

PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

Oleh:
Agus Ngadino
Iza Rumesten RS

Abstrak:

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Kata Kunci: Keuangan Negara, Kerugian Negara

A. Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan hukum Indonesia ditandai oleh semakin meningkatnya perkara korupsi, yang diajukan ke pengadilan atas dasar adanya kerugian negara. Hal ini tentu terkait dengan perkembangan tafsir atas tindakan merugikan keuangan negara. Pemahaman tentang kerugian negara dan kerugian daerah dapat dilihat dari perspektif Hukum Administrasi sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan pengertian dalam Hukum Pidana sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Dua ketentuan tersebut sebenarnya saling melengkapi. Karena UU No.31/1999 sebenarnya tidak mengatur tentang apa yang dimaksud dengan “kerugian negara”. UU tersebut hanya menegaskan tentang unsur-unsur yang dapat menyebabkan terjadinya kerugian negara. Dimana menurut ketentuan tersebut telah terjadi perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu dengan adanya UU No. 1/2004 yang

mendefinisikan tentang pengertian kerugian negara semakin memperjelas tentang dasar formil adanya kerugian negara.

Dua ketentuan UU tersebut memperjelas pokok persoalan. Hal ini dapat dipahami dari Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No.31/1999 yang menjelaskan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Oleh karena itu pengertian kerugian negara yang diatur dalam UU No 1/2004 menjadi dasar formil untuk mengukur telah terjadinya tindak pidana korupsi.

Secara umum apabila kita menafsirkan dari ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kita menjumpai bahwa ditemukan adanya unsur-unsur kerugian negara, antara lain kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti jumlahnya serta adanya tindakan melawan hukum. Dilihat rumusan pasal tersebut maka untuk menetapkan kerugian negara harus memenuhi unsur-unsur tersebut.

Dalam prakteknya, pengelola pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang melakukan tindakan melawan hukum dan mengakibatkan kerugian negara/daerah dapat dikenakan penggantian atas kerugian negara dimaksud. Dalam bidang pemerintahan pihak yang dapat menjadi subjek penggantian kerugian negara/daerah adalah pihak yang mempunyai kewenangan terkait dengan pengelolaan keuangan negara meliputi Presiden, menteri keuangan, menteri/pimpinan lembaga, kepala daerah, bendahara, pegawai negeri bukan

bendahara, dan pejabat lain yang mendapat kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Berdasarkan kewenangan yang diberikan menurut ketentuan hukum administrasi. Dimana menurut hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Selain itu dalam hal kerugian negara maka negara bertindak selaku pihak penggugat terhadap persero, perusahaan umum atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dalam kedudukan selaku pihak penggugat. Berhubung negara merupakan badan hukum publik berarti harus diwakili untuk melakukan perbuatan berupa menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian negara. Secara yuridis wakil negara untuk melakukan perbuatan hukum pada umumnya, dan khususnya menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya adalah Kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah, namun terlebih dahulu dilengkapi dengan surat kuasa khusus dari penyelenggara negara terutama yang berwenang mengelola keuangan negara. Dalam hal tertentu, terjadinya kerugian negara/daerah dapat terkait dengan tindak pidana. Menurut ketentuan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa: (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administrative dan/atau sanksi pidana, dan (2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi. Sedangkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa Pengembalian kerugian

keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

Dalam konteks kerugian negara maka dikenal sanksi pokok dan tambahan. Sanksi pokok adalah mengganti kerugian yang dialami oleh negara pada saat pengelolaan keuangan negara. Karena secara substansial penyelesaian kerugian negara perlu dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggungjawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya dan para pengelola keuangan negara pada khususnya. Sedangkan sanksi tambahan dapat sanksi administratif atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penggantian kerugian negara maka tentu saja yang paling diutamakan tentu saja sanksi untuk mengganti kerugian negara. Sanksi tersebut masuk sebagai sanksi administrasi. Baru kemudian dikenakan jenis sanksi administrasi lainnya atau sanksi pidana.

Prinsipnya penggantian kerugian negara adalah memulihkan kembali kekayaan negara yang hilang. Oleh karena itu mekanisme yang digunakan adalah hukuman administrasi. Oleh karena itu ketentuan yang menegaskan bahwa uang pengganti dapat diganti hukuman penjara pada dasarnya tidak memulihkan kembali kekayaan negara yang hilang. Untuk mengidentifikasi apakah dapat dikatakan adanya kerugian negara adalah bahwa ada ketentuan yang mengatur tentang besaran bunga atau penghasilan yang seharusnya diterima oleh negara dalam batas waktu yang ditentukan. Sepanjang diketemukan adanya perbuatan melawan hukum atas ketentuan tersebut dan sesuai dengan unsur-unsur dalam

Pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004 maka dapat dikategorikan telah terjadi kerugian negara. Denda tentu harus dipahami sebagai jenis hukuman administrasi. Hasil denda tersebut masuk dalam kas negara. Oleh karena itu dengan tidak terpenuhinya denda tersebut dan telah memenuhi unsur Pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004 maka dapat dikategorikan telah terjadi kerugian negara.

Perihal di atas tentu tidak terlepas dengan posisi negara sebagai badan hukum publik. Hal ini untuk membedakan dengan badan hukum privat. Dalam ilmu hukum ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya yaitu:¹ *Pertama*; badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (misalnya UU Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN). *Kedua*; badan hukum privat (*personne juridique*) tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil yaitu: (1) mempunyai kekayaan terpisah; (2) mempunyai tujuan tertentu; (3) mempunyai kepentingan tertentu; (4) mempunyai organisasi tertentu.²

Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara itu harus diadakan dalam kepunyaan privat dan kepunyaan publik. Hukum yang mengatur kepunyaan privat ini sama sekali tidak berbeda dengan hukum yang mengatur kepunyaan perdata biasa yaitu hukum perdata.

¹ Arifin Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Praktik dan Kritik*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2005), hlm. 91.

² *Ibid*, hlm. 92

Sementara itu, hukum yang mengatur kepunyaan publik diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri.³

Penjelasan negara dalam posisi sebagai badan hukum publik atau sebagai badan hukum privat sangat penting dalam menentukan adanya tindakan merugikan keuangan negara. Dengan adanya perbedaan peranan negara, yang dipresentasikan oleh pemerintah, sebagai badan hukum privat (misalnya perseroan terbatas), maka kerugian badan hukum privat yang disebabkan adanya penyimpangan dana perseroan seperti halnya korupsi tidak dapat disebut sebagai merugikan negara, dalam arti merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.⁴

Selain itu menurut Arifin Soeria Admadja untuk mengetahui aspek hukum kerugian negara ada kaitannya dengan definisi keuangan negara. Keterkaitan itu karena definisi keuangan negara pada hakekatnya secara langsung membatasi ruang lingkup keuangan negara.

Selain itu hal menjadi menarik terkait dengan masalah keuangan negara adalah terkait dengan adanya tindakan melawan hukum dalam wilayah administratif dan pidana. Penilaian mengenai apakah suatu perbuatan termasuk perbuatan melawan hukum, tidak cukup apabila didasarkan pada pelanggaran terhadap kaidah hukum, tetapi juga dinilai dari sudut pandang kepatutan. Fakta bahwa seseorang telah melakukan pelanggaran terhadap suatu kaidah hukum dapat menjadi faktor pertimbangan untuk menilai apakah perbuatan yang

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid*, hlm. 95.

menimbulkan kerugian tadi sesuai atau tidak dengan kepatutan yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat.⁵

Oleh karenanya Moegni Djohodihardjo mengartikan perbuatan melawan hukum sebagai suatu perbuatan atau kealpaan, yang bertentangan dengan hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum sipelaku atau bertentangan baik dengan kesusilaan baik, maupun dengan keharusan yang harus diindahkan dalam pergaulan hidup terhadap orang lain atau benda.⁶

Perbuatan Melawan Hukum sebagai suatu konsep tidak hanya perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang saja, tetapi berbuat atau tidak berbuat yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum, bertentangan dengan kesusilaan maupun sifat berhati-hati sebagaimana patutnya dalam lalulintas masyarakat.⁷

Pada dasarnya perbuatan melawan hukum di Indonesia diterjemahkan dari istilah Belanda yaitu "*onrechtmatige daad*". Menurut M. A. Moegni Djodirdjo, dalam istilah "melawan" melekat sifat aktif dan pasif, sifat aktif dapat dilihat apabila dengan sengaja melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian pada orang lain, jadi sengaja melakukan gerakan sehingga nampak dengan jelas sifat aktifnya dari istilah "melawan" tersebut. Sebaliknya apabila ia dengan sengaja diam atau dengan lain perkataan apabila ia dengan sikap pasif saja

⁵ Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melanggar Hukum dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, (Varia Peradilan No. 16, Desember 1086).

⁶ M. A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Padnya Paramita, 1982), hlm. 26.

⁷ Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 147-148.

sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain, maka ia telah “melawan” tanpa harus menggerakkan badannya.⁸

Mariam Darus Badruzaman mengatakan bahwa syarat-syarat yang harus ada untuk menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut:⁹

- 1) Harus ada perbuatan, yang dimaksud dengan perbuatan ini baik yang bersifat positif ataupun negatif, artinya setiap tingkah laku berbuat atau tidak berbuat.
- 2) Perbuatan itu harus melawan hukum
- 3) Ada kerugian
- 4) Ada hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian
- 5) Ada kesalahan (*schuld*).

Dalam tinjauan terhadap penerapan fungsi positif dari ajaran perbuatan melawan hukum materiil tidak jarang mengalami kekeliruan essential dan mendasar sifatnya. Seringkali badan yudikatif telah mencampuradukkan, bahkan menganggap sama antara unsur “menyalahgunakan wewenang” dan “melawan hukum”, bahkan, tanpa disadari badan peradilan menerapkan asas perbuatan melawan hukum materiil dengan fungsi positif tanpa memberikan kriteria yang jelas untuk dapat menerapkan asas tersebut, yaitu melakukan pemidanaan berdasarkan asas kepatutan dengan menyatakan para pelaku telah melanggar asas-

⁸ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Op.cit*, hlm. 13.

⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Op.cit*, hlm. 146-147.

asas umum pemerintahan yang baik, tanpa bisa membedakannya dengan persoalan “*beleid*” yang tunduk pada Hukum Administrasi Negara.¹⁰

Makna unsur “menyalahgunakan wewenang” tidaklah sama dengan unsur “melawan hukum” khususnya terhadap pemahaman kajian dalam tindak pidana korupsi. Implisitas makna tersebut bahwa menyalahgunakan wewenang adalah tersirat sebagai melawan hukum (meskipun menimbulkan perdebatan yang meluas, apakah melawan hukum ini diartikan secara formal atau termasuk pula materiil). Namun demikian tidaklah berarti memenuhi unsur “melawan hukum” berarti pula memenuhi unsur “menyalahgunakan wewenang”. Kedua unsur ini jelas berbeda, baik dari sisi “*material feit*” maupun “*strafbarefeit*”, karena itu penempatan kedua ketentuan ini merupakan pasal-pasal terpisah dalam undang Tindak Pidana Korupsi di Indonesia.¹¹

Menurut Jean Rivero dan Waiine seperti yang dijelaskan oleh Indriyanto Seno Adji, penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam tiga wujud yaitu:¹² *Pertama*; penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan. *Kedua*; penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa

¹⁰ Indriyanto Seno Adji, “prospek Hukum Pidana Indonesia pada Masyarakat Yang Mengalami Perubahan”, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Krisdadwipayana, Jakarta: 19 Februari 2004, hlm. 27.

¹¹ Indriyanto Seno Adji, “*Overheidsbeleid & Asas Materiale Wederrechteijkheid* Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”, Makalah disampaikan pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi Ke XI Tahun 2005 di Hotel Hyatt Surabaya 13-16 Maret 2005, hlm. 31.

¹² *Ibid*, hlm. 22.

kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-undang atau peraturan-peraturan lain. *Ketiga*; penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya digunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

B. Pembahasan

a. Hubungan fungsi negara dan tujuan negara

Dalam pembahasan keuangan negara maka harus membicarakan fungsi negara, tujuan pemerintahan negara yang akan dilihat dari sudut hukum administrasi negara. Hubungan antara fungsi negara dengan keuangan negara bukanlah hal yang baru, tetapi telah dikembangkan oleh peletak dasar keuangan negara dan juga peletak dasar ekonomi *liberalisme*, yakni sarjana besar Inggris Adm Smith dalam bukunya *Wealth Of Nations*.¹³ Menurut beliau bahwa pengeluaran negara didasarkan pada analisis fungsi negara.¹⁴

Penjelasan tentang fungsi negara tentu tidak terlepas dengan konsep bernegara. Pemikiran ekonomi klasik seperti Adam Smith sebenarnya meletakkan negara pada perannya yang terbatas. Mereka percaya pada konsep *laissez-faire* yakni kepercayaan akan kebebasan dalam bidang ekonomi yang memberi isyarat perlunya membatasi atau memberi peranan sangat minimum kepada pemerintah dalam bidang ekonomi.¹⁵ Konsep ini tentu akan berbeda dengan negara

¹³ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 2.

¹⁴ C. Godhart, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, terjemahan Ratmoko, (Jakarta: Jambatan, 1972), hlm. 28.

¹⁵ Penganut ekonomi klasik tersebut di bangun di atas landasan filsafat ekonomi *liberalisme*. Mereka kepada kebebasan individu (personal liberty), pemilikan pribadi (private

kesejahteraan (*welfare state*). Dalam istilah Mohammad Hatta disebut dengan istilah negara pengurus. Negara tidak hanya memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, tetapi juga mengurus masyarakat agar mencapai kesejahteraan.¹⁶

Dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 secara tegas ditetapkan fungsi dan tujuan negara yang merupakan tugas dari pada pemerintah negara Indonesia. Untuk melindungi bangsa Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Dalam hubungan inilah negara mempunyai hak dan kewenangan dan kewajiban/tugas yang berhubungan dengan keuangan dalam rangka pemenuhan tugas negara secara keseluruhan. Aturan hukum yang mengatur hal-hal tersebut inilah yang menjadi objek daripada Hukum Anggaran Negara dalam arti luas termasuk dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.¹⁷ Keterkaitan hukum anggaran negara dan keuangan publik dalam hukum administrasi negara disebabkan perencanaan atas anggaran negara dan kebijakan keuangan publik merupakan bagian dari tugas penyelenggaraan kepentingan

property) dan inisiatif individu serta usaha swasta (private enterprise). Mansour Fakih, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar & Insist Press, 2001), hlm. 46.

¹⁶ Moh Sohib, "Mengembalikan Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia", dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 1 Februari 2006.

¹⁷ Atas dasar pemikiran inilah, maka Hukum Keuangan Negara diberikan pada Fakultas Hukum Universitas Hassanudin sebagai Hukum Tata Negara (Hukum Keuangan khususnya Hukum Anggaran) dan Hukum Pajak. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 7-8.

umum (*public service*) yang dijalankan oleh pemerintah sebagai administrator pemerintahan negara.¹⁸

Penyelenggaraan tugas negara ini pada hakikatnya adalah perhubungan antara negara dengan rakyat negara, yang umumnya dapat di atur dengan konstitusi atau undang-undang. Hubungan hukum inilah yang menentukan tipe negara serta bentuk/sistem pemerintahan negara, karenanya keuangan negara juga dapat dijadikan alat pengukur menentukan tipe negara dan sistem pemerintahan. Hal ini secara tegas dikemukakan dalam penjelasan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa :

Cara menentukan anggaran pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran sifat pemerintahan negara. Dalam negara berdasarkan fasisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran dan pendapatan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Hubungan hukum tersebut di samping menimbulkan hak dan kewajiban bagi negara juga menimbulkan hak dan kewajiban bagi rakyat (sebagai salah satu pihak) yang dasarnya ditetapkan dalam Undang Undang Dasar Negara, dan pelaksanaannya di atur dalam berbagai bentuk perundangan.¹⁹

Anggaran negara adalah mengenai *autorisatie* dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada pemerintah (eksekutif) untuk mengadakan pengeluaran atau

¹⁸ Safri Nugraha, et.al, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2005) hlm. 149.

¹⁹ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 11.

pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. APBN ditetapkan dengan undang-undang tertentu yang harus dipenuhi, yakni adanya kata sepakat atau persetujuan antara pemerintah dengan DPR untuk menetapkan APBN satu tahun tertentu sebagai undang-undang.²⁰

Dari segi formilnya Undang-undang APBN mempunyai arti yang sama dengan undang-undang yang lainnya, namun apabila diteliti lebih jauh masih terdapat perbedaan antara undang-undang APBN dengan undang-undang lainnya. Undang-undang APBN memiliki unsur “prioritas” dan “kontinuitas”. Kedua unsur ini tidak terdapat dalam undang-undang lainnya. Undang-undang APBN diajukan setahun sekali, tidak demikian halnya dengan undang-undang biasa. Undang-undang biasa tidak mempunyai unsur prioritas dan kontinuitas. Disini letak kekhususan dari Undang-undang APBN dibandingkan dengan undang-undang biasa.²¹

Mengingat APBN adalah *autorisatie* dari DPR kepada Pemerintah, maka dalam hal adanya *derivatie rechts normen* yang timbul karena adanya delegasi wewenang maka adalah kompetensi dari Undang-undang Dasar, dan untuk itu harus secara tegas ditetapkan kemungkinan pendelegasian wewenang oleh pembuat undang-undang kepada eksekutif di luar ketentuan *administratieve normen*.²²

Dari segi materil daya mengikat dari Undang-undang APBN berbeda dengan undang-undang lainnya. Undang-undang APBN tidak mengikat umum

²⁰ *Ibid.*

²¹ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 15.

²² *Ibid.*

(masyarakat), hanya mengikat pemerintah beserta aparat serta bagian-bagiannya. Bila halnya demikian dapat disimpulkan bahwa Undang-undang APBN bukan merupakan undang-undang dalam arti materi, karena ia tidak mengikat umum dan hanya mengikat pemerintah. Hal ini dalam Undang-undang No. 1 Tahun 1984 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 1984/1985 dimana dalam Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa : Setelah tahun anggaran 1984/1985 berakhir, dibuat perhitungan anggaran mengenai pelaksanaan anggaran.

Disini terlihat bahwa Undang-undang APBN ini hanya mengikat pemerintah, karena itu setiap akhir tahun anggaran pemerintah diwajibkan oleh Pasal 6 ayat (1) UU No. 1 tahun 1984 untuk membuat laporan dalam bentuk perhitungan anggaran (*Begroutings rekening*).²³

Sebagai kelanjutan pengertian bahwa Undang-undang APBN ditinjau dari sudut undang-undang dalam arti materil tidak dapat digolongkan ke dalam undang-undang, maka bobot dari Undang-undang APBN tidak sama dengan undang-undang lainnya (biasa), sehingga apabila Undang-undang APBN dipertentangkan dengan undang-undang lainnya akan terdapat suatu perbandingan yang tidak seimbang, apalagi undang-undang ini membuat pula ketentuan yang bersifat mengubah, menambah dan meniadakan isi suatu undang-undang lain. Sebagai ilustrasi dapat ditemukan suatu kasus konkret dimana secara teoritis Undang-undang APBN tidak mungkin bersifat deregator atau penyampingan terhadap Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW).

²³ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*,(Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hal. 16

Pasal 7 Undang-undang No. 1 tahun 1984 tentang APBN tahun 1984/1985 secara tegas menyatakan:

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) yang bertentangan dengan bentuk dan susunan undang-undang ini tidak berlaku.

Dari sudut undang-undang dalam arti formil. Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) merupakan suatu undang-undang, karena Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) tersebut adalah merupakan produk legislatif yakni *Kroon* dan *Staten General* dan diundangkan dalam *Nederland staatsblad* 1864-35 dan Indonesia *Staatsblad* 1864-106. Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW) adalah undang-undang dalam arti materil karena mengikat umum. Hal ini dapat dapat ditemukan dalam pasal 60 ayat (1) ICW yang mengatur mengenai “kedaluwarsaan”. Kadaluwarsa (lampau waktu) berlaku bagi semua pihak atau siapa pun yang mempunyai utang atau piutang pada pemerintah. Dengan demikian adanya kadaluwarsaan ini maka utang dan piutang tidak dapat ditagih lagi.²⁴

Dengan demikian jelas bahwa ICW adalah undang-undang baik dalam arti formil maupun dalam arti materil sehingga ICW memiliki bobot yang sempurna yakni memiliki bobot dua, sedangkan Undang-undang APBN No. 1 tahun 1984 hanya memiliki bobot satu, karena Undang-undang APBN hanya dalam arti formil saja, tidak dalam arti materil karena Undang-undang APBN hanya mengikat Pemerintah beserta aparatnya. Dari perbandingan bobot tersebut

²⁴ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 17.

maka secara teoritis tidak tepat kalau pasal 6 ayat (1) Undang-undang No. 1 tahun 1985 mengesampingkan Undang-undang Perbendaharaan Negara (ICW) yang bertentangan dengan APBN tersebut.²⁵

b. Hubungan Parlemen (DPR) dengan Anggaran

Miriam Budiardjo mengartikan bahwa parlemen atau badan legislatif adalah lembaga yang “legislate” atau membuat UU, anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan DPR, dan nama lain yang sering dipakai ialah parlemen.²⁶ Sedangkan menurut Muhammad Askin²⁷, asal kata parlemen yaitu *parle*, yang artinya berbicara, maka kedudukan seorang anggota parlemen adalah berbicara yang menjadi kewenangannya.

Hubungan dewan perwakilan rakyat dengan anggaran tidak dapat dipisahkan dari fungsi yang dimiliki oleh DPR. Fungsi anggaran pada umumnya dimiliki oleh anggota dewan perwakilan rakyat di hampir setiap negara. Tindak lanjut penggunaan fungsi anggaran yang dimiliki oleh anggota parlemen, tidak dapat berjalan begitu saja, karena dalam fungsi anggaran tersebut melekat fungsi lainnya, misalnya fungsi pengawasan dan fungsi legislasi.

Selain itu untuk mengefektifkan fungsi anggaran tersebut, tentu saja diperlukan sejumlah unsur penunjang lainnya dalam bentuk hak yang dimiliki

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 173.

²⁷ Muhammad Askin, “Pelayanan Riset di Bidang Legislatif Dalam Kerangka Peningkatan Kinerja Lembaga Hukum”, makalah Pra Seminar Hukum Nasional, Jakarta 1 November 2002, hlm. 1.

oleh anggota DPR. Oleh Jimly Asshiddiqie²⁸ juga disebutkan bahwa hak budget atau hak menentukan anggaran dan keuangan merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan parlemen terhadap eksekutif.

Hubungan antara parlemen dan anggaran merupakan hubungan utama bagi DPR dan Pemerintah, sebab tidak mungkin pemerintah akan berjalan kalau tidak tersedianya anggaran dan anggaran dapat tersedia setelah adanya persetujuan dari parlemen. Hal ini dapat dilihat beberapa negara yang memiliki parlemen, seperti parlemen di kerajaan Inggris.²⁹

Di Indonesia menurut Idham Chalid, hubungan antara anggaran dan parlemen terkait dengan hak menetapkan anggaran, yaitu hak menetapkan anggaran keuangan negara, baik yang mengenai pemasukan maupun pengeluaran.³⁰ Hal ini senada dengan pendapat M. Yunan Nasution, yang mengatakan bahwa pada umumnya pekerjaan parlemen ialah dalam lapangan : a) perundang-undangan; b) mengawasi (control) pekerjaan pemerintah dan c) menetapkan anggaran negara.³¹

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Daam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Pers, 1996), hlm. 6-8.

²⁹ The earliest work of parliament was to vote money for the need of the king, and the voting of the money is still one of the most important functions of the House of Commons. Bahwa pekerjaan utama dari parlemen adalah memberikan persetujuan atas kebutuhan sang raja. Lihat dalam Canon JHB Masterman, *Parliament Its History and Work*, (London: MacDonal and Evans, 1912), p. 173 seperti dikutip oleh Ronny Sautma Bako, op.cit hlm. 33.

³⁰ Idham Chalid, *Parlemen, Organisasinya dan Caranya Bekerja*, (Semarang: Astanabuku Abede, 1951), hlm. 24.

³¹ M. Yunan Nasution, *Konstituante-Parlemen dan Pemilihan Umum*, (Jakarta: Pustaka Antara, NV, 1953), hlm. 20.

Menurut Rony Hotma Bako hubungan parlemen dan anggaran bila dihubungkan dengan 3 bentuk pemerintahan yang ada selama ini, maka dapat dikategorikan sebagai berikut:³²

- 1) Parlemen hanya menetapkan anggaran keuangan negara, baik mengenai pemasukan maupun pengeluaran, kondisi ini berlaku pada masa parlemen di masa pemerintahan Orde Lama.
- 2) Hubungan antara parlemen dan pemerintah di bidang anggaran negara hanya di dasarkan kepada persetujuan dari parlemen atas rancangan anggaran negara yang diusulkan oleh pemerintah, kondisi ini terjadi pada masa parlemen di masa pemerintahan Soeharto.
- 3) Parlemen memiliki *legal power* yaitu kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Hal ini terlihat dari pembahasan RAPBN antara parlemen dan pemerintah, dimana parlemen menggunakan *legal power* atas RAPBN sampai ke satuan 3. Hubungan parlemen dan anggaran terjadi pada masa parlemen di masa reformasi.

Dipandang dari sisi teori kedaulatan rakyat, hubungan parlemen dan anggaran dapat digambarkan sesuai dengan pandangan Ross, bahwa kedaulatan adalah sesuatu konsep hubungan antara hukum dan kekuasaan, dimana hukum ada untuk memberikan legitimasi kekuasaan.³³

³² Ronny Sautma Hotma Bako, *op.cit.* hlm. 38.

³³ NHM Roos, *Griindwet en Kruisvlucht Wapens*, (Gorgun Assen: Masstricht, 1986), hal. 10. Seperti dikutip oleh Rony Horma Bako, *op.cit.*, hlm. 22.

c. Anggaran sebagai APBN

Berdasarkan sudut pandang hukum, makna anggaran dalam APBN, adalah sesuatu yang harus dapat diperhitungkan dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara.³⁴ Hal ini penting sebab anggaran tersebut haruslah untuk kepentingan suatu negara yang dijalankan oleh pemerintah pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara. Di sisi inilah sebenarnya tampak eksistensi hak budget yang berlaku secara universal, yaitu adanya peran dari parlemen dalam menentukan anggaran pengeluaran suatu negara.

Konteks anggaran dalam APBN dan adanya hak budget ini adalah sejalan dengan makna bahwa penentuan anggaran dalam APBN haruslah dilakukan oleh dua lembaga negara yang berbeda, yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kedua lembaga negara inilah yang menjalankan *checks and balance* sesuai perannya masing-masing.³⁵ Oleh sebab itu anggaran dalam APBN tidak dapat dilakukan secara monopoli oleh satu lembaga negara.

Di sisi lain makna anggaran dalam APBN, menunjukkan adanya falsafah bahwa APBN terbentuk karena adanya anggaran dan anggaran yang dimaksud adalah haruskah berdasarkan kedaulatan. Hal ini juga pernah diungkapkan oleh

³⁴ Perhitungan dan tanggung jawab keuangan merupakan keharusan yang sudah berlaku umum di berbagai negara. Lihat La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Utomo, 2005), hlm. 132.

³⁵ Dengan adanya *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 74.

Rene Stourm³⁶, bahwa makna kedaulatan sangat berperan penting dalam anggaran negara. Jadi dalam hal ini dapat dikatakan penentuan anggaran dalam APBN menunjukkan sifat kedaulatan suatu negara, yaitu adanya pemegang tertinggi kedaulatan dalam negara yaitu rakyat, yang mana rakyat memberikan kekuasaan tertingginya kepada wakil-wakil mereka yang duduk dalam parlemen melalui suatu pemilu. Jadi para wakil rakyat tersebut yang menjalankan yang menjalankan kedaulatan tersebut harus memikirkan rakyat yang diwakilinya dalam hal menentukan anggaran dalam APBN.

Dipandang dari sisi teori kedaulatan rakyat, maka kedudukan anggaran sebagai bagian dari APBN sejalan dengan pandangan Jean Bodin³⁷ bahwa kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara sebagai sifat utama Dari kedaulatan. Ini artinya anggaran merupakan kedaulatan tertinggi atas APBN, sebagai instrument hukum dalam suatu negara di bidang anggaran negara.

Anggaran negara sebenarnya dapat dibedakan atas tiga pengertian. Pertama; anggaran negara dalam pengertian administratif. Kedua; anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi. Ketiga; anggaran negara ditinjau dari sudut undang-undang dan peraturan pelaksanaan.³⁸

d. Pengurusan Keuangan Negara

³⁶ Rene Stourm, *The Budget*, (New York and London: D. Appleton and Co, 1917), hlm. 2.

³⁷ Seperti diungkap oleh Soehinon, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 151.

³⁸ Arifin P. Soeria Atmaja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 10-15.

Pengurusan keuangan negara terbagi dua yaitu pengurusan umum dan pengurusan khusus. Kedua pengurusan ini mempunyai ruang lingkup tersendiri yakni subjek, objek, dan cara pengelolaan serta cara pertanggungjawaban yang berbeda-beda. Pembagian tersebut nyata menunjukkan bahwa pada dasarnya diadakan pemisahan antara penguasa yang berwenang menentukan, yang memerintahkan pembayaran dan pejabat yang melaksanakan perintah itu. Asas pemisahan ini merupakan asas dalam organisasi modern, yang digunakan di tiap organisasi perusahaan modern. Asas ini dituangkan dalam Pasal 78 ICW, yang maksudnya jelas untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan, misalnya penyalahgunaan kewenangan dalam penggunaan negara ini. Pengurusan umum mengandung kekuasaan bertindak dalam arti mengurus dan mengatur hal yang berhubungan dengan pengeluaran dan penerimaan Keuangan Negara dengan berdasarkan/berpedoman pada Anggaran Belanja Pendapatan Negara.³⁹

Pengurus khusus mengandung kewajiban mengurus dalam arti menerima, penyimpanan dan membayar uang atau menerima, menyimpan/memlihara dan menyerahkan barang yang merupakan milik atau dikuasai oleh negara, yang didasarkan atas surat keputusan otorisasi dan atau *ordenanceing*. Pengurus khusus ini lazim atau sering disebut dengan istilah *Comptabel*, yang mengandung pengertian “bertanggungjawab”, kemudian diganti dengan istilah “bendaharawan” yang telah digunakan secara resmi dalam perundang-undangan kita.⁴⁰

Sistem pengurusan keuangan negara mesti dikaitkan era demokrasi sekarang ini. Upaya untuk memperbaiki sistem anggaran dapat dilihat dari

³⁹ Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 81.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 82.

terbentuknya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, perdelegasian kekuasaan presiden kepada menteri keuangan dan menteri/pimpinan lembaga, susunan APBN dan APBD selanjutnya harus disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan untuk menghimpun pendapatan negara yang lebih realistis.

Prinsip dasar yang dianut dalam undang-undang baru tersebut adalah bahwa pengelolaan fiscal hendaknya dilakukan dengan hati-hati dan berkesinambungan berdasarkan keseimbangan anggaran (*balanced budget*) yang transparan. Namun demikian, dalam keadaan tertentu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat menjalankan anggaran surplus atau defisit sesuai dengan kondisi keuangan negara/daerah serta keadaan ekonomi yang sedang dihadapi. Apabila anggaran diperkirakan surplus, pemerintah pusat/daerah dapat mengajukan rencana penggunaan surplus kepada DPR/DPRD. Sebaliknya, apabila anggaran diperkirakan defisit pemerintah pusat/daerah wajib menetapkan sumber-sumber pembiayaan alternatif guna menutup defisit tersebut.

UU No. 17 Tahun 2003 juga menempatkan kewenangan mengenai keuangan negara secara lebih jelas. Presiden adalah pemegang kekuasaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.⁴¹ Menteri keuangan adalah pembantu presiden dalam bidang keuangan yang kedudukannya

⁴¹ Lihat Pasal 6 ayat (1) UU No. 17 tahun Keuangan Negara.

adalah sebagai Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu dalam pemerintahan. Prinsip ini kalau dilaksanakan secara konsisten akan memperjelas pembagian wewenang dan tanggungjawab, berlakunya mekanisme *checks and balances* serta penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan secara professional. Masih banyaknya dana pemerintah yang bersifat non-budgetary, misalnya, diharapkan dapat dikurangi dengan penerapan prinsip pengelolaan keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang baru.⁴²

e. Pemahaman Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Pemahaman tentang keuangan negara dan keuangan daerah muncul pemahaman dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemahaman dalam arti luas mencakup pengertian keuangan negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sedangkan dalam arti sempit keuangan negara dan daerah diartikan sebagai APBN dan APBD.

Dalam perspektif hukum administrasi maka pemahamannya berdasarkan atas asas legalitas dan wewenang pemerintah. Oleh karena itu pemahaman tentang keuangan negara juga harus diletakkan dalam dua hal tersebut. Meskipun banyak perdebatan yang pasti UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah berusaha mengakomodasi tentang perkembangan ruang lingkup keuangan negara yang semakin lama semakin kompleks. Pemahaman tersebut menjadi relevan

⁴² Wahyudi Kumorotomo, "Format Pembiayaan Publik dalam Sistem Semi-Parlementer" dalam Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotomo *ed, Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, (Yogyakarta: Gava Media, 2005), hlm. 153.

dalam kerangka agar instrument hukum terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat mengantisipasi dinamika dan kompleksitas masalah keuangan negara. Dengan diadopsinya pemahaman dalam arti luas tersebut mengarahkan pada perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multiinterpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara.

Pemahaman keuangan negara dan keuangan daerah secara luas mempunyai kesesuaian dengan prinsip dinamis dari hukum administrasi. Meskipun juga harus kritis bahwa legislasi di Indonesia selalu saja mempunyai cacat yuridis terutama jika dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dimana sering diketemukan ketentuan yang tidak sinkron antara ketentuan satu dengan lainnya. Apalagi dengan pengertian keuangan negara seperti yang dianut dalam UU No.17 tahun 2003 dan PP No.58 Tahun 2005 menempatkan pemerintah dalam dua fungsi yaitu sebagai wakil dari jabatan dan badan hukum, yang masing-masing diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda; hukum publik dan hukum perdata. Akibatnya akan menimbulkan kebingungan atas pemeriksaan keuangan negara. Kebingungan ini sekurang-kurangnya karena tiga alasan (1)kesukaran menentukan secara tegas kapan pemerintah bertindak dalam bidang keperdataan dan kapan dalam bidang publik; (2)dalam praktik pihak yang melakukan tindakan di bidang publik dan keperdataan itu menggunakan satu

nama pemerintah, (3) perbedaan antara hukum publik dengan hukum perdata bersifat relatif.

Undang-undang Tindak Pidana Korupsi juga telah mengatur tentang pengertian Keuangan Negara yang pemahamannya sedikit berbeda dengan pengaturan keuangan negara/daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Kalau mencermati pasal-pasal dalam UU No.31 Tahun 1999 tidak merumuskan pengertian keuangan negara. Namun demikian dalam penjelasan umum memang ada uraian tentang apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Dalam penjelasan umum UU No.31 Tahun 1999 diuraikan bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah *seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat negara; baik di tingkat pusat maupun daerah; berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara*. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa pengertian dan ruang lingkup keuangan negara lebih sempit diatur oleh UU No.31 Tahun 1999. Oleh karena itu dalam konteks yuridis substansi pengertian tentu harus mengacu pada satu ketentuan spesifik yang mengatur hal tersebut yaitu UU No.17 Tahun 2003.

Dalam hal pengertian keuangan negara pada UU No.31 tahun 1999 dan UU No.17 Tahun 2003 tidak dapat dipergunakan secara bersama-sama maka terkait substansi pengertian yang dimaksud mengikuti asas *lex specialis legi generalis* (ketentuan yang khusus mengabaikan ketentuan yang umum). UU No.17 Tahun 2003 tidak mengatur secara khusus mengenai keuangan daerah. Pengaturan secara khusus tentang keuangan daerah baru diatur dalam peraturan pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005.

Meskipun tidak secara khusus namun secara hukum administrasi adanya hubungan antara keuangan negara dan keuangan daerah yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Presiden memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan Presiden meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus (*Chief Financial Officer*). Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan tersebut, sebagian kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiscal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan, pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/ pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang

pemerintahan. Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, maka kekuasaan tersebut oleh Presiden diserahkan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerahnya dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Penyerahan pengelolaan keuangan daerah kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah.

Pengaturan tersebut mengisyaratkan adanya hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hubungan keuangan daerah dengan pusat tersebut, yaitu menyangkut pengelolaan pendapatan (*revenue*) dan penggunaannya (*expenditure*), baik untuk kepentingan pengeluaran rutin maupun pembangunan daerah dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, responsible dan akuntabel. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah bertitik tolak dari prinsip pembagian sumber keuangan, yaitu prinsip uang mengikuti fungsi (*money follow functions*). Dalam konsep ini terdapat pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup pada daerah, dengan mengacu pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kekayaan negara/daerah termasuk pula kekayaan yang dikelola oleh pihak lain atau kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah

dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah/atau kepentingan umum. Hubungan hukumnya jelas bahwa negara mempunyai tanggungjawab atas eksistensi kekayaan tersebut. Akibatnya ada timbul hak dan kewajiban atas kekayaan tersebut. Kepemilikan negara terhadap kekayaan tersebut sebatas pada kewenangan yang ada pada negara. Yang mewakili negara untuk mengelola adalah pemerintah. Di satu pihak, keuangan negara/daerah disebut dengan keuangan negara/daerah di pihak lain, seringkali penyebutannya dengan kekayaan negara/daerah. Keuangan negara/keuangan daerah ruang lingkupnya lebih luas dari kekayaan negara/daerah. Karena berdasarkan ruang lingkup yang ditentukan oleh UU keuangan negara juga termasuk pengeluaran negara atau pengeluaran daerah.

C. Penutup

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan negara seyogianya memperhatikan dan menerapkan asas-asas hukum yang mendasarinya. Hal ini dimaksudkan agar pejabat tersebut mampu meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara. Peningkatan pelayanan merupakan wujud pengabdian dengan tetap berpatokan pada asas-asas pengelolaan keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arifin P. Soeria Atmaja, 1986, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, Gramedia, Jakarta.
- Arifin Soeria Atmadja, 2005, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Praktik dan Kritik*, Jakarta: Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Bohari, 1995, *Hukum Anggaran Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- C. Godhart, 1972, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, terjemahan Ratmoko, Jambatan, Jakarta.
- Idham Chalid, 1951, *Parlemen, Organisasinya dan Caranya Bekerja*, Astanabuku Abede, Semarang.
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Daam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Pers, Jakarta.
- La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Utomo, Bandung.
- M. A. Moegni Djojodirdjo, 1982, *Perbuatan Melawan Hukum*, Padnya Paramita, Jakarta.
- M. Yunan Nasution, 1953, *Konstituante-Parlemen dan Pemilihan Umum*, Pustaka Antara, NV, Jakarta.
- Mariam Darus Badruzaman, 1996, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung.
- Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Ronny Sautma Hotma Bako, 2005, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Safri Nugraha, et.al, 2005, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Soehino, 1981, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Wahyudi Kumorotomo, 2005, "Format Pembiayaan Publik dalam Sistem Semi Parlemerter" dalam Erwan Agus Purwanto dan Wahyudi Kumorotom ed, *Birokrasi Publik Dalam Sistem Politik Semi-Parlemerter*, Gava Media, Yogyakarta.

Makalah, Jurnal, Internet

Indriyanto Seno Adji, 2005, "*Overheidsbeleid & Asas Materiale Wederrechteijkheid* Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", Makalah disampaikan pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminalogi Ke XI Tahun 2005 di Hotel Hyatt Surabaya 13-16 Maret 2005.

Mansour Fakhri, 2001, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar & Insist Press, 2001 *Dalam Yurisprudensi*, Varia Peradilan No. 16, Desember.

Moh Soehib, 2006, "*Mengembalikan Pendidikan Sebagai Hak Asasi Manusia*", dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 1 Februari.

Muhammad Askin, 2002, "*Pelayanan Riset di Bidang Legislatif Dalam Kerangka Peningkatan Kinerja Lembaga Hukum*", makalah Pra Seminar Hukum Nasional, Jakarta 1 November.

Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melanggar Hukum dan Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, Varia Peradilan No. 16, Desember 1086.