubah jauh pada tahun 1949 dengan mencapai Rp2.239, juta.

Sementara itu, pengeluaran untuk dinas luar biasa pada tahun 1945 mencapai Rp15 juta yang digunakan dalam membayar kewajiban pemerintah. Selanjutnya agresi militer, membuat Pemerintah Indonesia harus mengeluarkan uang ekstra untuk militer pada tahun 1946. Di sisi lain, beberapa proyek pembangunan juga dilakukan, sehingga total pengeluaran dinas luar biasa mencapai Rp128,7 juta. Pada tahun 1947, pengeluaran militer pada dinas luar biasa tidak terlalu besar, sehingga pengeluaran dapat diteken menjadi Rp27,6 juta. Selanjutnya pengeluaran untuk daerah otonom, proyek pembangunan, serta penanaman modal kepada BUMN membuat pengeluaran dinas luar biasa kembali meningkat menjadi Rp165,4 juta. Selanjutnya kondisi kas negara yang mulai membaik, membuat pemerintah mulai melakukan investasi baik melalui pembelian tanah swasta, pemberian PMN kepada BUMN maupun non BUMN, serta penyelesaian tagihan sebelum masa peperangan sehingga pengeluaran dinas luar biasa mengalami peningkatan Rp386,5 juta pada tahun 1949.



C. Pembiayaan Anggaran

Keadaan genting yang berlangsung mulai 2 bulan pasca kemerdekaan, tidak memungkinkan bagi Pemerintah untuk melakukan penyusunan APBN, bahkan untuk menyusun strategi sumber pendanaan. Hal ini mendorong langkah bagi Pemerintah untuk melakukan langkah pinjaman nasional atau dikenal Pinjaman Nasional 1946. Melalui penerbitan UU No 4 tahun 1946, Pemerintah memberikan kuasa kepada Menteri Keuangan untuk menjual surat-surat pengakuan hutang atas tanggungan Negara dengan kurs dan bunga, yang dipandang perlu dengan target Rp1 juta terbatas kepada warga-negara Republik Indonesia.

Dalam aturan tersebut, juga dijelaskan bahwa surat-surat pengakuan hutang tidak dapat dipindahtangankan (dijual digadaikan, diwariskan) kepada warga negara asing atau badan hukum asing. Pemerintah akan membayar kembali pinjaman beserta bunga dalam jangka waktu 40 tahun. Upaya ini mampu menyuntikkan fresh money dalam kas negara, meskipun ketekoran masih menyelimuti di awal kemerdekaan. Untuk mengatasi ketekoran periode berikutnya, selain menggunakan optimalisasi pendapatan negara, pemerintah juga menggunakan jurus terakhir yakni pencetakan uang melalui De Javasche Bank (Bank, 1951).

Sumber Pembiayaan Anggaran 1946 sampai dengan 1949 (Rp juta)

	1946	1947	1948	1949
Tambahnja utang luar negeri	280	380	420	690
Tambahnja utang dalam negeri :				
Keadaan debet di De Javasche Bank	+170	+430	+290	+400
Peredaran uang chartal Pemerintah (tidak termasuk perubahan Kas)	+380	+330	+ 50	+120
Pengeluaran surat perbendaharaan	- 10	+ 20	+160	+180
Perubahan Utang dalam negeri jang lain (termasuk pembulatan)	—	—	- 20	+ 10
Djumlah	<u>540</u> 820	<u>780</u> 1.160	<u>480</u> 900	<u>710</u> 1.400

Sumber: Laporan Tahun Buku 1949-1950, The Javasche Bank

D. Neraca Kekayaan

Penyampaian neraca kekayaan pertama kali dilakukan pada akhir tahun 1948. Selanjutnya pemerintah berkomitmen akan selalu menghadirkan neraca Kekayaan yang disertai penjelasan atas kenaikan atau penambahan nilai bersih kekayaan. Selanjutnya pencatatan pada Nota Keuangan tahun 1949 disusun dengan berbagai perbaikan dari tahun sebelumnya. Hal ini untuk memberikan gambaran kekayaan lebih objektif dengan mempertimbangkan faktor penyusutan di dalamnya. Berbagai upaya yang dilakukan secara hati-hati tersebut membuat beberapa nilai belum tergambar dalam neraca sebagai berikut:

i. tanah Negara

Pengukuran tanah negara dalam neraca hanya terbatas pada tanah yang dilakukan dengan transaksi pembelian

ii. tugu dan benda seni, belum ada data terkait biaya pembuatan

iii. pengeluaran perbaikan

perhitungan pengeluaran perbaikan yang dihitung dalam neraca hanya terbatas pada perbaikan untuk aktiva baru

iv. persediaan

Hanya beberapa persediaan dari IBW (BUMN) yang dapat dihitung, sementara sebagian besar belum dikalkulasi.

Sementara itu, terkait nilai passive atau kewajiban, juga telah dicantumkan sangat detail. Berdasarkan ikhtisar tersebut, neraca kekayaan akhir tahun 1949, mengalami surplus sebesar Rp1.548 juta dengan rincian penjelasan sebagaimana dalam lampiran buku ini Nota Keuangan dan APBN 1950 dan 1951.

E. Utang Negara

Pada tahun 1949, jumlah utang negara menurut neraca kekayaan sebesar Rp4.385 juta. Tidak termasuk dalamnya kewajiban yang telah ada serta pos-pos terbuka yang belum dibiayai oleh pinjaman. Artinya angka tersebut hanya memuat sebagian dari passiva yang tercantum dalam bagian kredit dari neraca kekayaan.

Tampilan Neraca Kekayaan per 31 Desember 1949

A. BANGUNAN TETAP RUMAH-TANGGA NEGARA.			
I. Bangunan umum.			
1. Gedung Pemerintah	R	400	
2. penjertaan dalam perseroan untuk kepentingan perumahan rakyat		memori	
3. Bangunan untuk kepentingan perumahan rakyat	"	5	
4. Bangunan untuk kepentingan kesehatan rakyat:			
a. saluran air bersih	"	45	
b. aliran, saluran, perbaikan kesehatan	"	30	
c. rumah sakit, badan kesehatan	"	30	
5. Bangunan sosial lain		memori	
6. Insentaris Kantor Pemerintah	"	55	R 566
II. Bangunan perekonomian.			
7. Bangunan perairan, -aliran dan bendungan	R	900	
8. Jalan dan jembatan	"	1.500	
9. Tanah partikelir	"	137	
10. Perusahaan Pemerintah	"	1.373	
11. Penjertaan dalam onderneming	"	24	
12. Perhubungan:			
a. Penerbangan Sipil	"	50	
b. Djawatan Angkutan Motor	"	11	
c. Perkapalan	"	26	
d. Rambu dan penerangan pantai	"	61	
13. Bangunan perekonomian lain	"	105	R 4.187
III. Bangunan keamanan.			
14. Peralatan kepolisian	R	50	
15. Gedung dan bangunan militer	"	400	
16. Perlengkapan militer	"	739	
17. Penerbangan militer	"	44	
18. Perusahaan produksi tentara	"	32	
19. Persediaan lain	"	232	R 1.497 R 6.250
B. PENJERTAAN DALAM DANA KELIANGAN INTERNASIONAL DAN DALAM BANK INTERNASIONAL LINTUK PEMULIHAN DAN PEMBANGUNAN.			
20. Sumbangan emas dalam Dana Internasional	R	78	
21. Sumbangan uang rupiah dalam Dana Internasional	"	31	
22. Sumbangan emas dalam Bank Internasional	"	6	
23. Sumbangan uang rupiah dalam Bank Internasional	"	1	R 116
C. TAGIHAN DJANGKA PENDEK.			
24. De Javasche Bank, yaitu saldo Dana Depisen	R	35	
25. Perak yang dikembalikan kembali di Djepang		memori	
26. Pemerintah Belanda: „sisa kredit F”	"	6	
27. Dana dan jajanan Pusat	"	239	
28. Uang persekit dan tagihan lain	"	171	R 451
D. PERSEDIaan			
			47
Dalam jutaan rupiah.			
Pasiva			
E. HUTANG DJANGKA PANJANG.			
29. Pinjaman uang	R	871	
30. Kewajiban membayar pensiun	"	500	
31. Hutang luar negeri	"	420	R 1.791
G. KREDIT BRETTON-WOODS PADA DE NEDERLANDSE BANK.			
32. Sumbangan dalam rupiah Belanda dalam Dana Keuangan Internasional ...	R	32	
33. Perhitungan dalam rupiah Belanda dari transaksi valuta dengan Dana tersebut	"	86	R 118
H. HUTANG DJANGKA PENDEK.			
34. Peredaran uang kertas Pemerintah	R	978	
35. Surat perbeudaharaan	"	529	
36. Kerajinan Belanda: Rekening Depisen dab.	"	279	
37. Rekening-koran De Javasche Bank	"	1.352	
38. Hutang luar negeri jangka pendek	"	—	
39. Tanggapan pembayar-pemenuh	"	25	
40. Kewajiban membayar rehabilitasi dan hutang serta jaminan sebelum perang.	"	150	
41. Dana dan jajanan Pusat	"	133	
42. Kewajiban terhadap pegawai	"	8	
43. Berbagai hutang	"	53	
44. Kewajiban yang diserahkan oleh Republik Indonesia lama	"	100	R 3.607
I. RIIDLIS KEKATAAN			
			1.548

Sumber Kementerian Keuangan

Bab 5

Dibalik Layar Penyusunan Nota Keuangan APBN Pertama

Upaya penyusunan APBN untuk pertama kalinya pada tahun 1950 merupakan sebuah bukti penting bagi Negara Indonesia untuk mampu mengelola pemerintahan sendiri. Upaya teknokratik dan sinergitas antara sektor diuji. Bukti tersebut terlihat dengan sistematika APBN untuk pertama kali yang cukup komprehensif.

Proses penyusunan anggaran telah dilakukan sejak awal Kemerdekaan. Upaya tersebut terekam dalam beberapa peristiwa penting. Upaya pengumpulan bahan belanja terutama pegawai, telah dilakukan oleh Menteri Keuangan sejak pertengahan Mei 1949. Upaya pengumpulan ini kembali dilakukan pada September 1949. Untuk melakukan koordinasi, telah dilakukan pengangkatan komisi anggaran belanja pada 27 Mei 1949.

Momentum peralihan kekuasaan secara de jure melalui Konferensi Meja Bundar memberikan dukungan sangat kuat dalam upaya penyusunan APBN secara ideal. Dalam Pasal 114 Undang-undang Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia ayat 1 dan ayat 2 berbunyi sebagai berikut: “usul undang-undang penetapan anggaran umum dimajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebelum permulaan masa yang berkenaan dengan anggaran itu”

Ketentuan atas perkiraan APBN sebagaimana dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tentu saja tidak dapat dilaksanakan pada tahun pertama atau tahun anggaran 1950 yang seharusnya disusun pada tahun 1949. Hal ini juga terkait dengan perlengkapan negara seperti DPR RI yang baru dilantik pada 15 Februari 1950. Oleh karena itu, pada tahun 1950, Pemerintah memiliki pekerjaan rumah dalam menyusun dua tahun anggaran yakni tahun berjalan (1950) dan tahun anggaran ke depan (1951). Untuk menghemat pelaksanaan pekerjaan, Pemerintah menggabungkan dua tahun anggaran tersebut menjadi satu kesatuan Nota Keuangan. Akhirnya Pemerintah mampu menyelesaikan Nota Keuangan negara Indonesia untuk pertama kalinya pada Januari 1951. Tidak terlalu ideal, karena semestinya penyampaian anggaran adalah sebelum tahun anggaran berjalan. Bahkan dalam perjalanannya Nota Keuangan ini belum sempat ditetapkan pada tahun 1951 sebagai dampak dinamika politik. Baru pada tahun 1952, Nota Keuangan tersebut dapat ditetapkan oleh DPR RI. Artinya penetapan anggaran dilakukan setelah tahun anggaran berjalan.

Historis Penyusunan Nota Keuangan 1950 dan 1951



Sumber: Nota Keuangan Negara, 1950 dan 1951, Kementerian Keuangan

A. Petunjuk Penyusunan Anggaran Pertama

Bertahun-tahun pasca kemerdekaan, pengeluaran anggaran dilakukan secara tidak beraturan. Hal ini membuat, pembiayaan anggaran dilakukan melalui pencetakan uang yang berdampak inflasi semakin meningkat. Jika hal ini terus dilakukan, maka tujuan kemerdekaan dalam rangka memakmurkan rakyat, akan jauh melenceng.

Hal utama yang perlu dijadikan pertimbangan adalah penyehatan keuangan negara. Dalam hal ini, berdiri atas dua asas yaitu:

1. Penerimaan negara. Seiring berjalannya waktu, penerimaan negara mengalami peningkatan sesuai dengan aktivitas ekonomi yang berkembang;
2. Upaya penyehatan belanja negara

Pada awal pengaturan anggaran negara di Kementerian dan jawatan, rencana belanja negara yang diajukan sangat luar biasa besar dibandingkan kemampuan negara. Hal ini disebabkan ada dua faktor,

yaitu: (1) keinginan sesegera mungkin melaksanakan rencana anggaran, tanpa melihat kondisi kas negara;
(2) Ketergantungan akan pemerintah, dimana persepsi proyek swasta juga akan dibiayai oleh Negara.

Sebagai langkah tertib administrasi, Pemerintah mulai melakukan penyusunan sistem

penganggaran di tahun berjalan (tahun anggaran 1950) dengan langkah sebagai berikut:

- a. Rapat Dewan Menteri tanggal 18 Januari 1950 yang sepakat bahwa semua kementerian harus mengajukan susunan singkat anggaran pada tanggal 1 Februari 1950. Hal ini digunakan sebagai gambaran singkat seberapa besar anggaran secara *agregate*.
- b. Setelah terkumpul data anggaran per kementerian, ternyata angka belum menunjukkan secara riil kebutuhan. Oleh karena itu, perlu dilakukan tambahan-tambahan anggaran.
- c. Pemerintah menerbitkan petunjuk penyusunan anggaran pada tanggal 21 Juli 1950.

Secara singkat petunjuk penyusunan anggaran berisi hal-hal sebagai berikut:

I. Latar Belakang

Beberapa faktor yang perlu adanya batasan dalam penyusunan anggaran adalah hal-hal sebagai berikut:

- a. Kebijakan Pemerintah dan susunan organisasi (tahun 1950) yang jauh berbeda dengan sebelum penyerahan kedaulatan (1949)
- b. Belum adanya kepastian pengukuran/titik keseimbangan
- c. Waktu yang sangat pendek dalam penyusunan anggaran
- d. Tenaga terbatas terutama untuk pencetakan negara
- e. Penggantian bahasa Belanda ke bahasa Indonesia

Berdasarkan faktor-faktor ini dari tiap-tiap bagian anggaran di Kementerian akan dirinci sebagai berikut:

Satuan 1 : Rencana undang-undang
Satuan 2 : Ulasan Singkat

Satuan 3 : Penjelasan uraian dalam bentuk sederhana, serta sumbangan bagi Nota Keuangan

Satuan 4 : Perbandingan tujuh tahun ditiadakan, sedang satuan 3A (memori penjelasan setiap bagian-anggaran) dan satuan 3B (daftar susunan pegawai) adalah fakultatif.

Dalam penyusunan anggaran awal, terdapat ruang yang cukup bagi penjelasan terkait kebijakan pemerintah. Namun demikian, pemerintah sangat konservatif dalam penyusunan anggaran belanja pegawai, karena hal ini memerlukan data yang lebih rinci dan valid, sehingga dalam penyusunan anggaran disusun dalam lampiran tersendiri.

Dalam penyusunan anggaran, juga disusun format laporan anggaran (zetsel) yang sesuai dengan lembaran negara. Format laporan ini akan dapat digunakan dalam laporan periodik (Buku Merah). Pemerintah memerlukan waktu enam bulan dalam penyusunan format laporan anggaran ini.

Tentu dalam penyusunan anggaran pertama kali jauh dari kata ideal. Oleh karena itu, pemerintah memberikan disclaimer. Beberapa hal diantaranya sebagai berikut:

- a. Mengingat terbatasnya waktu penyusunan anggaran. Kementerian hanya memiliki duapilihan yaitu mengajukan perkiraan anggaran dengan angka indikatif atau tidak memajukansama sekali. Dua pola ini tetap akan diberikan proses revisi.
- b. Perubahan organisasi yang terjadi pada tahun 1950 belum menjadi pertimbangan anggaran. Sementara itu, untuk tahun 1951, hanya perubahan signifikan seperti penggabungan beberapa jawatan atau pelimpahan kembali berbagai tugas kepada pemerintah pusat;

Salah satu alasan mengapa perubahan organisasi di tahun 1950 tidak menjadi salah satu pertimbangan yakni adanya kesepakatan Pemerintahan sebelumnya bahwa perubahan teknis akandilakukan seiring dengan penyusunan tahun anggaran berikutnya. Hal ini untuk memudahkan praktik penyusunan anggaran.

Tentu disini banyak pertanyaan, bagaimana dasar hukum pelaksanaan anggaran apabila APBN belum ditetapkan sebagaimana tahun anggaran 1950. Pemerintah menggunakan aturan Hindia Belanda pasal-pasal 105 dan 110 ayat 2 dari Wet op de Staatsinrichting van Indonesia¹³ yang menyatakan bahwa selama anggaran tahun berkenaan belum ditetapkan, maka dipergunakan dasar pengeluaran tahun sebelumnya sebagai dasar anggaran tahun berjalan. Hal ini juga selaras dengan Pasal 142 UUD Sementara Negara Kesatuan disebutkan bahwa sepanjang tidak dicabut, maka dinyatakan masih berlaku.

¹³ H. Westra, *De Nederlandsch -Indische Staatsregeling / Door H. Westra* (S.Gravenhage:Martinusnighoff, 1927).

ANGGARAN-BELANDJA
REPUBLIK INDONESIA
tahun
tahun dinas 1950/1951

NOTA KEUANGAN NEGARA



Kanan: tampilan cover Nota Keuangan 1950 dan 1951 (sumber Nota Keuangan 1950 dan 1951)
Kiri: Mr. Sjafruddin Prawiranegara, Menteri Keuangan 1949-1951 (sumber Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa)

Secara sekilas substansi dalam Nota Keuangan tahun 1950 dan 1951 dapat dijelaskan sebagai berikut:

A. Faktor Ekonomi Makro dan Perubahan Organisasi

1. Tingkat Inflasi

Terbatasnya data-data statistik dalam tahun berjalan menyulitkan pemerintah menyusun perkiraan asumsi yang mendasari penyusunan anggaran negara. Salah satu asumsi yang menjadi landasan penyusunan APBN saat itu adalah inflasi. Perlu dilihat secara jelas faktor-faktor pembentuk inflasi seperti perbandingan serta kecepatan distribusi uang dan barang. Secara teoritis, perbandingan uang dan barang-barang sangat dipengaruhi pula oleh berbagai faktor lain, umpamanya tindakan-tindakan spekulatif, tingkat persepsi kepercayaan mata uang.

Mengingat banyaknya faktor eksternal yang menjadi dominan dalam pembentuk inflasi, maka Pemerintah perlu melihat faktor internal sebagai salah satu tindakan yang menjadi alat kontrol yang dapat dilakukan. Dalam hal ini perlu dilakukan prinsip dalam pengelolaan APBN yaitu penyehatan APBN

(meminimalkan pembiayaan anggaran melalui pencetakan uang) serta meningkatkan produksi barang.

Dua langkah tersebut harus dilaksanakan secara beriringan. Upaya penyehatan APBN dapat ditempuh dengan strategi dan anggaran yang berimbang terutama untuk pengeluaran rutin serta pembatasan sisa dinas luar biasa sesuai batasan pinjaman. Namun demikian, upaya tersebut akan sia-sia jika tidak dibarengi dengan produktivitas bangsa yang telah didanai melaluipinjaman luar negeri. Artinya langkah fiskal dan moneter harus terus disinergikan.

2. Kebijakan Devisa Negara

Pengelolaan devisa negara atau disebut pokok-pokok depisen yang disahkan tahun 1940 dan berlaku sampai bulan Maret 1950 mengatur bahwa semua penghasilan depisen penduduk Indonesia harus diserahkan kepada Dana Depisen atas dasar kurs resmi. Dari kekayaan depisen yang dibentuk, diberikan depisen untuk impor barang-barang dan pembayaran jasa-jasa di luar negeri atas kurs yang sama. Artinya dana depisen bersifat netral, tidak ada keuntungan atau kerugian (kecuali keuntungan kurs karena devaluasi). Selisih tersebut ditutup dari iuran ekspor import.

Dalam perkembangannya, kurs tersebut berdampak negatif terhadap ekspor, sementara bagi impor justru sebaliknya. Hal ini membuat sistem pembayaran perdagangan internasional tidak lagi sehat. Akibatnya penyelundupan dan perdagangan gelap, tindakan spekulatif, serta terganggunya aliran distribusi barang-barang.

Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah melakukan perubahan kebijakan moneter menjadi Sistem kurs bebas dengan memberikan aturan 4:

- Para eksportir dan pemegang mata uang asing lainnya menerima sertifikat pada waktu menyerahkan mata uang asing mereka, yaitu sebesar setengah dari harga ukuran yang ditetapkan dalam dalam kurs Indonesia
- sedang para importir dan orang yang melakukan pembayaran di luar negeri harus membeli sertifikat-sertifikat sampai harga timbalan nominal sepenuhnya dari devisa yang diperlukan.
- Selanjutnya lembaga yang mengelola devisa (Dana Depisen) dapat menjual cadangan sertifikat untuk bagian valuta luar negeri yang tidak dibeli oleh eksportir dan pemegangmata uang asing lainnya. Selisih atas transaksi akan menjadi bagian perbendaharaan Negara.

3. Perubahan organisasi

Setelah penyerahan kedaulatan dalam KMB, kementerian memiliki kewenangan dan bertanggungjawab sebagaimana sistem demokrasi yang berjalan sebagaimana mestinya. Secara best

practices, tidak perlu adanya pusat pembukuan anggaran. Perubahan selanjutnya adalah di setiap Kementerian perlu adanya dua bagian penting yaitu (1) Perbendaharaan dan (2) Pembukuan dan Pemeriksaan. Sementara itu, khusus Kementerian Keuangan selaku bendahara negara perlu menambah bagian lagi yaitu Pusat Statistik Keuangan, Urusan Anggaran dan Pemeriksaan Kas.

B. Pokok-Pokok APBN 1950 dan 1951

Dalam sistem penganggaran APBN pertama, klasifikasi Penerimaan dan Pengeluaran Negara dibagi berdasarkan menurut klasifikasi sebagai berikut:

4. Klasifikasi menurut Sifatnya

Sesuai petunjuk penyusunan anggaran, setiap penerimaan dan pengeluaran selalu terbagi menjadi dua jalur yaitu:

- Dinas Biasa merupakan penerimaan yang bersifat umum terutama terkait operasional
- Dinas Luar Biasa merupakan penerimaan dan pengeluaran modal yang produktif yang dibiayai melalui pinjaman utang, serta pengeluaran dan penerimaan tertentu yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai dinas biasa;

5. Klasifikasi menurut organisasi

Klasifikasi penerimaan dan pengeluaran terbagi menjadi beberapa organisasi dan daerah otonom sebagai berikut:

- Pemerintah Agung dan Badan-badan Pemerintahan Tertinggi
- Kementerian Luar Negeri
 - Kementerian Dalam Negeri, juga membawahi beberapa (a) daerah Otonom yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sulawesi,

Sunda Kecil, Maluku, Daerah Kabupaten di Jawa-Madura, Daerah Kota Besar di Jawa-Madura, serta Daerah Kota Kecil di Jawa-Madura, (b) Daerah Istimewa, salah satunya DI Yogyakarta; (c) Desa dan daerah setingkat desa

- Kementerian Keuangan, termasuk Urusan Penyelenggaraan Keuangan dan Perhitungan-perhitungannya mengenai Perusahaan-perusahaan dan jawatan- jawatan(Pemerintah) yang mempunyai kewenangan sendiri
- Kementerian Pertanian
- Kementerian perdagangan dan Perindustrian
- Kementerian Kehakiman
- Kementerian Perhubungan
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga
- Kementerian Penerangan
- Kementerian Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
- Kementerian Kesehatan
- Kementerian Sosial
- Kementerian Perburuhan
- Kementerian Agama

Dari klasifikasi tersebut akan dibagi lagi menjadi jenis/rincian secara detail.

Untuk melihat lebih dalam terkait pokok-pokok APBN, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pendapatan Negara

Penerimaan negara terbagi menjadi tiga yaitu pajak, saldo perusahaan negara, serta berbagai penerimaan lainnya. Berdasarkan rincian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

(a) Pajak

Sebelum masuk dalam angka proyeksi antara tahun 1950 sampai dengan 1951. Perlu digaris bawahi bahwa pada tahun 1950 dilakukan perubahan atas klasifikasi berdasarkan institusi pemungutan. Tahun 1950, proyeksi pajak didasarkan pada pemungutan yang berbasis negara bagian. Sementara itu, tahun 1951, pemungutan didasarkan pada sistem pemerintah pusat.

Berbagai penjelasan terkait proyeksi pajak, sebagai berikut:

(1) Penerimaan yang dipungut oleh Jawatan Pajak, diantaranya:

(a) Pajak peralihan

Dalam NK awal, pajak tahun 1951 diproyeksikan mengalami peningkatan dibandingkan tahun 1950. Hal ini disebabkan faktor tarif pajak yang ditargetkan akan meningkat pada 1 Januari 1951 serta tingkat kepatuhan pembayaran pajak yang semakin meningkat. Salah satu basis penerimaan adalah pajak atas upah dan gaji.

(b) Pajak Perseroan

Proyeksi pajak perseroan tahun 1951 diperkirakan lebih rendah dari 1950, sebagai tindakan berhati-hati terhadap dinamika perekonomian.

(c) Pajak Untung Penjualan Babas

Penerimaan atas pajak ini diperkirakan akan turun karena adanya perbedaan dalam pengelolaan devisa sebagaimana dibahas dalam subbab faktor ekonomi makro. Bahkan pajak ini akan dapat terhapus secara otomatis jika kebijakan devisa terus dijalankan.

(d) Pajak Peredaran

Pada awalnya pajak peredaran akan dihapuskan, namun kondisi kas keuangan negara yang menurun akibat tindakan keuangan/moneter, maka pada maka pajak diberlakukan mulai berlaku tanggal 1 Djanuari 1951;

- (e) Pajak Pembangunan I, secara akun masih ada, tetapi secara nominal dihapuskan, mengingat tidak ada kejelasan realisasi di tahun sebelumnya
- (f) Pajak Radio, diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1951 dengan taksiran nilai nol rupiah, mengingat belum adanya data series tahun sebelumnya.



SKP Pajak Peralihan pada awal kemerdekaan
Sumber: Kementerian Keuangan

- (g) Pajak Bumi, Pajak ini sebenarnya telah dihapuskan dan diganti menjadi pajak pendapatan sebagaimana Undang-undang No. 1 tahun 1949 dari R.I. lama. Namun dikarenakan terdapat permasalahan dalam implementasi, pajak bumi masih diberlakukan, sambil dilakukan peralihan. Pajak bumi dikelola oleh pemerintah pusat
- (h) Bea dan Cukai
Pada awalnya, kenaikan tarif cukai pada tahun 1949 diperkirakan akan meningkatkan proyeksi kepebeanan dan cukai di tahun berikutnya. Namun demikian tindakan keuangan (depisen/devisa) yang berakibat melonjaknya harga- harga yang akan juga berdampak pada harga rokok. Oleh karena itu, Pemerintah melakukan penurunan tarif cukai pada tahun 1950. Namun demikian, secara nominal tidak terlalu berpengaruh.

Tampilan Proyeksi Perpajakan 1950-1951

dalam rupiah.

Pasal/mata-anggara n penerimaan dari anggaran	Keterangan	Taksiran 1950	Taksiran 1951
4.3.1.7	Padjak Djalan	180 000	1 000 000
8	Padjak Upah	22 000 000	65 000 000
9	Bea Meterai	21 000 000	22 500 000
10	Bea Balik Nama	3 200 000	7 000 000
11	Padjak Potong	3 600 000	5 000 000
12	Padjak-padjak Istimewa	Memori	Memori
13	Padjak-padjak yang telah dihapuskan ..	Memori	5 550 000
14	Padjak Dividend dan Tantième	Memori	Memori
15	Padjak Untung Penjualan Bebas	365 000 000	100 000 000
16	Padjak Peredaran	Memori	400 000 000
17	Padjak Pembangunan I	Memori	Memori
18	Padjak Radio	Memori	Memori
4.3.2	Padjak Bumi	20 217 000	—
4.3.3.1	Bea Masuk	416 000 000	485 000 000
2 s/d 4	Bea Keluar	303 000 000	438 000 000
5	Bea Statistik	13 250 000	17 500 000
6	Tjukai Minuman Keras	9 000 000	9 000 000
7	Tjukai Bir	4 000 000	3 500 000
8	Tjukai Minjak Tanah dsb.	115 000 000	120 000 000
9	Tjukai Tembakau	240 000 000	300 000 000
10	Tjukai Gula	40 000 000	40 000 000
11	Penerimaan pabean lain	8 000 000	5 500 000
4.3.4	Bea dan Lisensi	86 000	86 000
4.4.1.1	Bea Lelang	Memori	2 500 000
12.2.1.14	Padjak Undian Uang	3 600 000	3 600 000
	Djumlah	2 179 408 000	2 743 886 000
	Jaitu: Padjak-padjak langsung	634 672 000	784 700 000
	Padjak-padjak tidak langsung	1 544 736 000	1 959 186 000
	Djumlah	2 179 408 000	2 743 886 000

Sumber: Kementerian Keuangan

(2) Saldo

perusahaan negara`

Terkait saldo perusahaan negara diproyeksikan terus mengalami kenaikan. Beberapa perusahaan yang menjadi sumber penerimaan diantaranya regi garam dan perusahaan- perusahaan yang menghasilkan barang-barang ekspor, yaitu Timah Bangka dan Perkebunan Negara. Namun demikian, terdapat juga Perusahaan negara yang mengalami kerugian. Terkait kerugian tersebut, pemerintah dituntut melakukan rasionalisasi, sehingga tercapai efisiensi usaha.

(3) Berbagai Penerimaan lainnya

Penerimaan ini merupakan penerimaan yang tidak terklasifikasi baik di pajak maupun saldo perusahaan. Beberapa komponen besar yang masuk dalam jenis penerimaan ini antara lain Bagian dalam untung De Javase Bank, Hasil kotor sertipikat-depisen (sebagai konsekuensi tindakan keuangan), serta Konsesi pertambangan.

Tampilan Proyeksi Penerimaan lainnya, 1950

dalam rupiah.

Pos (atau pasal, mata-anggaran) penerimaan dari anggaran	Keterangan	Taksiran tahun 1950	Taksiran tahun 1950
3.7.1.1/1950 3.6.1.1/1951	Penerimaan dari tanah-tanah partikelir yang dijadikan tanah Negara	Memori	Memori
3.9 /1950 3.6.2 /1951	Penerimaan karena pengeluaran tanah ...	Memori	Memori
4.13	Bagian dalam untung De Javase Bank.	1 704 000	1 704 000
4.20B	Hasil kotor sertipikat-depisen	1 175 000 000	2 600 000 000
5.23.1.1	Konsesi pertambangan	16 298 000	19 172 000
5.23.1.4	Bagian dalam untung N.V. N.I.A.M. ...	Memori	Memori
5.23.1.5	Bagian dalam untung N.V. „Billiton” ...	4 000 000	4 000 000
7.2.2.1	Denda hakim dan pensitaan	3 500 000	4 000 000
8A.7.3.1	Erfpacht karena penjerahan harta-benda dipulau Weh kepada N.V. Zeehaven en Kolenstation Sabang	Memori	Memori
8A.8.1.1 s/d 3	Bagian dalam untung perusahaan-perusahaan kereta-api partikelir	Memori	Memori
8A.8.1.4	Bagian dalam untung N.V. N.I.W.E.M.	Memori	Memori
8C.1.2.7/8	Bea perambuan dan penjeret kapal	9 200 000	15 300 000
	Lain-lain	1 017 200	1 517 200
	Djumlah	1 210 719 200	2 645 693 200

a. Belanja Negara

Berdasarkan jenis belanja, pengeluaran negara terbagi menjadi (1) Belanja pegawai; (2)belanja barang; (3) belanja modal; serta (4) belanja lain-lain. Selain itu, pengeluaran negara juga diklasifikasikan berdasarkan golongan atau sektor sebagai berikut:

a. Pengeluaran dalam negeri yang bersifat Umum

Pengeluaran badan pemerintah untuk menjalankan fungsi kenegaraan secara umum, beberapa diantaranya sebagai berikut:

(1) Pengeluaran untuk kelengkapan negara seperti Presiden, Wakil Presiden, Perdana- Menteri, Menteri-menteri Negara, kejaksaan, dan kehakiman,

(2) Badan-badan Pemerintahan Tertinggi seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pengawas Keuangan;

(3) seluruh tata praja;

(4) peralatan Negara dan jawatan-jawatan dalam lingkungan Kementerian Keuangan;

(5) kepolisian;

(6) kehakiman;

(7) penjara

(8) pendaftaran tanah;

(9) balai peninggalan

Sumber: Kementerian Keuangan

harta;

(10) imigrasi;

(11) tera;

(12) penerangan (a.l. radio dan perusahaan pilem).

b. Pengeluaran dinas luar negeri

c. Pengeluaran Militer

d. Penutup kekurangan-kekurangan daerah yang berdiri sendiri

e. Pengeluaran yang bersifat sosial

f. Pengeluaran yang bersifat kebudayaan

g. Pengeluaran dalam lapangan perekonomian dan perhubungan

h. Bunga

- i. Cicilan
- j. pemberian modal kepada perusahaan I.B.W, serta Persediaan dan persekot-persekot perusahaan-perusahaan LB.W.
- k. Pensiun dan pengeluaran pegawai jang tidak aktif bekerja
- l. Pengeluaran lain-lain

Dalam sistem penganggaran, belanja setiap kementerian langsung dihadapkandengan penerimaan. Selisih dari pengeluaran disebut pengeluaran bersih.

Selain itu, dalam pengeluaran juga telah diperkenalkan klasifikasi ekonomi yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, dan belanja lain-lain. Secara definisi komponen belanja tersebut tidak berbeda jauh dengan pendefinisian belanja seperti saat ini. Namun demikian, ada perbedaan yang mencolok dari istilah belanja modal yang lebih pada transfer modal negara kepada badan usaha yang dipisahkan. Dalam istilah saat ini adalah penanaman modal asing.

Selanjutnya terkait pengeluaran juga dibagi berdasarkan Kementerian serta jawatan-jawatan. Pada tahun 1950, Kementerian pertanian, Kementerian Keuangan, serta Kementerian Pertahanan memperoleh alokasi terbesar masing masing sebesar 48,3 persen, 17,7 persen, dan 12,6 persen dari pagu. Besarnya alokasi Kementerian Pertanian terutama adanya alokasi dinas luar biasa pada jenis belanja lain-lain guna menopang infrastruktur pertanian.

Sementara itu, pada tahun 1951, alokasi tersebut mengalami sedikit perubahandengan alokasi terbesar pada Kementerian Pertanian, Kementerian Pertahanan, dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing sebesar 34,3 persen, 22,6 persen, dan 10,6 persen. Adanya perubahan alokasi Kementerian Dalam Negeri adalah adanya peralihan alokasi pengeluaran daerah otonom yang sebelumnya dikelola oleh Kementerian Keuangan ke Kementerian dalam Negeri yang selanjutnya dialokasikan ke daerah otonom, Secara sekilas pengeluaran daerah otonom.

Tampilan Proyeksi Belanja Dinas Biasa, 1950

Pengeluaran Biasa		1951		%	
11.9	590 662 600	17.0			
1.6	81 363 400	1.4			
31.6	2 036 152 000	31.8			
20.1	524 300 000	9.0			
2.5	364 967 400	6.1			
6.2	623 781 800	10.5			
6.7	373 008 800	6.4			
1.8	170 716 700	2.9			
1.7	156 487 500	2.7			
5.0	218 780 900	6.1			
1.3	395 182 900	5.0			
100	5 836 377 600	100			

Sumber: Kementerian Keuangan

Tampilan Proyeksi Pengeluaran per Daerah Otonom/Negara Bagian

Kategori	Republik Indonesia lulus	Djawa Tanzar	Madura	Pasundan	Somereh Selatan	Negara Indonesia Tanzar	Suatera Tanzar	Daerah lain (Tah. menang dib.)	Djanda
Selanjutnya perawat	884.259.737	64.076.549	8.422.000	79.882.599	19.743.733	60.988.197	32.238.000	31.635.000	1.189.798.777
Bantuan langsung	1.027.566.422	59.737.989	5.004.130	44.869.215	21.861.338	43.148.050	38.441.300	69.198.000	1.283.017.091
Bantuan sosial	90.014.479	28.328.159	3.487.380	27.773.920	400.000	30.241.750	11.888.500	10.000.000	233.137.729
Bantuan lain-lain	283.188.200	30.552.860	4.810.010	16.887.000	3.158.990	29.172.655	1.075.800	—	380.816.515
Djanda	2.305.088.938	180.713.520	24.702.360	189.366.295	45.163.177	187.450.682	71.800.620	80.800.000	3.077.785.712
Provisi	573.448.447	91.623.240	6.866.790	61.393.979	22.577.129	62.325.411	37.746.100	38.883.000	907.830.090
Keluaran	1.731.640.491	69.089.980	18.036.000	108.873.216	22.586.152	100.125.281	43.054.820	81.400.000	2.165.905.620
Dibayarkan untuk sukses dib.	320.000.000	—	—	—	—	—	—	—	320.000.000
Ditambah dengan dijaga terdistribusi	1.411.640.491	69.089.980	18.036.000	108.873.216	22.586.152	100.125.281	43.054.820	81.400.000	2.165.905.620
Pencapaian = % dari kecukupan	79.000.000	6.000.000	1.000.000	8.000.000	3.000.000	6.000.000	3.000.000	4.000.000	100.000.000
Keluaran juga akan dijaga	1.481.640.491	95.089.980	19.036.000	112.873.216	24.586.152	106.125.281	46.054.820	55.400.000	1.945.905.620

jumlah seluruh dana biasa
dan hibah dari luar negeri

1.500.000.000
1.400.000.000
100.000.000

Sumber: Kementerian Keuangan

b. Pembiayaan Anggaran

Terkait selisih anggaran antara penerimaan dan pengeluaran, maka diperlukan pembiayaan anggaran dengan berbagai instrumen utamanya utang luar negeri dan utang dalam negeri. Secara sekilas taksiran pembiayaan tahun 1950 dan 1951 dapat dilihat di bawah ini.

Pembiayaan Anggaran tahun 1950	(Rp juta)
a. Tambahan hutang luar negeri:	-252
Terdiri dari	
● kredit Negeri Belanda ad / 280 djuta	55
● pinjaman Eximbank, ad \$ 100 djuta.....	-
● Pinjaman-pinjaman E.C.A. diterima tahun 1950	8
● Cicilan rekening Bretton-Woods	-118
● Perubahan pembiayaan rekening-rekening depisen	-1972
b. Tambahan hutang dalam negeri	2.033
Terdiri dari	
● Sebagian pinjaman obligasi 1950	306
● Uang kertas (pas)	-265
● Pengambilan dari Javase Bank	2.220
● Uang kertas perbendaharaan	-228
c. Penyusutan(berkurangnya sisa kas dan bank)	12
Total Bersih	1.793
 Proyeksi Pembiayaan Anggaran tahun 1951	(Rp juta)
a. Sisa kredit Negeri Belanda	145
b. Sisa pindjaman Eximbank	152
c. Sisa Perutusan Griffin	38
Total Bersih	335

Pembiayaan anggaran terutama pada tahun 1951 masih bersifat sementara, apabila dalam pelaksanaan terjadi kekurangan pembiayaan, maka akan dilakukan jalan terakhir yakni pencetakan uang.

Bab 6

Epilog: Inspirasi Menuju Keuangan Negara Yang Lebih Baik

Seperti pepatah “perjalanan seribu mil dimulai dengan satu langkah” yang dikemukakan oleh filsuf dunia Lao Tzu, maka Nota Keuangan 1950 dan 1951 menjadi cikal bakal bagi penyusunan Nota Keuangan selanjutnya. Perumusan ini menandai titik balik perubahan struktur dari sistem ekonomi colonial menjadi ekonomi nasional. Meskipun demikian, stabilitas politik yang sangat dinamis pada era RIS membuat tidak berjalannya penyampaian Nota Keuangan dan APBN setiap tahunnya. Bahkan demikian juga di era orde lama. Stabilitas politik yang kondusif pada era orde baru, memberikan ruang pemenuhan amanah konstitusi pada tahun-tahun berikutnya sampai saat ini (era reformasi). Bahkan di era pandemi, Nota Keuangan tetap dapat disampaikan tepat waktu dengan perubahan sistem kerja seiring dengan perkembangan teknologi.

Beberapa pelajaran yang dapat dipetik atas keberhasilan penyusunan Nota Keuangan dan APBN 1950 dan 1951 adalah sebagai berikut:

A. Penyehatan Keuangan Negara

Kondisi ekonomi di era tahun 1950 belum sepenuhnya pulih terlebih permasalahan moneter masih menjadi tugas berat pemerintah saat itu. Salah satu permasalahan diantaranya nilai tukar rupiah menjadi rendah dan inflasi tinggi. Hal ini mengakibatkan *resource* ekonomi yang ada di Indonesia saat itu belum bisa dimanfaatkan sepenuhnya untuk memenuhi kebutuhan Negara. Di sisi lain, kebutuhan organisasi pemerintahan yang tidak memiliki catatan secara tertib membuat tidak terkelola dengan baik. Sementara itu, dengan adanya penyerahan kedaulatan negara, maka akan ada penambahan kelengkapan negara yang akan berdampak pada meningkatnya beban operasional.

Salah satu alasan utama perlu dilakukan penyusunan Nota Keuangan dan APBN 1950 dan 1951 sesegera mungkin setelah kabinet RIS dilantik adalah penyehatan anggaran. Hal yang mendasari adalah faktor organisasi dan keuangan. Proses penyehatan terutama pada rasionalisasi belanja operasional. Dengan langkah tersebut, diharapkan akan dapat dilakukan ruang fiskal untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, bukan sebaliknya malah menjadikan beban rakyat sebagaimana amanah UUD 1945. Hal ini diungkapkan dalam bagian awal halaman 21 dan 22, Nota Keuangan dan APBN 1950 dan 1951:

“Hal ini berarti, bahwa tindakan-tindakan monetair tidak merupakan penutup dari penyelesaian soal-soal monetair, akan tetapi hanya memberikan keleluasan sekedarnya bagi pekerjaan yang berat dan memakan waktu yang banyak, ja’ni: menjehatkan anggaran. Hal

itu berarti pula, bahwa haruslah diusahakan sekeras-kerasnya pengehatan anggaran itu. Djika tidak tertjapai anggaran seimbang dalam waktu jang singkat, maka korban jang berat jang dibebankan atas pundak rakjat dengan tindakan-tindakan monetair itu akan sia-sia belaka, sehingga dengan demikian pertanggungan djawab moreel atas tindakan-tindakan itu akan lenjap sama sekali”

Proses rasionalisasi tersebut tentu sangat berkaitan dengan kebijakan rasionalisasi pegawai yang diumumkan oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 17 Agustus 1950. Kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi jumlah pegawai negeri yang terlalu banyak, yang pada saat itu terjadi karena penggabungan beberapa daerah dan organisasi menjadi satu setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia. Selain itu, kebijakan ini juga memperkenalkan konsep "pejabat fungsional", yaitu pejabat yang tidak lagi dibedakan berdasarkan jabatan, tetapi berdasarkan kemampuan dan keahlian dalam bidang tertentu. Meskipun mendapatkan kritik dari berbagai pihak, kebijakan ini dianggap sebagai salah satu langkah awal dalam reformasi birokrasi di Indonesia.

Kebijakan penyehatan keuangan negara pada tahun 1950 sangat relevan dengan kebijakan penyehatan fiskal yang dilakukan oleh Pemerintah RI saat ini. Hal ini terlihat dengan ditetapkannya UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengatur defisit anggaran maksimal 3 persen terhadap PDB dan outstanding utang maksimal sebesar 60 persen terhadap PDB. Aturan tersebut dilakukan relaksasi untuk memenuhi kebijakan extraordinary dengan relaksasi di atas 3 persen PDB. Namun demikian, terdapat batasan waktu yakni paling lambat 2023. Dalam pelaksanaannya Pemerintah lebih cepat mengembalikan defisit anggaran di bawah 3 persen PDB pada akhir tahun 2022. Upaya tersebut ditempuh melalui berbagai upaya diantaranya optimalisasi penerimaan negara, spending better, dan pembiayaan yang efisien. Optimalisasi penerimaan dilakukan melalui reformasi perpajakan yakni UU nomor 6 tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Sedangkan spending better dilakukan melalui penerapan redesign sistem perencanaan dan penganggaran serta penetapan UU nomor 1 tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

B. Reformasi Keuangan Negara

Upaya reformasi keuangan negara juga menjadi perhatian penting bagi pemerintah saat ini yang juga menjadi isu dalam Nota Keuangan 1950 dan 1951. Untuk menyelenggarakan penyehatan keuangan negara secara berkesinambungan, Pemerintah menggagas dibentuknya panitia perancang sistem keuangan negara. Hal ini diwujudkan dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 212003/K tanggal 24 September 1950 yang juga menjadi lampiran dalam Nota Keuangan 1950 dan 1951. Beberapa hal penting surat tersebut diantaranya:

“.....

- I. Membentuk panitia untuk mempelajari sistem anggaran dan perbendaharaan Negara Republik Indonesia.
- II. Memerintahkan panitia tersebut supaya:
 - a. menjelidiki sampai mana ada alasan atau keperluan mengadakan perubahan dalam sistem anggaran dan perbendaharaan Negara Republik Indonesia;
 - b. mengajukan usul-usul yang tegas kepada Menteri Keuangan tentang perubahan sebagai dimaksud sub a.
- III. Menunjuk sebagai anggota panitia itu:

Mr. R. Soetikno Slamet, anggota merangkap Ketua,

Drs. A. Oudt, anggota merangkap wakil Ketua,

R. A'chmad Natanagara,

P. L. Ek,

Mr. W. H. J. Elias,

Mr. F. Ph. de Korte,

R. Tjahjono,

A. J. Wisse dan — setelah mendengar Ketua Dewan Pengawas
Keuangan —•

A. P. van Gogh, wakil Ketua Dewan Pengawas Keuangan

.....”

Upaya tersebut menjadikan gambaran bahwa perbaikan keuangan negara harus didasarkan pada kondisi terkini dan obyektivitas maupun aspek-aspek profesionalisme serta *best practices* yang ada.

Dalam kondisi saat ini, Pemerintah telah menyusun paket reformasi keuangan negara UU nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket undang-undang tersebut mendorong aspek profesional seperti efisiensi, efektivitas dan transparansi anggaran. Namun demikian, pemerintah tidak berhenti dalam melakukan perbaikan. Berbagai upaya tersebut dilanjutkan dengan perbaikan regulasi maupun administratif. Perbaikan regulasi seperti ditetapkannya antara lain Undang-Undang nomor 1 tahun 2002 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun peraturan pemerintah yaitu PP 90 tahun 2010 tentang UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang dikuatkan kembali dengan PP 6 tahun 2003 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran. Sementara dari sisi administrasi antara lain telah dilakukan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran berkolaborasi antara Kementerian Keuangan dan Bappenas.



Tangkapan layar atas siaran langsung Pidato Nota Keuangan dan RAPBN 2021 yang disampaikan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 14 Agustus 2020 di tengah ancaman pandemi Covid 19 tengah melanda
Sumber: Kanal Youtube DPR RI

C. Sinkronisasi Pemerintah Pusat dan Daerah

Penyusunan Nota Keuangan 1950 dan 1951 telah menyajikan struktur penyajian belanja per sektoral dan jenis termasuk untuk daerah. Dengan format yang sederhana, belanja dapat dilakukan konsolidasi pemerintah pusat dan daerah dengan format yang sama. Kolom Ichtisar Pengeluaran dan Penerimaan Negara-negara bagian dan sebagainya untuk tahun 1950 menyajikan format sebagai berikut:

- 1) Untuk baris memuat keterangan sektoral yaitu pemerintah dan badan-badan pemerintahan tinggi dalam negeri, Keuangan, kemakmuran, kehakiman, perhubungan, tenaga, pekerjaan umum, penerangan, kesehatan, sosial, perburuhan, agama, kemasyarakatan;
- 2) Untuk kolom memuat keterangan belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja lain-lain

Sistematika yang terdapat dalam Nota Keuangan 1950 dan 1951 tersebut menjadi inspirasi bagi Pemerintah saat ini untuk melakukan sinkronisasi pemerintah pusat dan daerah terutama dalam proses penganggaran. Penyamaan format akun penganggaran akan memudahkan analisa maupun monitor atas perkembangan belanja di pusat dan daerah yang tentu akan berdampak pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.



Tangkapan layar Menteri Keuangan, Sri Mulyani berdiskusi dengan Isa Rachmatawarta (Direktur Jenderal Anggaran) di sela rapat dengan Badan Anggaran DPR RI dalam rangka penyampaian Kebijakan Antisipatif APBN dalam menjaga momentum Pertumbuhan Ekonomi, Daya Beli Masyarakat, dan Kesehatan APBN tanggal 19 Mei 2022

Sumber: Kanal Youtube DPR RI

D. Transparansi Anggaran

Dalam Nota Keuangan pertama kali yang disusun, memiliki struktur penulisan yang sangat komprehensif terutama dengan menghadirkan neraca (aset dan utang). Sebagaimana disajikan dalam Bab Neratja Kekayaan Pada tanggal 31 Desember 1949, halaman 91 sampai dengan 111.

Penyajian tersebut sangat relevan dengan peningkatan transparansi anggaran di masa saat ini. Hal ini terlihat dari rekomendasi Internasional Budget Partnership atas hasil Open Budget Survei 2021 14, sebagai berikut:

“Include the government's balance sheet as part of the Executive's Budget Proposal and Enacted Budget showing information on the government's financial and non-financial assets for the budget year”

(perlu memasukkan neraca keuangan sebagai bagian dari NK dan RAPBN maupun NK dan APBN untuk menunjukkan informasi aset keuangan dan non keuangan pada tahun berkenaan)

¹⁴ International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2021, Country Result Summary: Indonesia, 2022*, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/indonesia>.

Beberapa manfaat adanya penyajian neraca dalam Nota Keuangan adalah sebagai berikut 15 16 :

- 1) Dapat menyajikan informasi tentang posisi keuangan pemerintah. Neraca keuangan memperlihatkan posisi keuangan pemerintah pada suatu periode tertentu, dengan memberikan informasi jumlah aset, kewajiban, dan ekuitas. Informasi ini sangat penting bagi pemerintah dan publik untuk menilai kondisi keuangan negara.
- 2) Memberikan analisis keuangan dengan menyajikan informasi keuangan yang lengkap dan terstruktur. Hal ini memberikan kemudahan analisis yang komprehensif tentang kondisi keuangan pemerintah, termasuk dalam hal kinerja keuangan, likuiditas, solvabilitas, dan stabilitas keuangan.
- 3) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Dengan adanya penyajian neraca, Publik dan stakeholder lainnya dapat mengevaluasi kinerja pemerintah dalam mengelola keuangan negara dengan melihat neraca keuangan.
- 4) Untuk evaluasi kinerja keuangan dalam jangka panjang.

Pada akhirnya, tonggak awal yang ditancapkan oleh pendahulu bangsa akan menjadi pedoman kuat bagi generasi penerus bangsa untuk terus tumbuh di tengah tantangan pembangunan yang semakin kompleks. Perjuangan bangsa di bidang keuangan negara telah diupay akan bahkan sejak negara Indonesia masih dalam embrio. Sejarah keuangan negara Republik akan selalu bergulir. Pekerjaan sakral tersebut harus dilanjutkan guna mencapai masyarakat yang adil dan makmur dalam arti sebenar-benarnya.

¹⁵ International Monetary Fund (IMF), *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)* (Washington, DC: International Monetary Fund (IMF), 2014).

¹⁶ World Bank, *Public Sector Accounting and Budgeting Reform: The Main Issues Involved* (Washington, DC: The World Bank, 2003).

Lampiran

Softcopy Nota Keuangan dan APBN, 1950-1951, link (<https://bit.ly/nkpertama>)

Daftar Pustaka

- Antara, 13 Mei 1946,” 1946.
- Boediono. *Ekonomi Indonesia Dalam Lintasan Sejarah*. Mizan, 2016.
- Bank, World. *Public Sector Accounting and Budgeting Reform: The Main Issues Involved*. Washington, DC: The World Bank, 2003.
- Chalcraft, A. “Historical Dictionary of Indonesia.” *Reference Reviews* (2005). <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09504120510596599/full/html>.
- Bank, T. J. (1951) *Laporan Tahun Buku 1949-1950*.
- Djuanda, I. (1949) *Excerpt Pendjelasan-Pemerintah (Delegasi Republik ke-KMB) Tentang Persetujuan Keuangan dan Perekonomian*.
- Indonesia, R. (1948) *Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1948 tentang Susunan Lapang Pekerjaan Kementerian Keuangan*. Available at: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/63900/pp-no-51-tahun-1948>.
- International Monetary Fund (IMF). *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF), 2014.
- Kahin, G MCTurnan. “Nasionalisme Dan Revolusi Indonesia.” *Depok: Komunitas Bambu* (2013).
- Kedaoelatan Rakjat, 4 Juni 1946, 1949*.
- Keuangan, K. (1951) *Nota Keuangan Negara Anggaran Belanja Republik Indonesia*. Keuangan, K. (2020) *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.
- Majalah Ekonomi, No. 11-12, Tahun I, Tanggal 25 Agustus – 10 September 1946*,
- Negara, R I Sekretariat. “Risalah Sidang-Sidang BPUPKI Dan PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945.” *Jakarta: Sekretariat Negara, 1995*.
- Noer, D. (2005) *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat: parlemen Indonesia, 1945-1950*. Yayasan Risalah.
- Partnertship, International Budget. *Open Budget Survey 2021, Country Result Summary: Indonesia, 2022*. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/indonesia>.
- Poesponegoro, M D, and N Notosusanto. “Sejarah Nasional Jilid IV. Jakarta.” Balai Pustaka(1984).
- PPKI (1945) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.
- Repeoblik, No. 6 Tahun I, 15 Mei 1946,” n.d.

Biografi Penulis

Lisno Setiawan

Lahir di Mojokerto 18 Januari 1983, memulai kerja di Badan Analisa Fiskal tahun 2001, beberapa karya tulis (jurnal, artikel, buku) diterbitkan di website DJA maupun media online seperti buku Satu Dekade Transparansi APBN di Indonesia.

Alvi Agil M W

Lahir di Semarang, 28 Februari 1987, memulai bekerja di BPPK, tahun 2010, masuk dalam keanggotaan tim dan aktif dalam kegiatan museum Kementerian Keuangan

Diana Rulita

Lahir di Jakarta, 19 Oktober 1971. Memulai kerja di DJA tahun 1993, masuk dalam keanggotaan tim dan aktif dalam kegiatan museum Kementerian Keuangan, karya tulis diantaranya cerpen tapak Maya pejuang kata komunitas BnD.



TONGGAK AWAL ANGGARAN NEGARA BERDAULAT

NOTA KEUANGAN 1950 DAN 1951



Kemerdekaan Republik Indonesia hadir di tengah keadaan ekonomi yang sangat memprihatinkan. Hal ini tidak terlepas dari dampak penjajah Jepang yang menerapkan *economic war*. Jauh ke depan, guna mempertahankan eksistensi berbangsa dan bernegara, Pendiri bangsa telah mencantumkan pengelolaan sumber daya dan keuangan negara dalam UUD 1945.

Upaya penghimpunan dana untuk menjalankan roda pemerintahan tergambar dalam implementasi dan penerbitan regulasi penerimaan negara sepanjang 1945-1949. Namun demikian, amanah konstitusi terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara belum mampu terbentuk, karena stabilitas politik dan kelengkapan negara yang belum memenuhi

Setelah perjuangan diplomasi pada Konferensi Meja Bundar tahun 1949, Pemerintah melalui Menteri Keuangan, Mr Sjafruddin Prawiranegara mulai melakukan konsolidasi dengan Kementerian/Lembaga pada tahun 1950 guna menyusun anggaran secara ideal. Kerja keras secara teknokratik tersebut membuahkan hasil dengan lahirnya Nota Keuangan untuk pertama kalinya, periode 1950 dan 1951. Sebuah momen penting yang melandasi kemampuan Pemerintah Indonesia berdaulat mengelola tata keuangan negara.

Sebagai upaya mengenang perjuangan para pendahulu, buku “Tonggak Awal Anggaran Negara Berdaulat: Nota Keuangan 1950 dan 1951” yang disarikan dari sumber utama Nota Keuangan 1950 dan 1951, diharapkan dapat menjadi inspirasi bagi generasi penerus agar tidak layu berkontribusi bagi negara di tengah tantangan global yang semakin kompleks.