



KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

MAJALAH MEDIA KEUANGAN
EDISI KHUSUS HARI KE-75 T 2021

Mkt+



LIKA-LIKU KISAH KEMENKEU

Kisah tentang Kementerian Keuangan dari masa ke masa tak akan usang untuk dibicarakan. Sejarah selalu menjadi pelajaran berharga untuk masa kini dan masa depan. Perubahan adalah sebuah keniscayaan, agar Kemenkeu tak tergerus oleh zaman. Inilah cerita sang penjaga keuangan negara yang terus berbenah dalam pengabdian untuk Indonesia.



Foto Cover Resha Aditya

COVER STORY:

Kami mengambil foto brankas yang sudah cukup kuno sebagai cover. Brankas diibaratkan seperti penjaga keuangan yang kokoh dan solid. Lalu kami menggunakan brankas yang kuno agar sisi sejarah ikut tergambarkan pada cover ini.

MEDIA KEUANGAN adalah majalah resmi Kementerian Keuangan. Memberikan informasi terkini seputar kebijakan fiskal didukung oleh narasumber penting dan kredibel di bidangnya.

Daftar Isi

PHOTOSTORY

04 Saksi Bisu Perjalanan Kemenkeu

FAKTA UNIK KEMENTERIAN KEUANGAN

08 Menjaga Momentum Pemulihan

LAPORAN UTAMA

- 06 Mengurai Sejarah APBN Indonesia
- 12 Kementerian Keuangan di Masa Perang
- 17 Mengurai Sejarah Lembaga Bea Cukai
- 23 Menjaga Momentum Pemulihan
- 30 Jejak Direktorat Pajak
- 38 Membangun Kader Keuangan
- 44 Kisah “Debt Collector” Negara
- 50 Surat Utang Membangun Negeri
- 58 Sejarah Perimbangan Keuangan
- 66 Dari Lapangan Banteng untuk Indonesia

Diterbitkan oleh: Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.

Pelindung: Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati. **Pengarah:**

Wakil Menteri Keuangan Suhasil Nazara. **Penanggung**

Jawab: Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Heru

Pambudi **Pemimpin Umum:** Kepala Biro Komunikasi dan

Layanan Informasi Rahayu Puspasari. **Pemimpin Redaksi:**

Kabag Manajemen Publikasi, Rahmat Widiana. **Redaktur**

Pelaksana: Kasubbag Publikasi Cetak Yani Kurnia A. **Dewan**

Redaksi: Ferry Gunawan, Dianita Suliastuti, Titi Susanti, Budi

Sulistyo, Pilar Wiratoma, Purwo Widiarto, Muchamad Maltazam,

Alit Ayu Meinarsari, Teguh Warsito, Hadi Surono, Budi Prayitno,

Budi Sulistyo. **Tim Redaksi:** Reni Saptati D.I, Rita Nurhayati,

Dara Haspramudilla, Dimach Oktaviansyah Karunia Putra,

A. Wirananda, CS. Purwawidhu Widayanti, Rostamaji, Andi

Abdurrochim, Arif Miftahur Rozaq, Luqman Hakim, Muhammad

Irfan, Indah Sandary Putri Jayus, Kurnia Fitri Anidya, Buana

Budianto Putri, Mahardika Argha Mariska, Kurnia Fitri Anidya,

Muhamad Ripurio, Berliana, Ni Made Ary Ramayanti, Intan

Nur Shabrina **Redaktur Foto:** Anas Nur Huda, Resha Aditya

Pratama, Andi Al Hakim, Andi Abdurrochim. **Desain Grafis**

dan Layout: Venggi Obdi Ovisa, Ditto Novenska, Muhammad

Fithrah Alamat Redaksi: Gedung Djuanda 1 Lantai 9, Jl. Dr.

Wahidin Raya No. 1, Jakarta Telp: (021) 3849605, 3449230 pst.

6328/6330. E-mail: mediakeuangan@kemenkeu.go.id.

IKUTI KAMI

 www.mediakeuangan.kemenkeu.go.id

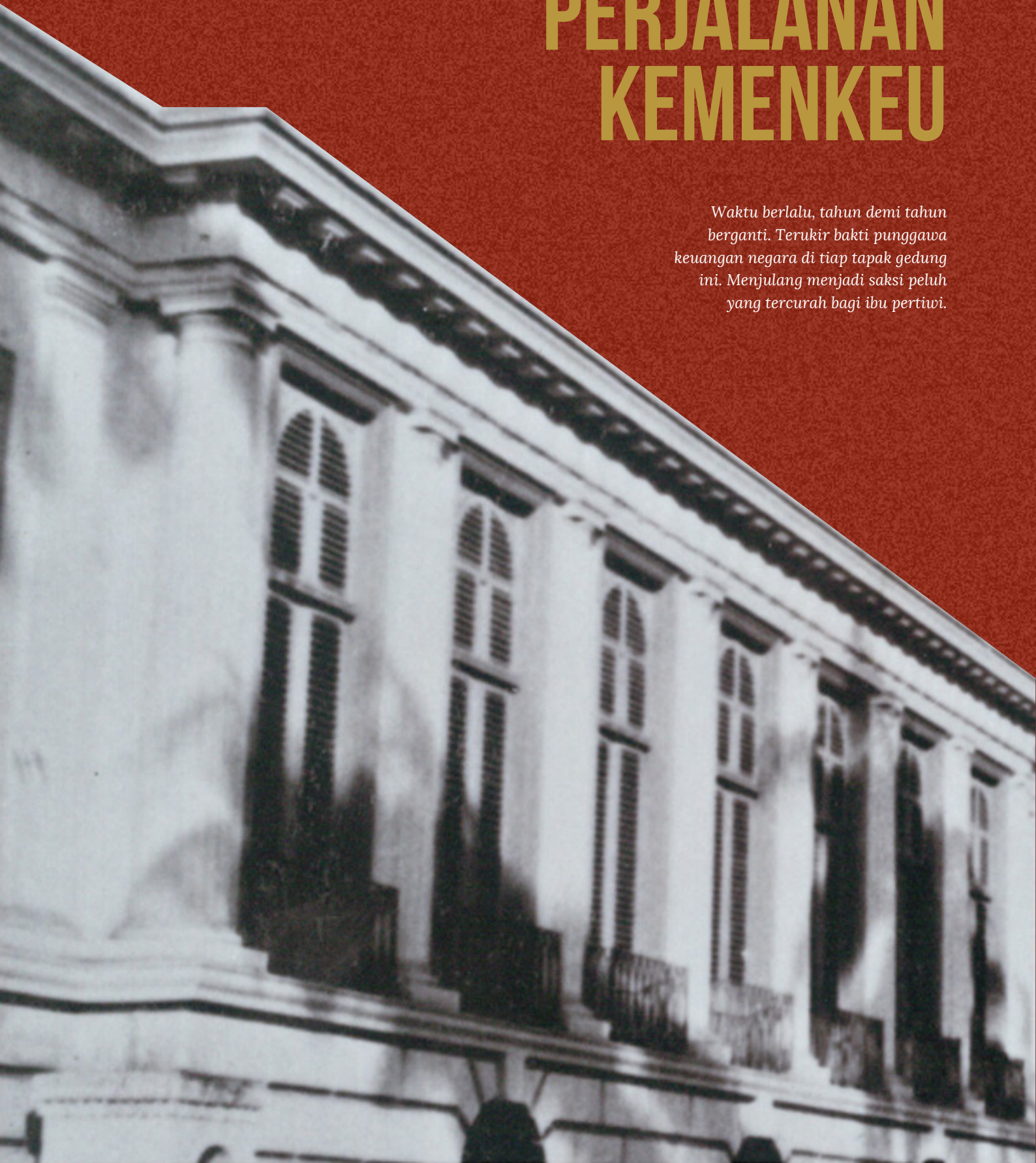
 [majalahmediakeuangan](https://www.instagram.com/majalahmediakeuangan)

 Media Keuangan Podcast

 Kementerian Keuangan RI/Playlist MK+

SAKSI BISU PERJALANAN KEMENKEU

Waktu berlalu, tahun demi tahun berganti. Terukir bakti punggawa keuangan negara di tiap tapak gedung ini. Menjulang menjadi saksi peluh yang tercurah bagi ibu pertiwi.



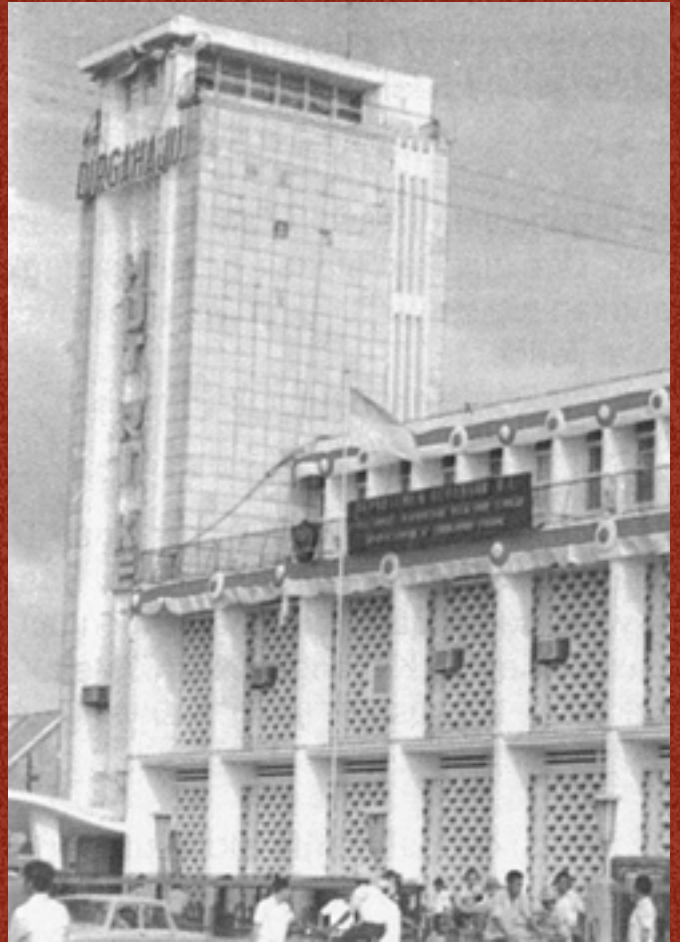


foto: ANRI, Perpunas, Dok. DJP., Tropen Museum

MENGURAI SEJARAH APBN INDONESIA

*Jajaran Kementerian Keuangan
memiliki tanggung jawab berat untuk
mewujudkan APBN yang kredibel,
transparan, dan akuntabel.*

Oleh: Hendaru Tri Hanggoro



PANDEMI Covid-19 membuat pemerintah Indonesia, dan juga semua negara di dunia, kelimpungan. Pemerintah terpaksa membatasi mobilitas dan kegiatan perekonomian. Pemerintah juga mengarahkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan fokus mendukung percepatan pemulihan ekonomi dan penanganan pandemi Covid-19.

“APBN masih menjadi instrumen penting dan bekerja luar biasa keras, untuk melindungi rakyat, untuk menangani dan menanggulangi Covid-19, serta memulihkan ekonomi,” kata Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam APBN KiTa: *Kinerja dan Fakta*, Maret 2012, yang diterbitkan Kementerian Keuangan.

APBN merupakan rencana pengeluaran dan penerimaan negara untuk tahun mendatang. Sebagai bendahara negara, Kementerian Keuangan memiliki peranan vital dalam penyusunan dan pelaksanaan APBN sehingga mendapat sebutan penjaga keuangan negara (*nagara dana rakca*).

Mengelola anggaran negara bukanlah pekerjaan mudah. Jajaran Kementerian Keuangan yang memiliki tanggung jawab cukup berat harus bisa mewujudkan APBN yang kredibel, transparan, dan akuntabel. Hal ini berbeda dari sistem sebelumnya, yang mengacu pada undang-undang warisan kolonial.

WARISAN KOLONIAL

Pada masa kolonial, penyusunan APBN mengacu pada *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) yang berlaku sejak 1867. ICW tak memuat secara rinci susunan dan bentuk anggaran. Keduanya diatur dalam *Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indie* atau biasa disebut *Indische Staatsregeling* (IS), semacam undang-undang tentang Ketatanegaraan Hindia Belanda.



Suasana Kemiskinan Jakarta
Foto: Charles Breijer_GeheugenDelpher

Sementara pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR).

Setelah 1920-an, ICW menjelaskan lebih jelas alur penyusunan APBN. Rancangan anggaran diajukan pemerintah melalui Department van Financien kepada Volksraad (Dewan Rakyat). Jika Volksraad dan Gubernur Jenderal memiliki kesepahaman terhadap rancangan anggaran, mereka bisa menetapkannya melalui berbagai undang-undang.

Jadi, “anggaran tidak diundangkan dalam satu undang-undang,” ulas Imam Rusdi dalam “Perkembangan

Sistem Anggaran di Indonesia”, termuat di *Rupiah di Tengah Rentang Sejarah*. Setiap undang-undang mencakup satu anggaran untuk satu departemen pemerintah. Undang-undang itu harus diumumkan lewat *Javasche Courant*.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23 ayat 1 sebagai pedoman dasar penyusunan APBN. Pemerintah bertugas menghitung anggaran tersebut lalu diajukan ke DPR tiap tahun. Pengesahannya melalui undang-undang.

Praktik penyusunan APBN

Indonesia belum mempunyai UU khusus tentang keuangan negara. Tentu saja ada beberapa penyesuaian. Antara lain dengan membentuk Pejabatan Keuangan (sekarang setara eselon 1) dalam struktur birokrasi di Departemen Keuangan. Saat itu penyusunan teknis APBN menjadi tanggung jawab bagian Urusan Anggaran Negara.

Idealnya APBN disusun secara berimbang antara penerimaan dan pengeluaran. Tapi kondisi tidak memungkinkan. Pengeluaran lebih besar daripada penerimaan atau defisit.

“Defisit anggaran belanja pemerintah RI terjadi karena pengeluaran secara besar-besaran di bidang militer untuk mempertahankan kemerdekaan RI,” sebut Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Karena penerimaan dari pengumpulan dana masyarakat

dan pinjaman nasional tak cukup, pemerintah terpaksa mencetak uang untuk membiayai pengeluaran itu. Kebijakan ini berpotensi menyebabkan inflasi.

Selain itu, Oey Beng To dalam *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia Jilid I (1945-1958)* menyebut situasi perang selama 1945-1949 membuat “urusan administrasi keuangan negara terpaksa diterlantarkan.” BP-KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) sebagai DPR sementara pun tak bisa bekerja maksimal membaca dan mengesahkan APBN.

Situasi lebih tenang muncul pada 1950. Penyusunan APBN dibenahi. Struktur Departemen Keuangan kembali ditata.

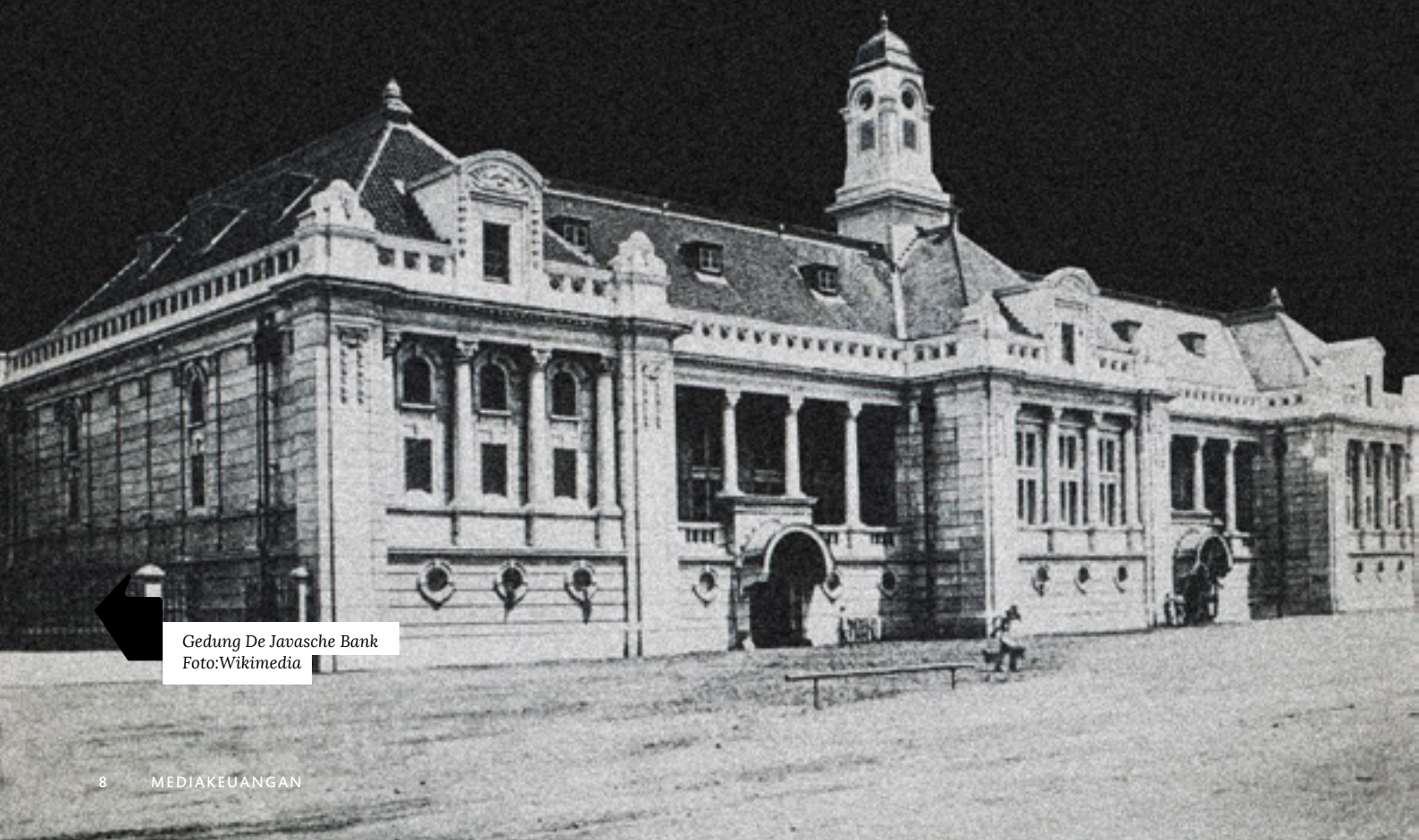
Saat itu APBN menjadi tanggung jawab Biro Urusan Anggaran dan Biro Inpres Anggaran dari Jawatan Perbendaharaan dan Kas Negeri. Tapi keberadaan biro tersebut belum bisa mewujudkan amanat

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tentang kewajiban pemerintah dalam menyerahkan APBN ke DPR sebelum awal tahun fiskal (April setiap tahunnya). Pemerintah selalu terlambat menyusun APBN sepanjang dekade 1950-an karena seringnya pergantian kabinet.

Selama dekade 1950-an APBN juga selalu mengalami defisit. Upaya memadamkan pergolakan di daerah menyedot pengeluaran cukup besar.

Pada penghujung 1950-an, Sukarno membubarkan DPR setelah APBN yang diajukannya ditolak. Sukarno juga mengeluarkan Perppu Nomor 6 Tahun 1960 untuk menetapkan APBN. Dia menggunakan APBN 1959 untuk APBN 1960.

Pada masa itu Sukarno juga memecah posisi Menteri Keuangan menjadi Menteri Urusan Perdagangan, Pembiayaan, dan Pengawasan; Menteri Urusan Bank Sentral; dan Menteri Urusan Anggaran Negara. Meski sudah menempatkan urusan



Gedung De Javasche Bank
Foto:Wikimedia

anggaran pada posisi khusus, APBN belum juga beranjak dari defisit.

“Saat itu fiskal dilakukan secara *unlimited*. Jangan lupa Presiden Sukarno waktu itu melakukan politik yang sangat *heavy* kepada masalah *security* termasuk konfrontasi, dengan Belanda karena Papua, juga dengan Malaysia,” ujar Menteri Keuangan Sri Mulyani, dikutip *Media Keuangan*, Oktober 2019.

ANGGARAN BERIMBANG

Masa Orde Baru menandai arah baru dalam penyusunan APBN. Menurut Anne Booth dan Peter McCawley dalam “Kebijaksanaan Fiskal” yang termuat di *Ekonomi Orde Baru*, APBN dipandang oleh Orde Baru sebagai rencana kerja bangsa dengan tujuan “mempertahankan stabilitas proses pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.”

Untuk mencapai tujuan itu, Menteri Keuangan Ali Wardhana dan tim ekonomi menerapkan kebijakan APBN berimbang. Artinya, jumlah penerimaan dan pengeluaran selalu dijaga berimbang.

Tenaga teknis penyusunan APBN berbeda dari masa sebelumnya. Departemen Keuangan membentuk Direktorat Jenderal Urusan Anggaran dan Pembelanjaan (DDUAP) pada 1966. Tak lama kemudian, Direktorat itu berganti nama jadi Direktorat Jenderal Anggaran (DDA) –kemudian jadi DJA sesuai dengan ejaan baru.

Misinya sama: menghimpun berbagai kebutuhan penyusunan APBN seperti penerimaan dan pengeluaran setiap departemen dan daerah. Direktorat ini terdiri atas empat bagian yang lebih kecil: Sekretariat Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Perentjanaan Anggaran, Direktorat Pelaksanaan Anggaran dan Direktorat Perbendaharaan Negara.

Kemudian pada 1967, DDA ditambah dua bagian lagi: Direktorat Tata Usaha Anggaran dan Direktorat Perjalanan. Penambahan ini untuk memudahkan sinkronisasi dan koordinasi kerja internal DDA.

Perubahan susunan DJA terjadi lagi pada 1975. Direktorat Pelaksanaan Anggaran dipecah jadi dua: Direktorat Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan. Pembagian ini mengikuti istilah dalam APBN. Direktorat Perentjanaan Anggaran juga berubah menjadi Direktorat Pembinaan Anggaran Pendapatan dan Penyelenggaraan Keuangan.

Terobosan baru penataan DJA berlangsung pada 1988. Ada penambahan dua bagian: Direktorat Dana Luar Negeri dan Kantor Pengolahan Data dan Informasi Anggaran. Dua tahun berikutnya, struktur internal vertikal di dalam DJA juga berkembang dengan adanya Kantor Wilayah DJA di tiap provinsi.

Sampai 1995, tercatat sudah 23 kali perubahan Organisasi dan Tata Kerja DJA. Perubahan itu bertujuan untuk mangkus dan sangkilnya kerja-kerja DJA dalam menyusun APBN.

Kebijakan APBN berimbang masa Orde Baru sukses menurunkan dan menekan inflasi. APBN berimbang juga mendukung pertumbuhan dan mendorong pembangunan. Namun kesuksesan itu bukan tanpa cela. Sebagian besar penerimaan negara sebenarnya bersumber dari utang luar negeri, yang dalam APBN diperlakukan sebagai bagian dari penerimaan negara dan disebut dengan istilah “penerimaan pembangunan”.

Dari sudut pandang ekonomi, kata Yusuf Wibisono dalam (*Mimpi Anggaran Untuk Rakyat Miskin*, anggaran berimbang jelas tidak memiliki makna. Bila “penerimaan

**"SAAT ITU FISKAL
DILAKUKAN
SECARA
UNLIMITED. JANGAN
LUPA PRESIDEN
SUKARNO WAKTU
ITU MELAKUKAN
POLITIK YANG
SANGAT *HEAVY*
KEPADA MASALAH
SECURITY
TERMASUK
KONFRONTASI,
DENGAN BELANDA
KARENA PAPUA,
JUGA DENGAN
MALAYSIA,"**

SRI MULYANI INDRAWATI
Menteri Keuangan RI

pembangunan” dikeluarkan dari penerimaan negara, anggaran negara selalu mengalami defisit dalam rentang tiga dekade.

Terjaganya inflasi harus dibayar dengan akumulasi utang yang terus meningkat dan beban pembayaran bunga uang yang semakin memberatkan. Utang luar negeri juga mempengaruhi “kedaulatan” dalam penyusunan APBN. Pihak kreditur, terutama kelompok negara donor yang tergabung dalam Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), kerap mendikte. Bahkan mengambil-alih hak *budget* yang dimiliki oleh DPR. Hak budget adalah Hak DPR untuk menerima atau menolak RAPBN.

“Melalui IGGI, hak budget itu dianggap dirampas dari DPR. Sebab lembaga donor itu hanya akan

memberikan bantuannya bila melihat RAPBN cocok dengan keinginan mereka,” sebut Anwar Nasution dalam “DPR dan IGGI dan Hak Budget”, termuat di *Mencari Bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965-1981*.

SEJARAH BARU

Pasca krisis ekonomi 1997-1998 dan jatuhnya rezim Orde Baru, terjadi perubahan fundamental pada pengelolaan keuangan negara. Format APBN disusun menurut standar internasional, yakni Government Finance Statistic (GFS). Dalam sistem ini, pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri tak lagi diklasifikasikan sebagai penerimaan negara tapi sumber pembiayaan anggaran negara. Penyusunannya juga lebih transparan.

Momen penting dalam sistem anggaran negara akhirnya tiba dengan terbitnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket UU pengelolaan keuangan negara ini menjadi landasan pengelolaan keuangan negara, menggantikan ICW warisan Belanda.

Terbitnya paket UU pengelolaan keuangan negara menandai era baru pengelolaan APBN. Penyusunan APBN kini menggunakan mekanisme pembahasan dan format baru, yaitu format anggaran terpadu, di mana alokasi anggaran berdasarkan pada program kementerian/ lembaga. Format ini meniadakan pengelompokan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Perubahan signifikan lainnya adalah penerapan sistem penganggaran berbasis kinerja dan penyusunan anggaran dalam kerangka pengeluaran jangka menengah.

Reformasi pengelolaan keuangan negara mencakup seluruh aspek, dari penyusunan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. “Paket UU pengelolaan keuangan negara memutus masa lalu secara signifikan, mempromosikan profesionalisme dan menjadi harapan untuk menghapus masalah kronis dalam pengelolaan keuangan publik, yaitu korupsi,” tulis Yusuf Wibisono.

Lahirnya paket UU tersebut tentu berdampak pada organisasi di Departemen Keuangan. Departemen Keuangan melakukan penataan organisasi yang diselaraskan dengan undang-undang di bidang keuangan negara.

Sejak era reformasi, Departemen Keuangan berubah jadi Kementerian Keuangan. Bersama itu pula Direktorat Jenderal Anggaran (DJA)



Pelantikan Petugas Keuangan Era Kolonial
Foto: Wikimedia Commons



Suasana sidang Volksraad
Foto: Wikimedia Commons

berkembang menjadi Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan (DJAPK) setelah pengesahan UU Nomor 17 Tahun 2003. UU itu membuat pemisahan fungsi antara penyusunan anggaran dan pelaksanaan anggaran.

Di sisi lain, ada penyatuan terhadap direktorat lain berkaitan dengan penyusunan anggaran sehingga DJA berubah jadi

DJAPK. “DJAPK mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang fiskal dan kerangka ekonomi makro, anggaran pendapatan dan belanja negara, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, penerimaan negara bukan pajak, dan pembinaan keuangan badan layanan umum,” ungkap Saeful Anwar dan Anugrah E.Y.

Tapi pada 2006, DJAPK kembali dipecah lagi. Mengingat cakupan tugas dan fungsinya ternyata sangat luas. DJAPK kembali menjadi DJA.

Dari ulasan sejarah ringkas APBN ini, dapat terlihat bahwa penyusunan APBN bukan sebuah hal yang mudah. Penyusunannya tak hanya melulu terkait satu kementerian saja, tapi juga berkaitan dengan keadaan sosial dan politik negara.*

KEMENTERIAN KEUANGAN DI MASA PERANG

Oleh: Hendri F. Isnaeni

Bayangkan betapa susahnyanya mengelola sebuah kementerian di tengah situasi perang. Dengan dana dan sumber daya manusia yang terbatas.



Suasana Indonesia era jepang
Foto: geheugendelpher

KEMENTERIAN Keuangan mempunyai organisasi berskala besar dan heterogen. Ia merupakan satu-satunya kementerian yang bersifat *holding company type department*. Namun, ketika kelahirannya di awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945, struktur organisasi Kementerian Keuangan tentulah masih kecil.

Menteri Keuangan pertama dijabat Samsi Sastrawidagda, seorang doktor lulusan Sekolah Tinggi Dagang di Rotterdam, Belanda. Penunjukan Samsi bukan semata-mata karena kedekatannya dengan para perwira militer Jepang tapi juga faktor pengalaman. Selain duduk dalam organisasi-organisasi penting bentukan Jepang, dia pernah menjadi anggota Panitia Persiapan untuk Membentuk Susunan Perekonomian Baru (*Keizai Sintaisei Zunbi Iinkai*) dan penasihat *Zaimubu* (Departemen Keuangan).

Para pegawai yang semula bekerja pada instansi-instansi pemerintah Jepang dengan sendirinya menjadi pegawai departemen-departemen pemerintah Republik Indonesia. Dengan demikian para pegawai *Zaimubu* juga langsung menjadi pegawai Departemen Keuangan. Mereka bernaung di bawah sebuah unit yang dibentuk pada 2 September 1945 untuk menjalankan fungsi kesekretariatan –saat ini diperingati sebagai hari jadi Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.

“Dalam revolusi fisik tahun 1945-1950, Kementerian Keuangan belum mempunyai organisasi yang sempurna serta belum mempunyai banyak tenaga ahli keuangan yang berpendidikan tinggi serta pengalaman yang luas, sehingga sukarlah mengadakan suatu perincian pekerjaan yang lengkap,” tulis *Ikhtisar Khasanah Arsip Arsip Nasional Republik Indonesia*.



SUSAHNYA JADI MENTERI

Menjadi menteri di sebuah negara yang baru merdeka tentu bukanlah perkara mudah. Menurut Moehkardi dalam biografi R. Mohamad dalam *Revolusi 1945 Surabaya*, sebagai menteri keuangan pertama, Samsi berusaha mencari dana untuk membiayai perjuangan dan jalannya pemerintahan.

Saat itu tebersit kabar bahwa Bank Escompto di Surabaya menyimpan uang peninggalan pemerintahan Hindia Belanda yang disita tentara Jepang. Samsi berhasil membujuk pejabat Jepang untuk menyerahkan uang tersebut.

Suatu rekayasa “kekerasan”

kemudian disepakati. Badan Keamanan Rakyat (BKR), yang kemudian menjadi TNI, mengambil dana tersebut dengan operasi “penggedoran” yang dirahasiakan. Berpeti-peti uang gulden dalam waktu singkat dipindahkan dari Bank Escompto ke markas BKR. Uang itu kemudian disumbangkan kepada pemerintah pusat dan dipakai untuk dana perjuangan.

Samsi juga sangat berperan dalam proses penyerahan persenjataan dan perlengkapan Angkatan Laut Jepang kepada Indonesia.

Kala itu Samsi tetap tinggal di Surabaya. Dia tidak pernah memimpin

secara langsung Departemen Keuangan. Karena itu pula, tulis Ayatrohaedi dkk. dalam *Kumpulan Buklet Hari Bersejarah II*, Samsi belum dapat menyusun organisasi Departemen Keuangan. Masa jabatannya juga singkat; hanya dua minggu.

Samsi mengundurkan diri dengan alasan kesehatan pada 26 September 1945 dan digantikan oleh Mr. A.A. Maramis, ahli hukum lulusan Leiden yang sebelumnya menjabat Menteri Negara.

Maramis juga sadar betapa berat tanggung jawab ini. “Sedikit sekali orang yang membayangkan bagaimana sukarnya menjadi menteri keuangan di suatu negara baru yang ekonominya porak peranda akibat peperangan,” tulis Fendy E. W. Parengkuan dalam biografi A.A. Maramis, SH.

IKUT HIJRAH

Maramis berperan dalam pembentukan sebuah panitia pencetakan

Oeang Republik Indonesia (ORI). Selain itu, dia menyusun struktur organisasi Kementerian Keuangan. Pada tahap awal dia melakukan penghapusan sistem kepengurusan keuangan pemerintahan pendudukan Jepang yang dikenal dengan *Nanpo Gun Gunsei Kaikai Kitei*.

“Bila sistem kepengurusan keuangan model Jepang dihapus sama sekali, tidak demikian halnya dengan struktur organisasi keuangan yang baru dibentuk,” tulis Ayatrohaedi dkk.

Maramis mengadopsi bentuk struktur organisasi *Zaimubu*. Susunannya terdiri atas lima pejabatan (sekarang jabatan eselon I). Setiap pejabatan membawahi tiga urusan. Pejabatan-pejabatan tersebut yakni Pejabatan Umum, Pejabatan Keuangan, Pejabatan Pajak, Pejabatan Resi Candu dan Garam, serta Pejabatan Pegadaian.

“Dalam perkembangan selanjutnya organisasi Kementerian Keuangan ini berubah-ubah, baik struktur maupun fungsional, sejalan dengan perkembangan negara yang baru merdeka,” tulis *Ikhtisar*

Khasanah Arsip Arsip Nasional Republik Indonesia.

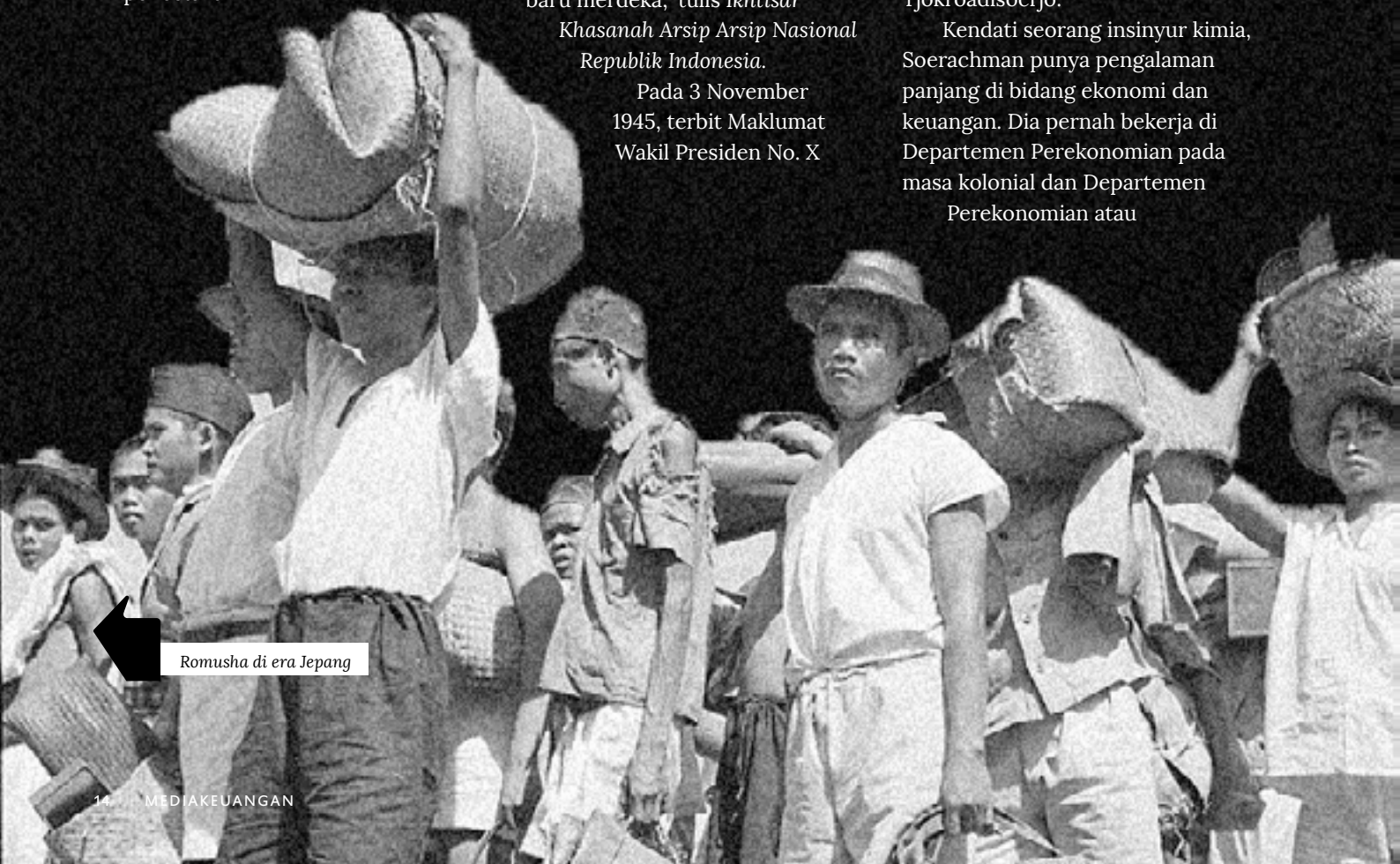
Pada 3 November 1945, terbit Maklumat Wakil Presiden No. X

dan Maklumat Pemerintah mengenai pergantian sistem pemerintahan dari Presidensial menjadi Parlemen. Hal ini menyebabkan para menteri tak bertanggung jawab lagi kepada presiden melainkan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) –cikal-bakal badan legislatif di Indonesia.

Dengan perubahan sistem tersebut, Kabinet Sjahrir I dibentuk. Untuk jabatan menteri keuangan ditunjuk Soenarjo Kolopaking, seorang ahli hukum didikan Leiden. Soenarjo pernah bekerja di Algemeene Volkscredietbank Jakarta, manajer perusahaan-perusahaan Mangkunegaran, hingga kepala Jawatan Ekonomi Rakyat. Karena ingin fokus di bidang pendidikan, Soenarjo mengundurkan diri.

Sjahrir menawarkan jabatan tersebut kepada Sjafruddin Prawiranegara, yang pernah bekerja di Kantor Inspeksi Pajak Kediri dan pegawai *Zaimubu*. Sjafruddin juga menolak. Jabatan itu akhirnya diserahkan kepada Soerachman Tjokroadisoerjo.

Kendati seorang insinyur kimia, Soerachman punya pengalaman panjang di bidang ekonomi dan keuangan. Dia pernah bekerja di Departemen Perekonomian pada masa kolonial dan Departemen Perekonomian atau



Romusha di era Jepang

Kemakmuran masa pendudukan Jepang. Kemudian pada masa Kabinet Presidensial, dia menduduki posisi Menteri Kemakmuran.

Salah satu program Kabinet Sjahrir I adalah melanjutkan pencetakan ORI yang dirintis Maramis. Namun proses itu terpaksa dihentikan. Tentara Belanda (NICA) dengan membonceng tentara Sekutu mendarat di Jakarta. Karena situasi Jakarta semakin genting, pemerintahan hijrah ke Yogyakarta. Kementerian Keuangan juga ikut pindah.

Soerachman masih dipercaya sebagai Menteri Keuangan pada masa Kabinet Sjahrir II dengan didampingi Sjafruddin Prawiranegara sebagai Menteri Muda Keuangan. Soerachman memimpin Departemen Keuangan di Yogyakarta. Sjafruddin Prawiranegara tetap tinggal di Jakarta, walaupun akhirnya pindah juga ke Yogyakarta. Sementara unit-unit Departemen Keuangan tidak semua ditempatkan di Magelang. Urusan Bea dan Cukai dan Pejabatan Pajak dipindahkan ke Prembun (Kebumen). Pejabatan Pegadaian serta Pejabatan Resi dan Candu dan Garam dipindahkan ke Solo atau Surakarta.

Sebagai langkah utama mengatasi kesulitan ekonomi, Menteri Keuangan menjalankan Program Pinjaman Nasional. Hal ini mendapat persetujuan dari BP-KNIP. Pada Juli 1946, program pinjaman nasional digulirkan dan diharapkan mampu menyedot dana masyarakat. Untuk mendukung Program tersebut, pemerintah membentuk Bank Tabungan Pos, Program ini mendapat dukungan dan kepercayaan dari masyarakat. Terbukti, pada tahun pertama, terkumpul uang sejumlah Rp500 juta.

Karena kian bertambah pekerjaan, Sjafruddin Prawiranegara merombak struktur organisasi Kementerian Keuangan menjadi delapan pejabat.

Tiga pejabat baru. Yakni Pejabatan Bea dan Cukai serta Pejabatan Pajak Bumi, sebelumnya berada dalam naungan Pejabatan Pajak. Kemudian ada Pejabatan Uang, Bank, dan Kredit yang sebelumnya berada di bawah Pejabatan Keuangan.

Posisi Menteri Keuangan berubah pada masa Kabinet Sjahrir III. Sjafruddin Prawiranegara diangkat menjadi menteri keuangan dengan Lukman Hakim, yang pernah bekerja di Kantor Penetapan Pajak Semarang dan Kantor Besar Pajak Jakarta, sebagai wakilnya. Pada periode inilah ORI dicetak dan mulai diberlakukan sebagai alat tukar yang sah.

MENUJU MASA PERALIHAN

Pergantian kabinet kembali merombak anggota kabinet. A.A. Maramis kembali dipercaya menjabat Menteri Keuangan pada masa Kabinet Amir Sjarifuddin I. Posisi ini terus diembannya di masa Kabinet Amir Sjarifuddin II dan Kabinet Hatta I.

Pada masa Kabinet Amir I dan II, didampingi Ong Eng Die sebagai Menteri Muda Keuangan, Maramis bertugas mencari dana untuk membiayai angkatan perang, menghadapi agresi militer, dan berbagai perundingan. Maramis juga mengambil kebijakan dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk menerbitkan mata uang sendiri yang dikenal dengan nama ORIDA. Sementara pada masa Kabinet Hatta I, dia melaksanakan perdagangan candu dan emas ke luar negeri. Tujuannya, membentuk dana devisa dari luar negeri untuk membiayai pegawai pemerintah RI (perwakilan-perwakilan) Indonesia di luar negeri.

Maramis juga membenahi organisasi Kementerian Keuangan. Menurut Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*, selain mandat untuk

“DALAM PERKEMBANGAN SELANJUTNYA ORGANISASI KEMENTERIAN KEUANGAN INI BERUBAH-UBAH, BAIK STRUKTUR MAUPUN FUNGSIONAL, SEJALAN DENGAN PERKEMBANGAN NEGARA YANG BARU MERDEKA,”

Ikhtisar Khasanah Arsip Arsip Nasional Republik Indonesia.

membentuk Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI), Presiden Sukarno memberi mandat kepada Maramis untuk mengubah struktur organisasi Kementerian Keuangan yang sesuai dengan kebutuhan saat itu.

Keluarlah Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1948 yang mengatur susunan Kementerian Keuangan dan mengubah nomenklatur pejabatan menjadi jawatan. Struktur organisasi Kementerian Keuangan pun menjadi delapan jawatan, yaitu Kantor Pusat Kementerian Keuangan, Thesauri Negara, Jawatan Pajak, Jawatan Bea Cukai, Jawatan Pajak dan Bumi, Jawatan Resi dan Candu, dan Jawatan Pegadaian.

Kantor Pusat Kementerian Keuangan, yang sekarang kita kenal dengan nama Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan, semula adalah Pejabatan Umum. Sementara Thesauri Negara merupakan gabungan dari Pejabatan Keuangan dan Pejabatan Urusan Utang, Kredit, dan Bank. Tugasnya melaksanakan fungsi anggaran dan perbendaharaan.

Jawatan ini meliputi inspeksi anggaran, bagian anggaran negara, bagian statistik keuangan, bagian moneter, jawatan akuntansi negara, jawatan perbendaharaan dan kas negeri, biro pengawasan kas, biro normalisasi, dan jawatan perjalanan.

PDRI yang berpusat di Bukittinggi, Sumatera Barat, juga membentuk kabinet sementara atau biasa disebut Kabinet Darurat. Menteri Keuangannya dijabat Lukman Hakim, merangkap Menteri Kehakiman ad interim.

Lukman kemudian menjabat Menteri Keuangan pada masa Kabinet Hatta II. Posisi ini tetap diembannya pada masa Kabinet Susanto, yang merupakan kabinet peralihan sewaktu membentuk Republik Indonesia Serikat (RIS).

Setelah terbentuknya RIS, terdapat dua Menteri Keuangan. Menteri Keuangan di dalam Kabinet RIS dijabat Sjafruddin Prawiranegara. Sedangkan Menteri Keuangan di Kabinet Halim, kabinet pemerintah Republik Indonesia yang merupakan bagian dari RIS, diduduki oleh

Lukman Hakim.

“Saya akan coba menyelesaikan anggaran dari negara dan sedapat-dapatnya supaya defisit jangan terlalu besar. Akan mengawasi terhadap pemakaian uang sehingga betul digunakan untuk keperluan yang ditentukan. Menambah penghasilan negara dengan memperbaiki alat-alat pemerintahan yang memungut pajak, dan lain-lain usaha yang menghasilkan. Menghemat pengeluaran negara,” ujar Lukman Hakim, dikutip *Kabinet Republik Indonesia* terbitan Departemen Penerangan tahun 1950.

Setelah RIS dibubarkan dan kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, pembenahan struktur organisasi Kementerian Keuangan bisa dilakukan dengan lebih tenang. Kendati demikian, tugas Kementerian Keuangan bukannya menjadi ringan tapi bertambah berat. Selain membangun negara yang hancur akibat perang, gejolak politik dan pemberontakan-pemberontakan di daerah berimbas pada keuangan negara.



Romusha Era Jepang
Foto: (Geheugen Delpher)

MENGURAI SEJARAH LEMBAGA BEA CUKAI

Oleh Andri Setiawan

Pada awal kemerdekaan, urusan bea dan cukai masih meneruskan sistem Belanda. Pembinaan dari waktu ke waktu terus dilakukan.



BULAN-BULAN terakhir tahun 1945, Jakarta menjadi tidak aman karena rongrongan tentara Belanda. Ketika pasukan Belanda akhirnya menguasai Jakarta, Presiden Sukarno mengumumkan pemindahan kedudukan pemerintahan ke daerah yang bebas dari gangguan Belanda. Yogyakarta dipilih menjadi ibukota baru tak lama setelah tahun baru 1946.

Karena tak semua kementerian bisa tertampung di Yogyakarta, Kementerian Keuangan dipindah ke Magelang. Bahkan beberapa unit harus berada di tempat lain seperti Pejabatan Pegadaian dan Pejabatan Resi Candu dan Garam yang dipindah ke Surakarta serta Pejabatan Pajak yang pindah ke Prembun (Kebumen),.

Pejabatn Pajak mulanya menangani Urusan Bea Cukai beserta Urusan Pajak Bumi. Pejabatn Pajak kemudian dipecah menjadi tiga, yakni Pejabatn Pajak, Pejabatn Pajak Bumi, serta Pejabatn Bea dan Cukai.

Kala itu, Menteri Muda Keuangan Sjafruddin Prawiranegara kesulitan mencari kepala Pejabatn Bea dan Cukai. Sebab, pada masa pendudukan Jepang status pegawai-pegawai bea dan cukai disatukan dengan Pejabatn Pelabuhan. Sebagian mengurus kepelabuhan dan kepabeanan, sebagian menangani urusan cukai.

Sjafruddin menghendaki agar Pejabatn Bea dan Cukai dapat utuh tak terpisah. Orang yang akan memimpin Pejabatn baru ini juga harus punya pengalaman, Nah, Sjafruddin melihat R.A. Kartadjoemena yang masih berusia 31 tahun sebagai sosok yang tepat

Menurut *Orang Indonesia jang Terkemoea di Djawa*, yang terbit tahun 1944, Mr. Raden Abdoerachim Kartadjoemena lahir di Ciamis pada 16 Juni 1915. Dia lulusan sekolah hukum tahun 1940. Dia pernah bekerja sebagai pegawai kantor *Stadsgemeente* (Kotapraja) Jakarta, aspiran wakil Inspektur Keuangan Magelang, kepala Kantor Penetapan Pajak Semarang, serta Soeperintenden Kantor Lelang Negeri Semarang dan Pati-Ayu.

Kartadjoemena kemudian kembali ke Magelang dan diangkat sebagai Wakil Kepala Pejabatn Pajak yang dikepalai oleh Soetikno Slamet. Kartadjoemena lalu menjadi Kepala Pejabatn Pajak ketika Soetikno Slamet diangkat menjadi Kepala Pejabatn Urusan Uang, Kredit dan Bank yang baru dibentuk.

Kartadjoemena akhirnya ditunjuk sebagai Kepala Pejabatn Bea dan Cukai. Dia diangkat pada 1 Oktober 1946. Tanggal ini kemudian diperingati sebagai hari kelahiran Bea dan Cukai Republik Indonesia.

EKSISTENSI MASA LALU

Pungutan bea dan cukai, atau biasa disebut bea cukai saja, telah dikenal sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara. Kata “bea” sendiri berasal dari bahasa Sanskerta, sedangkan “cukai” berasal dari bahasa India. Kelembagaannya masih bersifat “lokal” sesuai wilayah kerajaan. Di pelabuhan-pelabuhan di Sumatra dan Jawa, misalnya, biasanya terdapat syahbandar yang menangani bea cukai dan dikepalai seorang pejabat tumenggung.

Ketika Kongsi Dagang Hindia Timur (VOC) mulai memonopoli perdagangan di Nusantara, dikenal “tarif tol” sebagai pungutan untuk aktivitas ekspor-impor. Sedangkan pada masa pendudukan Inggris, pungutan atas keluar masuk barang disebut “sewa boom”.

Pada masa kolonial, pemerintah memiliki lembaga yang bertugas memungut bea untuk barang-barang yang keluar-masuk Hindia Belanda.

Namanya Dienst der In-en

Uitvoerrechten en Accijnzen (I.U. & A) atau terjemahan



Kantor Bea Cukai
Foto: geheugen delpher

bebasnya berarti Jawatan Bea Cukai. Peraturan yang melandasinya antara lain *Gouvernements Besluit* (Keputusan Pemerintah) No. 33 tanggal 22 Desember 1928 tentang Organisasi Dinas Bea dan Cukai. Organisasi ini kemudian diubah melalui Keputusan Pemerintah tanggal 1 Juni 1934.

Peraturan perundang-undangan mengenai kepabeanan yang pernah dikeluarkan adalah *Indische Tarief Wet* (Undang-undang Tarif Indonesia) *Staatsblad* tahun 1873 Nomor 35, *Rechten Ordonnantie* (Ordonansi Bea) *Staatsblad* tahun 1882 Nomor 240, dan *Tarief Ordonnantie* (Ordonansi Tarif) *Staatsblad* tahun 1910 Nomor 628.

Sedangkan pungutan cukai mulai dilakukan pada 1886 terhadap minyak tanah berdasarkan Ordonansi 27 Desember 1886, *Staatsblad* tahun 1886 Nomor 249. Selanjutnya pungutan cukai lainnya diberlakukan terhadap komoditas lain seperti alkohol sulingan (1898), bir (1931), tembakau (1932), dan gula (1933).

Pungutan atas bea sempat berhenti pada masa pendudukan Jepang. Pemerintah mengeluarkan Oendang-Oendang No. 13 pada 29 April 1942. Pasal 2 Nomor 2, seperti diterbitkan *Kan Po* (Berita Pemerintah) berbunyi: "untuk sementara waktu bea (*in en uitvoerrechten*) tidak usah diurus." Namun, cukai tetap diberlakukan untuk tembakau dan minuman keras.

Pascakemerdekaan, ketika Kementerian Keuangan dibentuk pada 19 Agustus 1945, suasana Republik masih genting. Indonesia baru dua hari menyatakan kemerdekaan dan kementerian belum memungkinkan untuk menyusun struktur organisasi beserta cara kerjanya, termasuk Bagian Bea dan Cukai.

Pejabat Bea dan Cukai baru dibentuk pada 1 Oktober 1946 dengan kepala pertama R.A Kartadjoemena. Sementara peraturan perundang-

undangan warisan Belanda tetap diberlakukan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945, dengan tetap melakukan perubahan dan penambahan sesuai tuntutan zaman.

Di Magelang, Pejabat Bea dan Cukai berkantor pusat di sebuah gedung sekolah suster. Kartadjoemena sempat mendapat rumah di Magelang, namun ketika di Yogyakarta, dia harus menumpang kepada Kepala Inspeksi Pajak Soerjono Sastrohadikusumo. Sempat pula dia menghuni garasi di Jalan Bromantakan, Solo. Belakangan dia mendapat rumah di Bacirow, Yogyakarta, atas kebijakan Sekretaris Kabinet Maria Ulfah.

Saat itu susunan organisasi Pejabat Bea dan Cukai masih meneruskan gaya I.U. & A. Hal pertama yang dilakukan adalah mengaktifkan kantor-kantor daerah dan cabang yang tersebar di Yogyakarta, Surakarta, Cirebon, Pekalongan, Blitar, Magelang, Kebumen, Kudus, Madiun, Bojonegoro, Tuban, dan Kediri. Daerahnya masih terbatas karena sebagian wilayah diduduki Belanda.

"Tahun 1945-1949 merupakan episode perjuangan tersendiri bagi Bea dan Cukai, lebih-lebih yang ada di wilayah Indonesia yang tidak diduduki Belanda. Tugas Pejabat Bea dan Cukai pada waktu itu sebagian besar meliputi urusan di bidang cukai saja," tulis buku *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai dari Masa ke Masa*.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 1948, istilah Pejabat Bea Cukai berubah menjadi Jawatan Bea dan Cukai, yang bertahan sampai tahun 1965.

PINDAH KE JAKARTA

Pascapengakuan kedaulatan dan berdiri Republik Indonesia Serikat (RIS), bersama pemerintah pusat, Jawatan Bea dan Cukai turut pindah

"TAHUN 1945-1949 MERUPAKAN EPISODE PERJUANGAN TERSENDIRI BAGI BEA DAN CUKAI, LEBIH-LEBIH YANG ADA DI WILAYAH INDONESIA YANG TIDAK DIDUDUKI BELANDA. TUGAS PEJABATAN BEA DAN CUKAI PADA WAKTU ITU SEBAGIAN BESAR MELIPUTI URUSAN DI BIDANG CUKAI SAJA,"

Buku Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai dari Masa ke Masa.

ke Jakarta. Kantor-kantor Bea dan Cukai di Tanjung Priok, Surabaya, Semarang, Medan, Palembang, Banjarmasin, Makassar, Manado dan Balikpapan mulai aktif dan berkembang pesat. Melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 62 Tahun 1950, Kartadjoemena ditunjuk sebagai Direktur Jenderal Iuran Negara merangkap sebagai Kepala Jawatan Bea dan Cukai.

Pada 29 Agustus 1950, jabatan itu diserahkan kepada G.J.E. Tapiheroe. Sejak September 1950, Tapiheroe didampingi oleh A.M. Slawat sebagai Kepala Muda Jawatan Bea dan Cukai.

Struktur organisasi Jawatan Bea dan Cukai yang menggunakan gaya

I.U. & A. masih berlaku hingga 1960 dengan beberapa pengembangan. Unit-unit kerja seperti Biro dan Bagian/Seksi/Umum dibentuk dan tugas, fungsi serta wewenang pejabatnya diperluas.

Pada 30 Maret 1965, Padang Soedirjo ditunjuk sebagai Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Ini menandai penyempurnaan Jawatan Bea dan Cukai menjadi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Namun, tanpa alasan yang jelas, pada 1966 status Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diturunkan dan berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak.

“Namun setelah timbul reaksi pimpinan Bea dan Cukai beserta

staf langsung menghadap Menteri Keuangan, maka statusnya segera ditetapkan kembali menjadi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai,” jelas buku *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai dari Masa ke Masa*.

Pada 1967, melalui Keputusan Menteri Keuangan No. Kep. 207/Men.Keu/67 dibentuk Percetakan Pita Cukai Bhineka Tjarakan. Percetakan ini bertugas menyediakan pita-pita cukai khususnya untuk hasil tembakau serta memproduksi barang cetakan lainnya selama tidak menghambat tugas pokoknya.

PERWAKILAN LUAR NEGERI

Sejak 1950-an, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah menempatkan perwakilannya di luar negeri. Di Singapura, pejabat-pejabat Bea dan Cukai diperbantukan di Kedutaan Besar RI. Tugasnya memantau perdagangan/barter, lalu lintas devisa, penandasan *consular invoice* (faktur yang dikeluarkan oleh kedutaan atau konsulat), dan menyampaikan informasi terkait ekspor dan impor.

Menurut buku *Pertumbuhan dan Perkembangan Bea dan Cukai dari Masa ke Masa*, pada 1962, ketika Indonesia mulai mengkampanyekan konfrontasi dengan negara-negara bentukan Inggris, perwakilan Bea dan Cukai di Singapura pindah ke Konsulat Jenderal RI di Hongkong.

Selain urusan kepabeanan dan cukai, Atase Bea dan Cukai Hongkong bertugas menghimpun informasi soal perpajakan, pasar modal, moneter, perbankan dan berhubungan dengan instansi intel dan narkotika.

Pasca jatuhnya kekuasaan Sukarno dan dihentikannya konfrontasi, pada 1967, pemerintah kembali menempatkan pejabat Bea dan Cukai di Singapura.



Kegiatan para pegawai di kantor Bea Cukai
Foto: Opac Perpusnas

masih sama, ditambah dengan pembinaan hubungan dengan pejabat keuangan serta Bea dan Cukai Singapura.

Sejak 1968, pemerintah RI juga menempatkan pejabat Departemen Keuangan/Bea Cukai di Perutusan Tetap Republik Indonesia (PTRI) untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa di Jenewa, Swiss. Tugasnya mengikuti perkembangan tarif dan perdagangan internasional.

Pemerintah RI juga membuka perwakilan Bea dan Cukai di Kuala Lumpur pada tahun yang sama. Selain itu, petugas Bea dan Cukai ditempatkan di Penang, Melaka, Port Swettenham (sekarang Port Klang), Tawao (Sabah), dan Batu Pahat (Johor). Penugasan di Malaysia ini sejak 1982 secara bertahap dicabut karena tidak lagi efisien dan masalah manipulasi yang sebelumnya terjadi telah teratasi.

SEMPAT DIBEKUKAN

Pada 6 Juni 1968, Menteri Keuangan dijabat oleh Ali Wardhana. Kala itu, terjadi banyak penyelewengan dan korupsi di Bea dan Cukai. Menurut jurnalis Mochtar Lubis, praktik-praktik penyelundupan dan penyelewengan di Bea dan Cukai terjadi karena terjalin kongkalikong antara Bea Cukai dan importir penyelundup.

“Dan kerja Bea Cukai hanya mengadakan ‘denda damai’ belaka yang memuaskan semua pihak yang bersangkutan. Menteri Keuangan patut memeriksa praktik-praktik ‘denda damai’ ini, yang kelihatan telah menjadi satu pola kerja yang teratur,” tulis Mochtar di harian *Indonesia Raya*, 22 Juli 1969, termuat dalam *Tajuk-Tajuk Mochtar Lubis di Harian Indonesia Raya*.

Menurut Mochtar, pimpinan lama harus diganti dengan orang baru yang tak terlibat dalam jaring-jaring *vested interest* yang telah berakar lama antara Bea Cukai dan importir-



Para pengawai Bea Cukai dan Ali Wardhana

penyelundup. Selain itu, perubahan bukan hanya dari sisi kelembagaan, tetapi juga personalia pelaksananya. Namun, nyatanya keadaan demikian bertahan cukup lama.

Ketika Ali Wardhana mengunjungi kantor Bea Cukai di Tanjung Priok pada Mei 1971, dia melihat para petugas tengah bersantai. Dia juga mendapati kabar adanya penyelundupan ratusan ribu baterai merek terkenal.

“Padahal, ia baru memberikan tunjangan khusus sebesar sembilan kali gaji. Kenaikan tersebut bukan sembarang hadiah, melainkan disertai tuntutan kenaikan pelayanan dan peniadaan penyelewengan,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Ali Wardana akhirnya melakukan mutasi pejabat eselon II antar unit eselon I. Pada 1978, Direktorat Cukai digantikan pejabat dari unit eselon beberapa kali. Namun, ternyata cara ini tak memperbaiki kinerja Bea dan Cukai. Penyelewengan dan penyelundupan terus terjadi.

Ali Wardhana kemudian diangkat sebagai Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pengawasan Pembangunan pada 1983. Sementara Menteri Keuangan dijabat Radius Prawiro.

Perubahan juga terjadi di Bea dan Cukai. Pada 29 Agustus 1983, Radius Prawiro melantik Bambang Soejarto, seorang perwira tinggi Departemen Hankam, sebagai Direktur Jenderal Bea Cukai; menggantikan Wahono yang terpilih sebagai Gubernur Jawa Timur. Dalam pidato pelantikan, Radius Prawiro menekankan bahwa para penyelundup “akan kita perangi sampai ke akar-akarnya.”

Apa mau dikata, penyelewengan dan penyelundupan Bea dan Cukai belum lenyap. Keluhan juga datang dari pengusaha, termasuk pengusaha Jepang, mengenai aparat Bea dan

Cukai yang ribet, berbelit-belit, dan pada akhirnya melakukan pungutan liar.

Maka, setelah berdiskusi dengan para menterinya dan mendapat penilaian dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Presiden Soeharto mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1985 tentang Kebijakan Kelancaran Arus Barang Untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi.

Berpegang pada Instruksi Presiden, diambil keputusan untuk mempercayakan sebagian wewenang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai kepada PT Surveyor Indonesia yang bekerjasama dengan sebuah perusahaan swasta asal Swiss bernama Societe Generale de Surveillance (SGS).

Kewenangan itu kemudian dikembalikan kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai setelah Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan diberlakukan secara efektif pada 1 April 1997, yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2006 tentang perubahan Undang-Undang Kepabeanan.

Dengan UU tersebut, produk hukum kolonial tidak berlaku lagi. Begitu pula dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1995 tentang Cukai, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007, untuk menggantikan kelima ordonansi cukai lama.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 juga memberikan kewenangan lebih besar kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi yang diembannya.

ERA BARU

Sejak era reformasi, Kementerian Keuangan terus melakukan perbaikan termasuk di sektor Bea dan Cukai. Pada 2000, di bawah Menteri

Keuangan Prijadi Praptosuhardjo dilakukan penataan organisasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk mengoptimalkan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan standarisasi teknis.

Perbaikan terus dilakukan dalam beberapa kepemimpinan. Direktorat Informasi Kepabeanan dan Cukai kemudian dibentuk. Sementara Pusat Pengolahan Data dan Informasi Bea dan Cukai (PPDIBC) dihapus dan dilakukan perubahan nomenklatur Direktorat Perencanaan Penerimaan menjadi Direktorat Penerimaan dan Peraturan Kepabeanan dan Cukai.

Untuk memperkuat fungsi pengawasan kepabeanan dan cukai serta mengoptimalkan pencegahan dan pemberantasan penyelundupan, pada UPT Pangkalan Sarana Perhubungan Bea dan Cukai dilakukan perubahan nomenklatur menjadi Pangkalan Sarana Operasi Bea dan Cukai (PSOBC).

Dibentuk pula tenaga pengkaji di lingkungan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pada 2006 serta beberapa kali penataan instansi vertikal sejak 2009 hingga 2014. Pada 2018, di bawah Menteri Keuangan Sri Mulyani, dilakukan penataan organisasi Pangkalan Sarana Operasi Bea dan Cukai.

“Selain itu, dilakukan transformasi Balai Pengujian dan Identifikasi Barang menjadi Balai Laboratorium Bea dan Cukai sebagaimana diatur dalam PMK Nomor-84/PMK.01/2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Laboratorium Bea dan Cukai,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.).

Dengan perbaikan-perbaikan tersebut, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai memainkan peranan penting dalam melindungi masyarakat dan industri dalam negeri serta mengoptimalkan penerimaan negara untuk pembangunan nasional.

PANJANG JALAN PENENTU ARAH PEREKONOMIAN

Oleh Hendaru Tri Hanggoro

Kajian dan rumusan kebijakan fiskal dibuat menyesuaikan keadaan di masyarakat. Dalam keadaan gawat, tugas ini menjadi lebih berat.



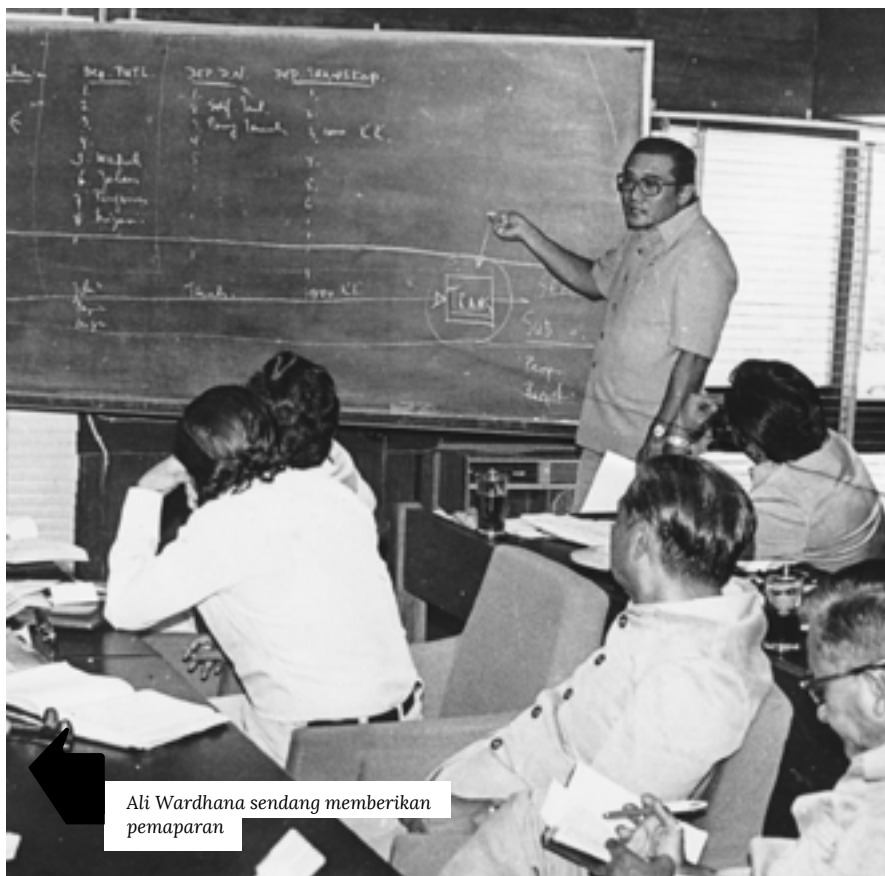
Menteri Keuangan Sri Mulyani berpidato di hadapan anggota DPR pada 20 Mei 2021. Pidatonya memaparkan Kerangka Ekonomi Makro (KEM) dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (PPKF) pemerintah untuk 2022. KEM-PPKF digunakan sebagai bahan pembicaraan pendahuluan dalam penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) Tahun 2022. “Disusun dalam kondisi ketidakpastian yang luar biasa, akibat pandemi COVID-19 yang masih terus berlangsung,” kata Sri Mulyani memulai pidatonya.

Sri Mulyani lalu menceritakan kondisi sulit selama pandemi. Bukan hanya keselamatan jiwa bersama yang terancam tapi juga konsekuensi terhadap perekonomian yang sangat berat. Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2020 mencapai 6,1 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Pendapatan negara menyusut hingga -16,0 persen, sedangkan pengeluarannya membengkak jadi 12,3 persen. Resesi ekonomi pun tak terhindarkan.

Kondisi tersebut membuat penyusunan KEM-PPKF, yang berisi ulasan mendalam tentang gambaran dan skenario arah kebijakan ekonomi dan fiskal, lebih dinamis daripada tahun-tahun sebelumnya.

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah untuk mengarahkan kondisi perekonomian ke arah yang lebih baik. Biasanya dengan mengubah atau memperbarui penerimaan dan pengeluaran negara. Tujuan umum yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal antara lain mendukung kestabilan ekonomi, pertumbuhan ekonomi, dan penciptaan lapangan kerja.

Pokok-pokok kebijakan fiskal mencakup arah kebijakan makro fiskal; kebijakan pendapatan negara yang



Ali Wardhana sedang memberikan pemaparan

terdiri dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah; belanja negara baik pemerintah pusat maupun kebijakan transfer ke daerah dan dana desa (TKDD); dan kebijakan pembiayaan. Komponen-komponen tersebut dikumpulkan dan dihitung oleh Badan Kebijakan Fiskal (BKF) dengan mempertimbangkan keadaan sosial, politik, dan ekonomi domestik maupun global. Semua itu lalu disusun menjadi APBN.

BKF sendiri merupakan unit setingkat eselon I di bawah Kementerian Keuangan yang memiliki peran strategis sebagai perumus kebijakan fiskal dan sektor keuangan. Lingkup tugasnya meliputi ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, sektor keuangan, dan kerja sama internasional.

Secara kelembagaan, BKF relatif baru terbentuk. BKF baru muncul pada 2006. Tapi secara peran, fungsi, dan tugas, BKF telah berjalan sejak 1969.

Cikal-bakal BKF tak lepas dari penyusunan Nota Keuangan, secara harafiah adalah nota yang menjelaskan RAPBN, pada awal Orde Baru. Penyusunan kebijakan fiskal kala itu dilakukan oleh Staf Pribadi Menteri Keuangan atau biasa disingkat SPRI Menteri Keuangan. Sebelum masa ini penyusunan kebijakan fiskal tidak terkumpul dalam satu organisasi khusus.

RODA REPUBLIK BERPUTAR

Struktur Kementerian Keuangan pada awal kemerdekaan terdiri lima pejabatatan (sekarang setara eselon I). Pejabatatan Umum mengurus urusan kepegawaian, perbendaharaan, dan rumah tangga. Pejabatatan Keuangan bergerak di bidang anggaran negara, pembendaharaan dan kas, uang, bank, dan kredit. Pejabatatan Pajak bekerja di ranah perpajakan dan bea cukai.

Pejabatatan Resi Candu dan Garam bertugas memaksimalkan penjualan

candu dan garam untuk upaya mempertahankan kemerdekaan.

Terakhir, Pejabatan Pegadaian fokus pada kebijaksanaan gadai-menggadai. Dari struktur itu, kebijaksanaan fiskal sebenarnya ada di seluruh pejabat.

Selama masa awal kemerdekaan, kebijakan fiskal ditujukan untuk mempertahankan kemerdekaan daripada pembangunan infrastruktur. Pencarian sumber-sumber dana digalakkan melalui berbagai cara seperti dari *fonds* (dana) kemerdekaan, pinjaman nasional, pajak, bantuan luar negeri, perkebunan, pertambangan, dan candu.

Tekanan terhadap ekonomi Indonesia cukup berat. Sektor produksi hancur, ekspor hampir tidak ada, dan inflasi tinggi. Kebijakan fiskal tak bisa disusun secara rapi. APBN pun selalu telat dibuat dan diserahkan sehingga pemerintah tak punya kebijakan fiskal yang jelas untuk mengatasi masalah ekonomi.

Karena itu, pemerintah Republik terpaksa menerapkan *deficit financing*, “yaitu menciptakan daya beli melalui pengeluaran uang kertas”, sebut Oey Beng To dalam *Sejarah Kebijakan Moneter di Indonesia Jilid 1 (1945-1958)*.

Tujuannya menjaga agar roda Republik tetap berputar.

Setelah penyerahan kedaulatan pada 1949, beban ekonomi pemerintah semakin berat sebab Indonesia mewarisi hutang Hindia Belanda. Konferensi Meja Bundar pada 1949 pun mewajibkan pemerintah Indonesia merundingkan hal-hal tertentu mengenai kebijakan fundamental di bidang ekonomi, termasuk kebijakan fiskal.

Selama dekade 1950-an, situasi keamanan dan politik belum cukup stabil. Defisit anggaran terus berlangsung setiap tahunnya. Pemerintah berupaya menyusun kebijakan fiskal yang sehat dan bijaksana untuk menekan defisit anggaran dan membuatnya jadi seimbang. Antara lain dengan menghidupkan kembali sektor produksi tambang (minyak, emas, dan batubara) serta perkebunan untuk perdagangan internasional.

“Antara tahun 1951-58 sistem fiskal Indonesia sangat tergantung pada sumber penerimaan yang berasal dari perdagangan internasional,” terang Anne Booth dan Peter McCowley dalam “Kebijaksanaan Fiskal”, tersua di *Ekonomi Orde Baru*.

Dekade ini mencatatkan pengeluaran pemerintah yang cukup besar untuk meredam gejolak politik dan keamanan di

daerah seperti Sumatra dan Sulawesi. Kemudian disusul kampanye militer merebut Irian Barat (kini, Papua) dari Belanda dan konfrontasi dengan Malaysia. Kesulitan-kesulitan selama dekade ini menghambat penerapan kebijakan fiskal.

“Anggaran belanja seimbang (*balance budget*) dalam rangka kebijakan fiskal tidak pernah dapat diusahakan, apalagi tercapai,” tulis Oey.

Situasi ini berlangsung hingga awal Orde Baru.

MENGHADAPI KRISIS

Peralihan kekuasaan dari Sukarno ke Soeharto mengawali era baru dalam penyusunan dan penerapan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal di bidang anggaran diarahkan untuk memenuhi lima hal: keseimbangan anggaran, peningkatan tabungan pemerintah, penguatan pajak, pengeluaran produktif, dan pemanfaatan maksimal sumber dalam negeri. Di bidang penerimaan, kebijakan fiskal terbagi dalam tiga bidang: penerimaan dalam negeri bukan minyak, penerimaan pajak minyak, dan penerimaan pinjaman luar negeri.

Arsitek utama dalam kebijakan fiskal tersebut adalah Menteri Keuangan Ali Wardhana. Dia menerapkan sistem anggaran berimbang, yang menempatkan kebutuhan fiskal sama besar dengan kapasitas yang dihimpun.

Penerapan anggaran



Suasana Indonesia 1950an Belum Stabil
Foto: geheugen delpher

"TIDAK BANYAK NEGARA DI DUNIA YANG DAPAT MENGGUNAKAN KEBIJAKAN FISKALNYA UNTUK MENANGGUNG BEBAN PENYESUAIAN SEPERTI INDONESIA,"

Boediono dalam tulisannya untuk buku *Kesan Para Sahabat tentang Widjojo Nitisastro*.

perimbangan tidaklah selalu mudah. Bahkan, dalam tulisannya untuk buku *Kesan Para Sahabat tentang Widjojo Nitisastro*, Ali menyebut, "Tahun-tahun pertama pelaksanaan anggaran berimbang ini mendapat banyak tantangan dari para anggota kabinet yang merasa bahwa ruang geraknya menjadi terbatas."

Terbukti, kendati sebagian besar penerimaan negara sebenarnya bersumber dari utang luar negeri, kebijakan APBN berimbang sukses menurunkan angka inflasi. Tak heran jika Ali Wardhana kerap disebut sebagai Menteri Keuangan pertama yang membangun fondasi disiplin kebijakan fiskal.

Kebijakan fiskal berhasil mengerek pertumbuhan ekonomi hingga 1980-an. Radius Prawiro, pengganti Ali Wardhana sebagai Menteri Keuangan, menyebut keberhasilan itu sebagian besar karena andil penerimaan dari sektor migas. Ditambah lagi dengan adanya *boom* minyak pada 1970-an. Harga minyak yang meroket memungkinkan pemerintah memperluas program pembangunan tanpa mengorbankan stabilitas ekonomi. "Rejeki tak terduga," kata Radius dalam *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi*.

Tapi masa keemasan itu berakhir pada pertengahan dekade 1980-an. Harga minyak anjlok. Indonesia kehilangan sebagian besar pendapatannya sehingga perekonomiannya memasuki masa kritis. Pemerintah harus mengambil kebijakan yang tepat agar tak terjerumus lebih dalam.

Tanpa menunda-nunda, pemerintah mengambil tindakan penyesuaian berupa dua kali devaluasi, penjadwalan kembali secara besar-besaran proyek, dan kebijakan fiskal yang ketat sepanjang tahun 1980-an.

"Tidak banyak negara di dunia yang dapat menggunakan kebijakan fiskalnya untuk menanggung beban penyesuaian

seperti Indonesia," catat Boediono dalam tulisannya untuk buku *Kesan Para Sahabat tentang Widjojo Nitisastro*.

Selain itu, Indonesia dengan jernih melihat ke depan dan memutuskan untuk secepat mungkin melepaskan diri dari ketergantungannya pada minyak sebagai sumber dana pembangunan. Serentetan paket deregulasi dan reformasi yang menyangkut berbagai bidang diluncurkan sepanjang tahun 1980-an. Mendorong ekspor nonmigas, meningkatkan penerimaan pajak, iklim usaha dan daya saing.

"Sekarang, ekonomi kita *alive and well* dan minyak bumi, meskipun masih sangat penting, tidak lagi akan menimbulkan akibat-akibat fatal, seandainya harganya bergejolak. Di dunia internasional, pengalaman Indonesia tercatat sebagai salah satu contoh *structural adjustment* yang berhasil," tambah Boediono.

Berkat kebijakan fiskal yang tepat, perekonomian Indonesia kembali tumbuh. Bahkan memasuki 1990-an tingkat pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 7 persen dan menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan perekonomian terkuat di Asia. Sebaliknya, posisi utang menunjukkan pertumbuhan negatif.

DUKUNGAN UNIT KHUSUS

Penyusunan teknis kebijakan fiskal berada di tangan Staf Pribadi Menteri Keuangan sejak 1969. Baru pada 1975, penyusunan teknis itu beralih ke badan khusus, yaitu Biro Perencanaan dan Penelitian Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan. Namun, pembangunan yang bergerak cepat dan dinamis membutuhkan dukungan dari sebuah unit khusus.

Pada 1985, Departemen Keuangan membentuk Pusat Penyusunan dan Analisa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (PPA-APBN), suatu unit organisasi setingkat eselon II



Para pekerja perkebunan
Foto: geheugen delpher

yang khusus menangani penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN. PPA-APBN bertindak pula sebagai badan yang mengorganisasikan penyusunan kebijakan fiskal. PPA-APBN bertanggung jawab langsung kepada Menteri Keuangan.

“Dalam rangka mempertajam analisa terhadap penyelenggaraan keuangan negara, analisa perkembangan moneter dan perkreditan, analisa perkembangan perusahaan transnasional, analisa kerja sama teknik luar negeri dan mempersiapkan penyusunan rancangan APBN,” urai Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Tapi dua tahun kemudian badan ini berubah menjadi Badan Analisa Keuangan Negara Perkreditan dan Neraca Pembayaran (BAKNP&NP), unit setingkat eselon I. Perubahan ini menyikapi kondisi perbankan swasta yang tumbuh pesat setelah pemerintah melonggarkan syarat pendirian bank swasta sesuai semangat deregulasi ekonomi. Penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN juga terkait erat bukan hanya dengan perkembangan keuangan negara tetapi juga dengan perkreditan dan neraca pembayaran.

Unit ini melaksanakan tugas dan fungsi yang merupakan penggabungan tugas dan fungsi PPA-APBN dengan

sebagian tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Moneter Luar Negeri dan Direktorat Pembinaan Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Moneter Dalam Negeri.

Perkembangan lain terjadi pada 1990-an. Pemerintah mulai menggenjot penerimaan dari sektor pajak dan nonmigas. Ini membuat tugas dan fungsi BKNP&NP pun ikut bergerak dinamis. Di sisi lain BAKNP&NP mendapat tambahan fungsi penelitian dan pengembangan. Maka, pada 1993 BAKNP&NP berubah menjadi Badan Analisa Keuangan dan Moneter (BAKM).

“Seiring dengan kompleksitas dan perkembangan APBN, penerimaan pajak dan bukan pajak, penerimaan investasi pemerintah, perkembangan pengeluaran bukan modal dan hasil-hasil pembangunan, hubungan lembaga-lembaga internasional,” terang Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed).

BAKM terdiri dari lima unit eselon II, yaitu Biro Analisa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Biro Analisa Moneter, Biro Analisa Keuangan Daerah, dan Biro Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, serta Sekretariat Badan.

REFORMASI FISKAL

Kisah sukses pertumbuhan ekonomi Orde Baru yang didengung-dengungkan ternyata menyimpan keropos pada fondasinya. Fondasi itu ambruk pada 1998. Diikuti pula oleh ambruknya tatanan politik Orde Baru.

Situasi ini membuat APBN mengalami tekanan yang sangat berat sehingga mengalami defisit sebesar 8,5 persen PDB. Kendati penerimaan sektor migas mengalami kenaikan drastis, namun beban subsidi BBM juga mengalami lonjakan fantastis. Pertumbuhan ekonomi pun mengalami kontraksi yang dalam: -13,1 persen.

Situasi ini mendorong pemerintah melakukan pinjaman ke Dana Moneter Internasional (IMF). Sejak itu utang

luar negeri pemerintah membengkak. Demikian pula dengan utang dalam negeri pemerintah sebagai dampak program penyelamatan sektor perbankan.

Kewajiban utang pemerintah memberi tekanan yang besar kepada APBN sehingga mengurangi kemampuan pemerintah untuk melakukan stimulus fiskal bagi pertumbuhan ekonomi. Reformasi fiskal pun dilakukan dengan fokus pada restrukturisasi

utang pemerintah dan menjaga kesinambungan fiskal.

Secara berangsur-angsur, defisit APBN dapat dipulihkan ke angka yang relatif aman. Risiko utang pemerintah pun sudah dapat dikendalikan dan menurun drastis. Apalagi UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara eksplisit membatasi defisit APBN tidak boleh lebih dari 3 persen PDB dan menjaga rasio utang pemerintah maksimal 60 persen PDB.

Setelah itu reformasi fiskal tidak lagi fokus pada sisi pembiayaan tapi pendapatan dan belanja negara. Khusus mengenai pendapatan memang masih butuh kerja keras. Salah satu upaya yang sudah ditempuh antara lain program amnesti pajak. Tantangan lain datang dari situasi perekonomian global yang mengalami pertumbuhan rendah.

Saat ini kebijakan fiskal konsisten mendukung pembangunan manusia melalui efektivitas anggaran pendidikan, kesehatan, dan program perlindungan sosial. Serta mendorong pembangunan infrastruktur dan penguatan desentralisasi fiskal.

REKOMENDASI YANG KREDIBEL

Semangat reformasi menuntut transparansi penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Menyikapi tuntutan ini, Kementerian Keuangan merombak struktur birokrasinya. BAKM diubah menjadi Badan Analisa Fiskal (BAF) pada 2001. Penataan organisasi ini memisahkan Biro Analisa Keuangan Daerah dan mengembangkan Pusat Analisa APBN menjadi dua Pusat, yaitu Pusat Analisa Pendapatan Negara dan Pembiayaan Anggaran serta Pusat Analisa Belanja Negara.

Diharapkan perubahan ini dapat menghadirkan “pengelolaan APBN yang kredibel dan *prudent* dan dapat memberikan rekomendasi yang kredibel bagi perumus dan pelaksana kebijakan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal.”

Perubahan kondisi politik, sosial, ekonomi Indonesia yang cepat lagi-lagi mendorong struktur birokrasi agar berlari mengējarnya. Seiring kuatnya dorongan peningkatan kinerja dan efisiensi birokrasi, dibentuklah Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan, dan Kerjasama Internasional (BAPEKKI) pada 2004.



Para penambang Emas
Foto: nationaal archief

dari BAF, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dan Pendapatan Daerah (Dirjen PKPD), serta Biro Kerjasama Luar Negeri dari Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan.

BAPEKKI terdiri dari enam unit eselon II, yaitu Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan (Puspeku), Pusat Pengkajian Perkajian Perpajakan, Kepabeanan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (Puspakep), Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan Daerah (Puspekda), Pusat Evaluasi Pajak dan Retribusi Daerah (Pusepada), Pusat Kerjasama Internasional (Puskerin), serta Sekretariat Badan.

BAPEKKI hanya bertahan selama dua tahun. Pada 2006, BAPEKKI mengalami penyempurnaan tugas dan fungsinya menjadi unit perumus rekomendasi kebijakan dengan berbasis analisis dan kajian atau lebih dikenal dengan *research based policy*. BAPEKKI diubah menjadi Badan Kebijakan Fiskal (BKF).

BKF memiliki enam unit eselon 2,

yaitu Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Pusat Kebijakan Belanja Negara, Pusat Kebijakan Ekonomi dan Keuangan, Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Pusat Kerjasama Internasional serta Sekretariat Badan. Tahun 2008, BKF melakukan sedikit penyesuaian tugas dan fungsi sehingga struktur organisasi di lingkungan BKF menjadi Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Pusat Kebijakan Kerja Sama Internasional, dan Sekretariat Badan Kebijakan Fiskal.

Selanjutnya pada 2009 dilakukan kembali penyesuaian tugas dan fungsi BKF. Perubahan utama adalah memecah Pusat Kerja Sama Internasional menjadi dua unit eselon II dengan pertimbangan beban kerja yang semakin tinggi dan penambahan fungsi terkait kebijakan pembiayaan perubahan iklim. Pusat Kerja Sama Internasional dipecah

menjadi Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral dan Pusat Kebijakan Regional dan Bilateral.

Hingga kini penyebutan badan yang menyusun kajian dan rumusan fiskal ini masih dipertahankan. Tapi struktur organisasi di dalamnya terus mengalami penyesuaian. Termasuk tugas dan fungsinya. Misalnya, sejak 2015, fungsi perumusan kebijakan sektor keuangan yang sebelumnya berada di tangan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Baepam-LK) dilaksanakan oleh BKF, di bawah Pusat Kebijakan Sektor Keuangan.

Perubahan struktur internal BKF diharapkan mampu meningkatkan kualitas kajian, rekomendasi, dan penyusunan kebijakan fiskal. BKF juga dituntut untuk tetap menghadirkan kajian dan rekomendasi kebijakan fiskal yang berkualitas, ilmiah dan akuntabel. Sebuah tugas yang tak ringan.



Suasana Indonesia 1950 Yang Belum Stabil
Foto: geheugendelpher

JEJAK DIREKTORAT PAJAK

Oleh Hendri F. Isnaeni

Selama bertahun-tahun Direktorat di Kementerian Keuangan ini berperan sebagai tulang punggung negara.



Saat ini sebagian besar pendapatan negara berasal dari pajak. Wajar jika pajak disebut sebagai tulang punggung negara karena mempengaruhi keberlanjutan program-program pembangunan. Direktorat Jenderal Pajak, sebagai bagian dari Kementerian Keuangan, berperan penting dalam menjaga agar tulang punggung negara tetap dapat berdiri tegak.

“Oleh karena itu, Anda yang bekerja di Ditjen Pajak tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa Anda mengemban amanah yang sangat penting bagi Republik ini,” kata Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam upacara peringatan Hari Pajak di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak pada 14 Juli 2018.

Peringatan Hari Pajak, meski baru dimulai pada 2017, bersandar pada sebuah peristiwa yang menunjukkan kesadaran sejarah pentingnya pajak bagi negara yang akan merdeka.

Dalam sidang panitia kecil Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), Radjiman Wedyodiningrat, seorang dokter dan ketua BPUPK, mengusulkan agar “pemungutan pajak harus diatur hukum”. Usulan itu diterima sehingga pajak muncul dalam draf kedua Undang-Undang Dasar yang disampaikan pada 14 Juli 1945. Butir kedua pada Pasal 23 Bab VII Hal Keuangan menyebut “Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang”. Tanggal 14 Juli inilah yang kemudian dipilih sebagai Hari Pajak.

Lalu, tak lama setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, organisasi Kementerian Keuangan langsung dibentuk. Urusan pajak ditangani oleh Pejabat Pajak, yang kini menjadi Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

DJP memiliki tugas merumuskan



eksport-impor barang di pelabuhan jakarta dulu

dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang perpajakan. Sepanjang sejarahnya, DJP memainkan peranan penting dalam pembangunan bangsa.

MENYUSUN ORGANISASI

Pajak termasuk bidang yang pertama dilembagakan di bawah organisasi Kementerian Keuangan. Pada September 1945, organisasi Kementerian Keuangan disusun dan terdiri dari lima pejabat. Salah satunya Pejabat Pajak. Pejabat Pajak membawahi tiga urusan, yaitu perpajakan, bea dan cukai, serta pajak bumi.

Ketika pemerintahan hijrah ke Yogyakarta, pejabat-pejabat di

bawah Kementerian Keuangan ikut pindah. Pejabat Pajak ditempatkan di Magelang, Jawa Tengah.

Proses pemindahan tak berjalan mudah. Para pemuda keuangan mendorong gerobak dorong yang berisi berkas penting melalui Batalyon X yang terkenal buas ke Gang Kenari. Di sana gerbong-gerbong kosong telah disediakan di pabrik candu. Dengan dikawal beberapa pemuda keuangan, barang-barang itu sampai ke tujuan dengan selamat.

Kendati dalam situasi perang, pembenahan tetap dilakukan. Pada 1 Oktober 1946, struktur organisasi Kementerian Keuangan dirombak. Urusan bea dan cukai serta pajak bumi dilepaskan dari Pejabat Pajak dan menjadi dua pejabat tersendiri.

“Dalam permulaan periode ini tugas Departemen Keuangan terutama berkisar pada penyempurnaan pemungutan pajak dan pencetakan uang sendiri,” tulis 20 *Tahun Indonesia Merdeka*, Volume 2.

Beberapa kebijakan yang diambil antara lain pajak potong hewan, pajak radio, pajak pendapatan, hingga “pajak pembangunan” yang dipungut dari rumah makan dan penginapan. Aturan ini terus disempurnakan sesuai kondisi dan kebutuhan demi terisnya kas negara.

Organisasi Kementerian Keuangan terus mengalami penyempurnaan. Melalui Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1948, nomenklatur jabatan diubah menjadi jawatan. Kementerian Keuangan memiliki delapan jawatan, di antaranya Jawatan Pajak, Jawatan Bea dan Cukai, dan Jawatan Pajak Bumi.

Menyusul pengakuan kedaulatan,

kerja Kementerian Keuangan kian berat. Kekurangan tenaga ahli dan hasrat efisiensi mendorong Kementerian Keuangan mengangkat tiga pejabat tinggi, yakni Sekretaris Jenderal, Thesaurier Jenderal, dan Direktur Jenderal Iuran Negara. Yang pertama menangani urusan umum dan kepegawaian, yang kedua urusan pengeluaran dan anggaran belanja negara, dan yang terakhir bertugas mengkoordinasi jawatan-jawatan yang mengurus pendapatan negara.

Jawatan Pajak, Jawatan Bea dan Cukai, dan Jawatan Pajak Bumi ditempatkan di bawah Direktur Jenderal Iuran Negara.

“Hal ini dilakukan agar memudahkan penerimaan negara,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Kendati demikian, hingga pertengahan 1950-an, pendapatan dari pajak, bea cukai, dan pajak bumi

belum maksimal. Apalagi pos-pos anggaran terbesar kemudian tersedot untuk menumpas pergolakan-pergolakan di daerah. Pendapatan negara juga berkurang karena terjadinya barter dan penyelundupan di daerah sehingga menyebabkan defisit negara yang besar.

“Hal ini juga menyebabkan Jawatan Pajak ditarik langsung di bawah koordinasi Menteri Keuangan,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y.

Pajak bumi sempat dihapus karena desakan politik. Seiring pemberlakuan pajak hasil bumi pada 1959, dibentuklah Jawatan Pajak Hasil Bumi di bawah Departemen Iuran Negara. Jawatan Pajak serta Bea Cukai pun ditempatkan di bawah Departemen Iuran Negara.

Pada 1964 dibentuk Kompartemen Keuangan. Jawatan Pajak berubah menjadi Direktorat Pajak yang berada di bawah Pembantu Menteri Urusan Pendapatan Negara. Setahun



Para petugas pajak
Foto: wikimedia commons

kemudian Direktorat Pajak Hasil Bumi berubah menjadi Direktorat Ipeda di bawah Menteri Urusan Negara. Keduanya kemudian menjadi instansi vertikal Departemen Keuangan pada 1966-1967.

Pada 1976, Direktorat Ipeda (kemudian ganti nama jadi Direktorat Pajak Bumi dan Bangunan) dan unit-unit pelaksana di daerah bergabung menjadi bagian dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP).

Organisasi DJP terbagi atas kantor pusat dan kantor operasional. Kantor pusat terdiri atas sekretariat DJP dan direktorat. Dalam perkembangannya pada setiap pemerintahan dan pergantian Menteri Keuangan, DJP mengalami reorganisasi.

Upaya ini terus dilakukan karena kebutuhan tugas berat dan tak mudah yang diemban yaitu menambah anggaran negara melalui sektor pajak.

STIGMA KOLONIAL

Ekonom M. Dawam Rahardjo dalam “Evolusi Struktur Pajak dan Proses Demokratisasi”, dimuat *Prisma*, No. 4, 1985, menyebut bahwa pajak dalam sejarah Indonesia merupakan stigma masa kolonial. Tak heran jika dulu kata-kata ini sering dilontarkan: “Apa gunanya kita merdeka kalau masih disuruh bayar *belasting* (pajak)?”

“Dalam kata-kata itu pajak dicitrakan sebagai ciri penjajahan dan merdeka berarti bebas dari pajak,” tulis Dawam.

Akibat stigma itu pemerintah cenderung berhati-hati dalam mengambil kebijakan keuangan. Untuk membiayai perjuangan dan pemerintahan, Kementerian Keuangan mendapatkan dana dengan cara mencetak uang, menjual candu dan emas ke luar negeri, serta menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk program pinjaman nasional dan sumbangan seperti *fonds*

kemerdekaan.

Pada awal kemerdekaan, aparat pajak berupaya melakukan penetapan dan pemungutan semua pajak, kecuali pajak bumi dan bea cukai. Antara lain pajak pendapatan, upah, kekayaan, rumah tangga, perseroan, “untung perang”, *verponding*, kupon, potong, pembangunan, radio, bea balik nama, bea warisan, dan bea materai.

Setelah pengakuan kedaulatan dan terbentuknya Negara Kesatuan, aparat pajak dari pemerintahan federal bentukan Belanda digabungkan ke dalam aparatur Republik Indonesia. Pekerjaan pertama yang dilakukan adalah penyeragaman peraturan pajak dan menghentikan pemungutan pajak yang dualistik.

Demi menambah penerimaan negara, sempat diberlakukan pajak baru, yakni pajak peredaran untuk barang dagangan yang berpindah tangan. Pajak ini mulai berlaku 1 Januari 1951, namun mendapat kecaman keras dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena mengakibatkan kenaikan harga barang. Atas tekanan DPR, pemberlakuan pajak peredaran dibatasi dan pada 1 Oktober 1951 diganti oleh pajak penjualan. Pada tahun yang sama, pajak bumi yang dikenakan pada petani pemilik tanah menghadapi apa yang dikenal dengan Mosi Tauchid dan akhirnya dihapuskan.

Penjajahan juga meninggalkan warisan sistem perpajakan. Beberapa pajak tetap dikenakan berdasarkan peraturan zaman kolonial.

“Kesemua pajak warisan zaman kolonial tersebut tetap dipungut namun sampai pada tingkat yang tidak membangkitkan trauma dan antipati para pembayarannya,” tulis Gatot Subroto, pegawai Direktorat Jenderal Pajak dan kandidat doktor di University College London, Inggris, dalam *Pajak dan Pendanaan*

“DALAM KATA-KATA ITU PAJAK DICITRAKAN SEBAGAI CIRI PENJAJAHAN DAN MERDEKA BERARTI BEBAS DARI PAJAK,”

Ekonom M. Dawam Rahardjo dalam “Evolusi Struktur Pajak dan Proses Demokratisasi”, dimuat *Prisma*, No. 4, 1985

Peradaban Indonesia.

Tidak adanya Anggaran Belanja Negara yang disahkan sebelum tahun yang bersangkutan juga menjadi kendala. Pemerintah kesulitan mengajukan rancangan undang-undang pajak kepada DPR jika tak diketahui untuk apa pungutan itu diperlukan.

Untuk menyiasatinya dikeluarkan undang-undang darurat. Menurut *20 Tahun Indonesia Merdeka*, selama 1950-1954 dikeluarkan 59 undang-undang darurat di bidang keuangan dengan 37 di antaranya mengenai perpajakan.

Selain itu, untuk menghindari kesulitan yuridis dan keberatan DPR, pemerintah melakukan beberapa pungutan yang tidak memerlukan pengesahan dengan undang-undang. Misal, Tambahan Pembayaran Impor yang diberi bentuk sebagai *multiple exchange rate*, “yaitu nilai penukaran yang banyak tingkat terhadap uang

asing, tergantung daripada pemakaian uang asing itu.”

Namun, upaya menambah penerimaan negara terkendala struktur ekonomi Indonesia yang masih bergantung pada volume impor dan ekspor.

“Menggantungkan diri pada sektor perdagangan internasional sudah tentu sangat riskan karena sangat sensitif terhadap fluktuasi pasar dunia,” tulis Dawam.

Maka, jika pada 1956-1959 hanya ada tambahan pajak penduduk bangsa asing, setelah itu lebih banyak jenis pajak diperkenalkan. Sebut saja pajak bea balik nama kendaraan bermotor, pajak deviden, sumbangan wajib istimewa kendaraan bermotor, dan sumbangan wajib istimewa bangunan.

Menyusul peraturan mengenai pajak hasil bumi, pemerintah mulai menggiatkan pajak atas tanah di seluruh Indonesia. Guna sosialisasi, pemerintah mengirim regu-regu pionir ke daerah-daerah. Sebagai tindak lanjut, kantor-kantor perwakilan pajak hasil bumi didirikan dan disusul dengan kantor-kantor dinas.

“Pungutan pajak hasil bumi tidak masuk kas pemerintah pusat seperti halnya dengan pajak hasil bumi dahulu, melainkan langsung diperuntukkan pemerintah daerah tingkat II guna membiayai pembangunan daerahnya sendiri,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Upaya-upaya tersebut menuai hasil. Pada 1959 pemasukan pajak mencapai Rp7.283 juta. Lima tahun kemudian meningkat jadi Rp105.117 juta. Pajak pendapatan dan perseroan jadi penyumbang terbesar.

MENINJAU SISTEM PERPAJAKAN

Selain mengintensifkan pajak dan perbaikan organisasi, pemerintah berupaya meninjau kembali

sistem perpajakan. Beberapa kali pemerintah membentuk panitia untuk merumuskannya. Beberapa kali pula diadakan konferensi dinas untuk menghadapi persoalan-persoalan urgen yang perlu dipecahkan. Namun, mengubah sistem perpajakan tidaklah semudah membalikkan telapak tangan.

Setelah konferensi dinas pada 1957, dibentuk Panitia Organisasi Direktorat Pajak, yang bertugas memikirkan usul-usul perbaikan aparatur pajak. Panitia inilah yang merumuskan Tridarma Pajak, yaitu memungut pajak sedemikian hingga: meliputi semua wajib pajak; berdasarkan objek yang semestinya; serta tepat waktunya, baik penetapan maupun pembayarannya.

Demi keperluan penetapan pajak, terbit Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 23/1960 mengatur ketentuan tentang rahasia bank. Perppu itu mengatur pengecualian; demi keperluan penetapan pajak, bank diwajibkan memberikan keterangan kepada pejabat dari Jawatan Pajak. Pejabat tersebut harus mendapat surat izin khusus dari Menteri Keuangan yang memuat nama wajib pajak.

Saat itu pengenaan pajak masih menggunakan *official assessment*, yaitu sistem pemungutan pajak dengan cara penetapan oleh fiskus. Wajib pajak bersifat pasif dan utang pajak akan timbul ketika surat ketetapan pajak dikeluarkan. Sistem ini diterapkan hingga 1980-an.

Saat itu pengumpulan pajak dari masyarakat masih jauh di bawah target. Kebanyakan orang malah sama sekali tidak membayar pajak. Radius Prawiro, Menteri Keuangan yang juga merangkap Direktur Jenderal Pajak, sadar betul perlunya terobosan. Dia mengambil prakarsa untuk melakukan reformasi perpajakan.

Terbitlah beberapa regulasi

baru mengenai perpajakan. Untuk mengawali penerapan paket UU perpajakan baru ini, pemerintah meluncurkan kebijakan pengampunan pajak pada April 1984. Sayangnya, program ini kurang mendapat respons dari wajib pajak.

Reformasi pajak saat itu masih terbatas pada aspek administrasi. Kendati terbatas, sistem perpajakan baru memang mendesak dan harus diterapkan. Sebelumnya, sistem perpajakan mengenal 48 tarif pajak perorangan dan sepuluh tarif pajak bagi badan hukum. Regulasinya juga terlalu banyak dan terkadang saling bertentangan.

“Sistem ini sama sekali tidak dapat dipakai untuk praktik-praktik akuntansi modern,” tulis Radius Prawiro dalam *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi: Pragmatisme dalam Aksi*.

Menurut Dawam, UU itu memberi peluang bagi usaha penciptaan golongan pembayar pajak, kendati dalam pelaksanaannya lebih mengesankan untuk memperluas basis wajib pajak. “Namun dengan dijalankannya kebijaksanaan pembaruan perpajakan dalam situasi resesi, kesadaran masyarakat akan pajak justru akan meningkat,” tulis Dawam.

Reformasi pajak mendorong perubahan sistem pemungutan pajak. Jika sebelumnya menerapkan *official assessment*, Kementerian Keuangan mengubahnya dengan sistem *self assessment* (penghitungan pajak sendiri). Dengan penerapan sistem ini, wajib pajak mau tidak mau harus memahami berbagai peraturan perpajakan, sehingga dapat melaksanakan kewajiban pajaknya dengan baik.

PARADIGMA BARU

Struktur Direktorat Jenderal

Pajak pun harus menyesuaikan. Tiga pilar fungsi administrasi pajak, yaitu penyuluhan, pelayanan, dan pengawasan, diwujudkan dengan membentuk Kantor Penyuluhan, Kantor Pelayanan Pajak (KPP), dan unit Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak (kemudian menjadi Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak) pada 1989. Pembentukan kantor-kantor ini merupakan bagian dari upaya untuk membuat pajak semakin dekat dengan masyarakat.

Reformasi perpajakan terus dilanjutkan. Pada 1983 dan 1991-2000 dilakukan reformasi undang-undang perpajakan. Setelah itu, DJP menerapkan reformasi birokrasi pada 2000-2001 sebagai persiapan menghadapi reformasi perpajakan tiga jilid.

Jilid pertama dilakukan 2002-2008. Jilid kedua berlangsung 2009-2014. Sedangkan reformasi perpajakan jilid ketiga mulai digulirkan tahun 2017 setelah berakhirnya program pengampunan pajak. Targetnya hingga 2024. Reformasi terbesar ini meliputi perubahan dalam organisasi, sumber daya manusia, teknologi informasi dan basis data, proses bisnis, serta peraturan perpajakan.

Reformasi perpajakan memunculkan paradigma baru bahwa wajib pajak adalah partner. Hal ini diwujudkan dengan keberadaan satu jabatan khusus, yaitu *Account Representative* (AR). Tugasnya antara memantau kepatuhan formal wajib pajak, melaksanakan tugas konsultasi, dan membimbing wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

Di tengah proses reformasi perpajakan, Indonesia menghadapi pandemi Covid-19. Fokus Kementerian Keuangan tersedot pada upaya melindungi rakyat sekaligus memulihkan ekonomi dari pandemi.

Kendati demikian, reformasi perpajakan tetap dilakukan sebagai upaya jangka menengah panjang untuk membangun tata perpajakan yang adil, sehat, efektif, dan akuntabel.



Suasana Pasar Jaman Dulu
Foto: KTLV

FAKTA UNIK KEMENTERIAN KEUANGAN

Pada masa awal dibentuk, para pegawai Departemen Keuangan berasal dari pegawai yang semula bekerja pada instansi pemerintah Jepang yang mengurus bidang keuangan yang disebut Zaimubu. Mereka bernaung di bawah sebuah unit yang dibentuk pada 2 September 1945 untuk menjalankan fungsi kesekretariatan –yang saat ini diperingati sebagai hari jadi Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.

Tugas sebagai Menteri Keuangan awal periode kemerdekaan bukan perkara mudah dan sungguh berat. Bahkan, Menkeu AA. Maramis juga sadar betapa berat tanggung jawab ini. Sukarnya menjadi Menteri Keuangan di suatu negara baru yang ekonominya porak peranda akibat peperangan bahkan ditulis oleh Fendy E. W. Parengkuan dalam biografi AA. Maramis, SH.

Sebagai Menteri Keuangan pertama, Samsi Sastrawidagda berusaha mencari dana untuk membiayai perjuangan dan jalannya pemerintahan. Sulitnya kondisi negeri di awal kemerdekaan membuatnya memutar otak mencari sumber-sumber penerimaan. Salah satunya saat itu tebersit kabar bahwa Bank Escompto di Surabaya menyimpan uang peninggalan pemerintahan Hindia Belanda yang disita tentara Jepang. Samsi berhasil membujuk pejabat Jepang untuk menyerahkan uang tersebut. Suatu rekayasa “kekerasan” kemudian disepakati. Badan Keamanan Rakyat (BKR) mengambil dana tersebut dengan operasi “penggedoran” yang dirahasiakan. Berpeti-peti uang gulden dalam waktu singkat dipindahkan dari Bank Escompto ke markas BKR. Uang itu kemudian disumbangkan kepada pemerintah pusat dan dipakai untuk dana perjuangan.

Struktur organisasi Departemen Keuangan awalnya mengadopsi organisasi Zaimubu. Susunannya terdiri atas lima pejabat (sekarang jabatan eselon I).

Setiap pejabat membawahi tiga urusan. Pejabat-pejabat tersebut yakni Pejabat Umum, Pejabat Keuangan, Pejabat Pajak, Pejabat Resi Candu dan Garam, serta Pejabat Pegadaian. Pejabat Resi Candu dan Garam bertugas memaksimalkan penjualan candu dan garam untuk upaya mempertahankan kemerdekaan.

Departemen Keuangan juga sempat dipindahkan akibat kembalinya tentara Belanda (NICA) dengan membonceng tentara Sekutu yang mendarat di Jakarta. Menkeu Soerachman memimpin Departemen Keuangan di Yogyakarta. Unit-unit Departemen Keuangan sebagian ditempatkan di Magelang. Urusan Bea dan Cukai dan Pejabat Pajak dipindahkan ke Prembun (Kebumen). Pejabat Pegadaian serta Pejabat Resi dan Candu dan Garam dipindahkan ke Solo atau Surakarta.

Pada masa kolonial, penyusunan APBN mengacu pada Indische Comptabiliteitswet (ICW) yang berlaku sejak 1867. ICW tak memuat secara rinci susunan dan bentuk anggaran. Keduanya diatur dalam Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie atau biasa disebut Indische Staatsregeling (IS), semacam undang-undang tentang Ketatanegaraan Hindia Belanda.

Pungutan bea dan cukai, atau biasa disebut bea cukai, telah dikenal sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara. Kata "bea" sendiri berasal dari bahasa Sanskerta, sedangkan "cukai" berasal dari bahasa India. Kelembagaannya masih bersifat "lokal" sesuai wilayah kerajaan.

Pada masa awal kemerdekaan, aparat pajak berupaya melakukan penetapan dan pemungutan semua pajak, kecuali pajak bumi dan bea cukai. Antara lain pajak pendapatan, upah, kekayaan, rumah tangga, perseroan, "untung perang", verponding, kupon, potong, pembangunan, radio, bea balik nama, bea warisan, dan bea materai.

Mulanya, wewenang dan urusan lelang berada di bawah kendali Direktorat Jenderal Pajak. Namun, melalui KMK No. 940/KMK.01/1991 dan Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991, BUPN diubah jadi Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN) sebagai penguatan dan penataan tugas dan fungsi BUPN sebagai unit yang menangani urusan piutang dan lelang.

Unit Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pernah berada di bawah unit pajak. Saat masa kepemimpinan Padang Soedirjo sebagai Direktur Jenderal Bea dan Cukai, tanpa alasan yang jelas, pada 1966 status Direktorat Jenderal Bea dan Cukai diturunkan dan berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak. Namun, setelah timbul reaksi pimpinan Bea dan Cukai beserta staf yang langsung menghadap Menteri Keuangan, statusnya segera ditetapkan kembali menjadi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Melalui Undang-Undang (UU) No. 4/1946, obligasi negara pertama dikeluarkan pemerintah untuk mengumpulkan dana sebesar f.1.000 juta. Pemerintah mengeluarkan tiga banderol obligasi, yakni lembar f100 (uang Jepang), lembar f500 (uang Jepang), dan lembar f1.000 (uang Jepang). Dana yang terkumpul akan digunakan untuk pembangunan, membantu perusahaan umumnya, membangun perumahan rakyat, dan membantu belanja negara berhubung jatuhnya harga uang Jepang. Agar makin menarik minat masyarakat, UU No. 4/1946 diperbaiki lewat UU No. 9/1946 tertanggal 5 Agustus 1946. Perkataan "bunga" diubah menjadi "hadiah".



MEMBANGUN KADER KEUANGAN

Sejak masa kolonial, pendidikan dan latihan bagi pengelola keuangan negara berjalan sendiri-sendiri. Mulai terpusat dan terintegrasi dengan kehadiran BPPK.

Oleh Hendri F. Isnaeni



Ruang kelas belajar tempo dulu
Foto: Geheugen Delpher

Pandemi Covid-19 sejak akhir 2019 membuat banyak orang mesti beradaptasi dengan sistem bekerja dan belajar dari rumah. Tak terkecuali proses pembelajaran para pegawai Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang dijalankan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK). Namun, BPPK sudah siap.

BPPK adalah unit Eselon 1 yang bertanggung jawab dalam pengembangan sumber daya manusia pengelola keuangan dan kekayaan negara melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan. BPPK punya visi menjadi lembaga pendidikan dan pelatihan terkemuka yang menghasilkan pengelola keuangan negara kelas dunia.

Sejak 2016, BPPK sudah menggodok metode pembelajaran daring. Setahun kemudian, BPPK meluncurkan portal Kemenkeu Learning Center (KLC), media pembelajaran *online* yang membahas berbagai materi tentang pengelolaan keuangan negara. Diharapkan KLC bisa melahirkan ekosistem pembelajaran yang sesuai dengan Kemenkeu Corporate University (Kemenkeu Corpu).

Kemenkeu Corpu merupakan strategi untuk mencapai visi dan misi Kementerian Keuangan, yakni terwujudnya *link and match* antara pembelajaran, pengelolaan pengetahuan, dan penerapan nilai-nilai dengan target kinerja Kementerian Keuangan.

Dalam perkembangannya, KLC bukan hanya bisa dimanfaatkan para pegawai Kementerian Keuangan tapi juga masyarakat. Antara lain melalui sejumlah program penyuluhan dan pembinaan pelaku usaha dan penyedia barang/jasa via daring.

KLC adalah salah satu upaya BPPK menyediakan media pembelajaran dan mematangkan para pengelola keuangan negara. Sebelum lembaga ini dibentuk pada 1975 dengan nama



Aktivitas belajar di kelas
Foto: Geheugen Delpher

Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan (BPLK), tugas dan fungsi pendidikan digulirkan secara terpisah oleh direktorat jenderal masing-masing.

JEJAK AWAL

Pendidikan kompetensi pengelola keuangan negara merupakan kebutuhan yang tak bisa ditawar-tawar. Pada masa kolonial, beragam kursus diadakan *Departement van Financiën* (Departemen Keuangan). Antara lain kursus untuk pabean atau bea cukai, kontrolir pajak, *landrente* (pajak bumi), hingga *adjunct accounting* pajak.

Kursus-kursus tersebut sempat terhenti pada awal pendudukan Jepang. Banyak tenaga ahli Belanda maupun Indo-Belanda dijebloskan ke kamp-kamp interniran. Pegawai bumiputera yang disertai tugas menjalankan Departemen Keuangan (*Gunseikanbu Zaimubu*) juga kurang

memadai.

Kekurangan tenaga ahli coba ditutupi melalui penyelenggaraan kursus-kursus. Pada Oktober 1942, dibuka kursus-kursus untuk inspektur pajak, kontrolir pajak, kontrolir pajak bumi, kontrolir bea dan cukai, serta adjun akuntan. Tenaga pengajarnya berasal dari pegawai-pegawai tinggi Belanda yang dibebaskan sementara.

Kecuali kursus inspektur pajak dan kontrolir pajak bumi, para pengajar tak bisa menyelesaikan tugas. Sebab, setahun kemudian mereka kembali dimasukkan ke kamp interniran. Namun, berkat kegiatan para pegawai bumiputera dan tersedianya diktat-diktat lengkap, semua kursus dapat diselesaikan.

“Adanya penambahan pegawai ahli merupakan modal untuk membangun administrasi keuangan negara dalam masa-masa perjuangan menjelang dan setelah proklamasi kemerdekaan,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka* Volume 2.

Setelah Indonesia merdeka, Kementerian Keuangan mengandalkan eks pegawai *Gunseikanbu Zaimubu*. Sementara untuk mengisi kekurangan pejabat-pejabat keuangan, pada 1948 diusahakan mendidik kader-kader petugas tingkat menengah. Antara lain melalui kursus penilik pajak di Yogyakarta, yang waktu itu menjadi ibukota Republik. Dalam pelaksanaannya, usaha tersebut terhalang agresi militer Belanda.

“Yang dapat diselesaikan pada waktu itu hanyalah pendidikan untuk tenaga-tenaga rendah di beberapa tempat di wilayah Republik Indonesia,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Kebutuhan tenaga terdidik dan

terampil kian mendesak setelah pengakuan kedaulatan. Sebab, tenaga-tenaga ahli Belanda pulang ke negeri mereka. Untuk mengisi kekosongan, Kementerian Keuangan kembali menggelar kursus.

Mengutip buku *Kabinet Karya: Mendjelang Dua Tahun Kabinet Karya*, 9 April 1957–9 April 1958, Jawatan Pajak menggelar Kursus Pengatur Pajak untuk para lulusan SMP di Bandung, Surabaya, Medan, dan Makassar, serta Kursus Penilik Pajak untuk lulusan SMA di Jakarta.

Khusus untuk pendidikan petugas tingkat menengah, Jawatan Pajak memanggil pengikut-pengikut kursus dari tahun 1948 yang karena

perjuangan tersebar di berbagai tempat. Terkumpul beberapa orang, yang kemudian dididik di Jakarta selama dua setengah tahun. Setelah lulus mereka ditempatkan di daerah yang kekurangan pegawai menengah.

Hal yang sama dilakukan Jawatan Bea Cukai, Akuntan Negara dan Akuntan Pajak yang menyelenggarakan Kursus Thesauri Negara.

Penataan, pengkaderan, dan pembinaan pegawai keuangan diaktifkan kembali setelah pengakuan kedaulatan. Pada 1952, Kementerian Keuangan mengadakan kursus jabatan ajun akuntan, yang meliputi ajun akuntan negara dan ajun akuntan



Jusuf Wibisono
Foto: [wikimedia commons](#)

pajak. Kursus untuk mendidik para calon akuntan negara diadakan di Bandung, sedangkan akuntan pajak di Jakarta.

Sementara untuk pendidikan kader tingkat tinggi, Kementerian Keuangan mengirim beberapa orang ke luar negeri. Yang diberangkatkan terutama tenaga-tenaga dari Jawatan Pajak dan Akuntan.

Agar mempersingkat waktu belajar, diambil mahasiswa-mahasiswa dari fakultas ekonomi dan hukum yang sekurang-kurangnya duduk di tingkat II. Untuk pendidikan pajak dan bea cukai para calon dikirim ke Rijksbelasting Academie, Rotterdam. Sedangkan untuk pendidikan akuntan ke Rotterdam, Amsterdam, dan London.

Pengiriman ke Rijksbelasting Academie dilakukan sampai dua angkatan. Sekembalinya ke Indonesia pada 1955, mereka ditugaskan di daerah-daerah.

“Meskipun jumlahnya tidak banyak, tetapi tambahan tenaga tersebut banyak memberikan bantuan kepada jawatan masing-masing dalam memajukan jawatan-jawatan tersebut,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Menurut buku *Kabinet Karya*, yang dikirim belajar ke Rijksbelasting Academie berjumlah 11 orang; 10 lulus dan telah kembali semua pada akhir 1955. Disusul kemudian rombongan kedua yang terdiri dari 15 orang di mana 10 orang telah lulus.

Pengiriman mahasiswa ke luar negeri, terutama Belanda, tak bisa dilanjutkan karena situasi politik waktu itu. Maka, mau tak mau Kementerian Keuangan saat itu mengadakan pendidikan kader tingkat tinggi sendiri di Indonesia dengan tenaga-tenaga pengajar dari perguruan tinggi dan kementerian-kementerian.

Pendidikan yang Terintegrasi

Selain kursus-kursus,

Kementerian Keuangan mulai memikirkan pendidikan yang terintegrasi. Hal ini direalisasikan ketika Kementerian Keuangan membutuhkan inspektur-inspektur keuangan pada Jawatan Pajak. Surat keputusan yang dikeluarkan Menteri Keuangan Jusuf Wibisono tahun 1956 menjadi dasar diselenggarakan Akademi Pajak di Jakarta.

“Hal ini dilakukan Jusuf Wibisono untuk mendapatkan para pegawai pajak yang kompeten,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Pendidikan di Akademi Pajak diadakan selama tiga tahun. Sebagian mahasiswa diambil dari para penilik pajak yang berijazah Kursus Kontrolir Pajak dan telah bekerja sekurang-kurangnya dua tahun. Selain itu Akademi Pajak menerima pegawai berpangkat penata pajak dan telah bekerja selama tujuh tahun. Tenaga pengajarnya adalah dosen dari Universitas Indonesia dan pegawai tinggi ahli Kementerian Keuangan.

Pendidikan di Akademi Pajak kemudian diperluas dengan adanya jurusan bea dan cukai. Maka, pada 1957, namanya diubah menjadi Akademi Pajak dan Pabean. Sebagaimana jurusan pajak, mahasiswa jurusan bea cukai diambil dari mahasiswa menengah dan harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

“Selama masa pendidikan para mahasiswa dibebaskan dari tugas bekerja kantor sehari-hari dengan maksud agar berkesempatan penuh untuk belajar. Para lulusan mengadakan ikatan dinas selama 5 tahun,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Pada 1959, Akademi Pajak dan Pabean menghasilkan 12 lulusan yang ditempatkan di daerah-daerah dan sebagian kemudian menjadi kepala Kantor Inspeksi Keuangan.

Akademi Pajak dan Pabean

**"YANG DAPAT
DISELESAIKAN
PADA WAKTU
ITU HANYALAH
PENDIDIKAN
UNTUK TENAGA-
TENAGA RENDAH
DI BEBERAPA
TEMPAT DI
WILAYAH REPUBLIK
INDONESIA,"**

Ekonom M. Dawam Rahardjo dalam "Evolusi Struktur Pajak dan Proses Demokratisasi", dimuat Prisma, No. 4, 1985

dibubarkan pada 1959. Sebagai gantinya, pada tahun itu juga Kementerian Keuangan mendirikan Sekolah Tinggi Ilmu Keuangan Negara (STIKN). Mahasiswa Akademi Pajak dan Pabean yang belum selesai pendidikan dipindahkan ke sini.

STIKN didirikan untuk menghasilkan kader-kader pimpinan bagi berbagai jawatan di Kementerian Keuangan. Karena itu pendidikan di lingkungan Kementerian Keuangan dikoordinasikan menjadi satu dan ditingkatkan menjadi setaraf perguruan tinggi.

STIKN memiliki empat jurusan: pajak umum, bea cukai, akuntansi, dan kebendaharaan umum. Lama pendidikan lima tahun yang meliputi tiga tingkat: pendidikan persiapan, pendidikan umum, dan pendidikan keahlian. Para pengajarnya berasal dari Universitas Indonesia dan departemen-departemen.

Pada 1963, kedudukan STIKN disamakan dengan perguruan tinggi negeri. Maka, seluruh lulusannya berhak memakai gelar Sarjana Keuangan Negara.

“Perkembangan lebih lanjut dari Lembaga Pendidikan tersebut akan dikembangkan menjadi suatu Institut Keuangan Negara,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*, Volume 2. Pengembangan itu terjadi pada 1967 dengan nama Institut Ilmu Keuangan.

Tapi sebelum IIK berdiri, ada beberapa akademi yang didirikan Kementerian Keuangan untuk memenuhi kebutuhan personalia yang cakap. Pada 1960, didirikan Akademi Djabatan Ajun Akuntan, yang kemudian dimekarkan menjadi Akademi Ajun Akuntan Negara dan Akademi Ajun Akuntan Pajak. Pada tahun yang sama Kursus Thesauri Negara ditingkatkan menjadi Akademi Thesauri Negara.

Sementara untuk perluasan dari Kursus Tinggi Pengawasan Keuangan dan Kursus Pemeriksa Keuangan



didirikan Akademi Dinas Pemeriksa Keuangan pada 1963 yang berada di bawah Badan Pemeriksa Keuangan. Dua tahun kemudian didirikan Akademi Perbendaharaan Negara sebagai pengembangan dari Kursus Jabatan Penata Perbendaharaan.

Untuk mengintegrasikan akademi dan sekolah tinggi tersebut, Kementerian Keuangan mendirikan Institut Ilmu Keuangan (IIK) pada 15 Desember 1967.

“Institut Ilmu Keuangan adalah lembaga pendidikan di lingkungan Departemen Keuangan yang merupakan pengintegrasian Sekolah Tinggi Ilmu Keuangan Negara, akademi-akademi di lingkungan Departemen Keuangan dan Akademi Dinas Pemeriksa Keuangan,” ungkap Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.).

Dengan pengintegrasian tersebut, akademi atau sekolah tinggi dijadikan

ke IIK dan menjadi jurusan sesuai bidangnya. Akademi Thesauri Negara, Akademi Perbendaharaan Negara, Akademi Dinas Pemeriksa Keuangan untuk Jurusan Umum diintegrasikan menjadi jurusan kebendaharaan umum IIK. Akademi Dinas Pemeriksa Keuangan jurusan perusahaan dan Akademi Ajun Akuntan Negara diintegrasikan menjadi jurusan akuntansi. Akademi Ajun Akuntan Pajak menjadi jurusan pajak umum. Sedangkan STIKN diintegrasikan ke IIK sesuai jurusan masing-masing.

PUSAT PENDIDIKAN

Sejak 1950-an, Kementerian Keuangan juga memiliki program jangka pendek untuk memenuhi kebutuhan internal yang dilakukan Pusat Pendidikan dan Latihan (Pusdiklat) di bawah direktorat



Sekolah Era Kolonial
Foto: KITLV

asing-masing. Di antaranya Pusdiklat Kebendaharaan Umum, Pusdiklat Perpajakan, Pusdiklat Bea dan Cukai, Pusdiklat Pengawasan, Pusdiklat Iuran Pembangunan Daerah dan Pegadaian, serta Pusdiklat Akuntansi Negara atau biasa disebut Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN).

Agar masing-masing direktorat bisa fokus pada tugas dan fungsi teknisnya, Kementerian Keuangan

mendirikan Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan (BPLK) pada 1975. Dengan lahirnya BPLK, semua Pusdiklat dilimpahkan ke BPLK. Demikianlah pula dengan IIK, yang secara berangsur-angsur diintegrasikan ke dalam tugas-tugas BPLK.

Organisasi BPLK berkali-kali mengalami perubahan demi menyesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Pada 2001,

BPLK kemudian berubah menjadi Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK).

BPPK menaungi satu sekretariat dan enam Pusdiklat: Pegawai, Anggaran, Perpajakan, Bea dan Cukai, dan Keuangan Umum. Adapun STAN tak lagi berada di dalam internal organisasi BPPK kendati pembinaannya tetap di bawah BPPK.

Menyusul perkembangan program reformasi birokrasi dan transformasi kelembagaan, Kementerian Keuangan mengubah STAN menjadi Politeknik Keuangan Negara Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (PKN STAN) pada 2015. PKN STAN merupakan perguruan tinggi di lingkungan Kementerian Keuangan, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan melalui kepala BPPK.

“Secara teknis akademik, pembinaan PKN STAN dilaksanakan oleh Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Sedangkan pembinaan secara teknis operasional dan administratif dilaksanakan oleh Menteri Keuangan,” ungkap Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.).

Perkembangan teknologi informasi yang pesat memacu BPPK untuk menggelar media-media pembelajaran digital. Selain meluncurkan KLC pada 2017, BPPK acap menggelar diskusi dan berbagi pengalaman dengan para senior di lingkungan Kementerian Keuangan lewat beberapa program. Salah satunya dengan mengelat *Experiential Learning Week* untuk internal BPPK selama empat hari pada 13-16 April 2021 dalam rangka milad BPPK ke-46.

Sepanjang usianya yang hampir setengah abad, BPPK sudah memainkan peranan penting dalam menghasilkan pengelola keuangan yang unggul.

KISAH “DEBT COLLECTOR” NEGARA

Penagihan piutang bukan hanya pekerjaan swasta. Negara pun punya penagih piutang untuk menjaga kekayaan negara

Oleh Hendaru Tri Hanggoro



Ali Wardhana
Foto: Perpusnas



Kemanan Tidak Stabil
Foto: (gehugendelpher)

TELEPON rumah berdering beberapa kali. Tak ada orang rumah yang mengangkatnya. Beberapa menit kemudian, telepon kembali berdering. Seseorang di rumah mengangkatnya. Si penelepon memberitahu identitasnya: petugas Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (KPKNL DJKN). Dia hendak menagih piutang si pemilik rumah.

Bukannya dapat jawaban bagus, si petugas justru kena semprot pemilik rumah. Petugas dianggap tak punya empati. Pasalnya si pemilik rumah sedang susah. Usahanya terimbas pandemi Covid-19. Pemasukannya jadi berkurang sehingga kewajiban membayar utang ke negara jadi terhambat.

Cerita semacam ini kaprah

dialami oleh para petugas KPKNL ketika menagih para debitur selama pandemi Covid-19. Pengalaman baru buat semuanya. Sebelumnya tak ada yang pernah seperti ini. Situasi ini membuat KPKNL membuat strategi khusus agar pengurusan piutang negara tetap sesuai target kantor pusat DJKN.

“Kita berikan semangat kepada debitur, sehingga debitur merasa diperhatikan dengan keadaan ekonomi yang mereka alami dan akhirnya debitur menyadari kewajiban yang harus diselesaikan ke KPKNL,” kata Ramidah, Kepala Seksi Hukum dan Informasi KPKNL Padang Sidempuan, dikutip dari situs resmi DJKN.

Piutang negara merupakan salah satu jenis kekayaan negara. Di tengah pandemi Covid-19 yang

menguras keuangan negara dalam-dalam, kebijakan pengelolaan piutang negara menjadi pendukung percepatan pemulihan ekonomi negara. Masalahnya, sebelum pandemi pun, mengelola piutang negara bukan perkara gampang. Sekarang ditambah pandemi, pengelolaan piutang negara menjadi tantangan yang lebih berat untuk DJKN dan pegawainya.

Meski bukanlah satu-satunya kekayaan negara, piutang negara telah menjadi indikator sehatnya pengelolaan kekayaan negara dan kinerja DJKN.

PENGUASA PERANG BERTINDAK

Jangankan sekarang, dulu pun tak mudah menagih piutang-piutang negara. Padahal pemerintah sudah berbaik hati memberikan bantuan

uang atau modal kepada badan-badan swasta dan semi-pemerintah.

Penagihan piutang merupakan salah satu wewenang Kementerian Keuangan. Hal ini tersurat dalam Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1948 yang mengatur lapangan pekerjaan, susunan, pimpinan dan tugas-kewajiban Departemen Keuangan. Salah satunya: melakukan pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran negara serta penagihan piutang negara. Tugas penagihan menjadi tanggung jawab Thesauri Negara.

Namun, situasi ekonomi dan politik tak memungkinkan penagihan berjalan lancar. Banyak yang tidak bayar atau telat bayar.

Selama 1950-an, perekonomian Indonesia memang masih dalam keadaan mengkhawatirkan. Produksi perkebunan menurun, cadangan devisa menipis, inflasi naik, dan anggaran negara defisit. Untuk mengatasi keadaan itu, pemerintah menempuh beragam cara.

“Terutama atas tindakan-tindakan

dengan tujuan mengurangi volume impor serta meningkatkan ekspor,” tulis Oey Beng To dalam *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia*.

Tindakan konkret dari gagasan tersebut antara lain membatasi kredit bagi para pengimpor dan memperbesar kredit bagi pengusaha ekspor. Dari kredit ini, pemerintah berharap dua hal: keuntungan ekspor sekaligus adanya piutang negara yang kala itu menjadi komponen utama kekayaan negara.

Selama 1950-an situasi keamanan di beberapa wilayah juga tak stabil. Pemberontakan mekar dan berkobar di berbagai daerah. “Kesempatan tersebut dimanfaatkan oleh sektor-sektor swasta yang berutang kepada negara atau kepada badan-badan yang baik langsung maupun tidak langsung dimiliki oleh negara untuk tidak melaksanakan kewajibannya dalam membayar utang,” tulis Retno Nur Indah dalam “Pembaharuan Hukum di Bidang Piutang Negara di Indonesia”, tesis di Universitas Indonesia.

Untuk menagih piutang

negara inilah dibentuklah Panitia Penyelesaian Piutang Negara (P3N). Lembaga ini dibentuk pada 1958 melalui Keputusan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat No. Kpts/Peperpu/0241/1958.

Maklum, saat itu seluruh wilayah Indonesia berada dalam keadaan bahaya (*Staat van Oorlog en Beleg* atau SOB) sejak Maret 1957. Akibatnya militer punya wewenang besar dalam mengatur negara, termasuk urusan ekonomi. Karena itulah, peraturan tentang piutang negara dikeluarkan oleh militer.

Piutang negara menurut aturan penguasa perang tersebut meliputi utang-utang perorangan atau badan kepada bank-bank negara, PT Negara, Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan, dan Yayasan Urusan Bahan Makanan.

Demi mengefektifkan usaha-usaha penagihan piutang negara, dibentuk suatu aparat operatif kepolisian dalam bentuk badan koordinasi penilikan harta benda. “Badan-badan ini di tingkat terakhir



Gedung Kementerian Keuangan di Makassar
Foto: geheugendelpher

mengambil tindakan-tindakan yang perlu terhadap oknum-oknum yang enggan/tidak melunasi hutang-hutang dan kewajiban-kewajibannya terhadap negara, antara lain dengan jalan penilikan harta bendanya,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*, Volume 2.

Meski singkat, kerja P3N mampu menagih piutang negara yang macet. Sebab, badan ini dapat memotong jalur. Sebelumnya, penagihan harus melalui tiga tahap lembaga peradilan: pengadilan negeri, tingkat banding pada pengadilan tinggi, dan kasasi Mahkamah Agung. “Sehingga memakan waktu bertahun-tahun lamanya dalam penyelesaian piutang negara/kredit macet,” lanjut Retno.

Melihat kinerja P3N cukup baik, pemerintah memperpanjang masa kerjanya hingga batas waktu yang tak ditentukan.

Pada 1960, P3N berubah nama jadi Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Selain itu, badan ini diperkuat lewat Undang-undang (UU) No. 49. Prp. Tahun 1960 sebagai payung hukum karena aturan penguasa perang tidak berlaku lagi.

UU tersebut mencantumkan PUPN berada di bawah menteri keuangan. Secara struktural, PUPN cukup unik. Ia berada di bawah menteri keuangan langsung, tapi tidak setara dengan posisi direktorat.

Guna mengejar debitur di daerah, UU mewajibkan pendirian PUPN di berbagai daerah tingkat I. Anggotanya terdiri atas pejabat departemen keuangan, pejabat angkatan perang, dan pejabat pemerintah lainnya yang dianggap perlu.

Tugas PUPN tak jauh beda dari P3N; mengurus dan mengawasi piutang atau kredit dari negara kepada pemohon. Pembentukan PUPN makan waktu transisi selama satu tahun. Selama itu P3N masih bertugas seperti biasa.

Pada 26 Desember 1961, PUPN akhirnya terbentuk. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Pertama No. 454/MP/1961.

Perubahan susunan juga terjadi di tubuh Kementerian Keuangan. Dengan Surat Keputusan Wakil Menteri Pertama Bidang Keuangan tanggal 24 Agustus 1962 No. WMP/KEU.100/62, tugas-tugas dan wewenang Thesauri Jenderal dalam Departemen Keuangan beralih kepada Menteri Urusan Anggaran Negara dan institut Thesauri Negara pada Departemen Keuangan dulu dihapuskan.

“Pegawai-pegawai Thesauri Negara sebagian dipindahkan ke Urusan Anggaran Negara dan sebagian lagi menjadi pegawai Departemen Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan,” catat buku *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Bersama itu, keadaan ekonomi Indonesia makin berat. Harga-harga naik. Inflasi melonjak dua kali lipat. Keadaan makin berat ketika Presiden Sukarno memutuskan untuk menolak modal dan bantuan dari negara-negara Barat. Pinjaman lunak memang datang dari negeri-negeri berhaluan kiri, tetapi itu belum cukup untuk memperbaiki perekonomian Indonesia.

PUPN mengemban tugas tak ringan. PUPN diharapkan ikut menyumbang perbaikan ekonomi Indonesia. Penagihan piutang negara pun digiatkan. Tapi hasilnya tak maksimal. Para debitur kesulitan membayar utang lantaran situasi ekonomi memburuk. Ini berimbas pada berkurangnya potensi untuk mengelola kekayaan negara. Padahal saat itu Indonesia sedang butuh banyak biaya untuk pembangunan sarana Asian Games 1962 dan proyek mercusuar Sukarno lainnya.

“SEHINGGA MEMAKAN WAKTU BERTAHUN-TAHUN LAMANYA DALAM PENYELESAIAN PIUTANG NEGARA/ KREDIT MACET,”

Retno Nur Indah dalam “Pembaharuan Hukum di Bidang Piutang Negara di Indonesia”, tesis di Universitas Indonesia.

MEROMBAK ORGANISASI

Memasuki masa Orde Baru, taji PUPN juga belum berubah. Jumlah piutang negara yang tak tertagih masih cukup besar. “Jumlah piutang negara yang tak dapat diselesaikan selama periode tahun 1967, 1968, dan 1969 adalah sebanyak Rp424.599.000,” tulis *Kompas*, 17 September 1969.

Sebenarnya, pemerintah telah menyadari kelemahan PUPN. Maka, melalui melalui Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 57/Men.Keu/67, organisasi Kementerian Keuangan ditata ulang. Keputusan tersebut antara

lain mengatur dan menetapkan badan-badan pembantu pimpinan di lingkungan Kementerian Keuangan, termasuk di dalamnya PUPN. Tapi itu tak berpengaruh banyak terhadap penagihan piutang.

“Hal itu disebabkan karena berbagai faktor, antara lain: penanggung utang menghilang, penanggung utang berada dalam tahanan, penanggung utang meninggal dunia, penyelesaiannya masih dalam sengketa, penanggung utang dinyatakan pailit dan perusahaan penanggung utang sudah dilikwidir,” lanjut *Kompas*.

Berdasarkan UU No 49 Prp Tahun 1969, PUPN memang punya wewenang menyita atau menyandera barang-barang dari debitur yang tak mampu membayar utangnya. Tapi pegawai PUPN harus memiliki surat keterangan untuk izin penyanderaan dari instansi pemerintah yang berwenang. Penyitaan pun hanya dapat dikenakan kepada debitur yang mampu.

Debitur-debitur mampu itu tak habis akal. Tahu jadi sasaran PUPN, mereka melakukan berbagai siasat untuk lari dari utang seperti membuat alasan sakit dan tak mampu. Akibatnya, PUPN tak bisa mengeksekusi wewenangnya secara leluasa.

Para debitur justru merasa senang jika utangnya diurus PUPN. Dengan begitu, mereka yakin bisa menarik-ulur utangnya. Di mata mereka, PUPN bukan lembaga yang berwibawa dan punya taji. Tapi kesan ini diubah oleh Ali Wardhana, sang Menteri Keuangan pada 1968-1983.

Besaran piutang negara sampai membuat Ali Wardhana mewanti-wanti pegawai PUPN untuk terus mengejar para debitur nakal tersebut. “Bila piutang-piutang negara yang besar jumlahnya itu tidak dikembalikan kepada negara,



Kemiskinan Tahun 1950
Foto: geheugendelpher

maka sudah pasti hal tersebut akan membawa kerugian yang tidak sedikit,” kata Ali Wardhana dikutip dari *Kompas*, 13 September 1969.

Namun PUPN tetap tak mampu menangani penyerahan piutang negara yang berasal dari kredit investasi. Mengingat kian pentingnya lembaga penagih piutang negara ini, pemerintah menata kembali PUPN.

Pada 1976, lembaga ini tak sekadar panitia, tapi sudah berganti nama jadi Badan Urusan Piutang Negara (BUPN) melalui Keputusan Presiden No. 11 tahun 1976.

Berbeda dari PUPN yang merupakan panitia interdepartemental dan hanya

menetapkan produk hukum dalam pengurusan piutang negara, BUPN dibentuk dengan tugas mengurus penyelesaian piutang negara. Nomenklatur panitia juga biasanya bersifat sementara, sedangkan badan lebih permanen dan tegas.

Sebagai penjabaran Keppres, terbit Surat Keputusan (SK) No. 517/MK/IV/1976 tentang susunan organisasi dan tata kerja BUPN. Dalam SK, tugas pengurusan piutang negara dilaksanakan oleh Satuan Tugas (Satgas) BUPN.

Pelan-pelan BUPN mulai menunjukkan tajinya.

“Sekarang ini kalau mendengar nama BUPN, orang sudah takut,”

kata Ali Wardhana dalam *Kompas*, 23 Oktober 1976.

Perubahan nama dari panitia ke badan juga menandakan perubahan cara kerja. Kini BUPN harus melaporkan kinerjanya tiap enam bulan ke Menteri Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan ini tak hanya berisi total piutang yang berhasil ditagih dan masih tertunggak, tetapi juga inventarisasi masalah yang ditemui pegawai BUPN.

Pemerintah mengatakan kewajiban menyerahkan laporan ini bukan bermaksud menghakimi kinerja BUPN, melainkan lebih kepada pemecahan masalah. “Buat BUPN ini merupakan perlindungan. Jika terjadi kesulitan, harus segera dilaporkan. Dengan demikian ada tangan lebih tinggi yang dapat mengatasinya,” terang *Kompas*.

MENGHADAPI TANTANGAN

Masalah BUPN tak pernah lepas dari kenakalan para debitur. Mereka seringkali lebih lihai daripada penagih piutang. Tak heran jika dari piutang negara yang berjumlah Rp352 miliar pada 1982, baru tertagih Rp40 miliar. Tapi secara kinerja, BUPN kian baik. Penyitaan barang-barang bukan lagi cuma ancaman.

Masalah barunya ialah bagaimana barang-barang sitaan akan diproses untuk dijadikan kekayaan negara? Jawabannya: dilelang. Tapi ini bukan wewenang BUPN. Karena itu wewenang BUPN diperluas. Tak hanya menyita, tapi juga boleh melelang barang-barang sitaan itu untuk dimasukkan sebagai kekayaan negara.

Sebelumnya wewenang melelang berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak. Maka, melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 940/KMK.01/1991 dan Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991, BUPN diubah jadi

Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN).

“Diperlukan penguatan dan penataan tugas dan fungsi BUPN. Hal tersebut dilakukan dengan diintegrasikannya fungsi lelang yang sebelumnya berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak kepada unit baru yang menangani urusan piutang dan lelang,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Sebagai tindak lanjut, Kementerian Keuangan memutuskan bahwa tugas operasional pengurusan piutang negara dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N), sedangkan tugas operasional lelang dilakukan oleh Kantor Lelang Negara (KLN).

Perubahan ini diikuti pula oleh meningkatnya tantangan dalam mengelola kekayaan negara. Krisis ekonomi menerpa pada 1997-1998. Bank-bank swasta kesulitan membayar simpanan nasabahnya dan juga menarik piutang. Begitu pula dengan bank-bank negara. Untuk membantu bank-bank swasta tersebut, pemerintah mengeluarkan program Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) pada Desember 1998.

Beberapa bank sebagian dana BLBI dan selamat. Celakanya beberapa bank justru tetap bangkrut. Sedangkan pemiliknya tak punya itikad baik untuk membayar utangnya kepada negara. Dana BLBI bahkan dikemplang oleh beberapa pemilik bank swasta. Tugas BUPLN mengejar pada debitur nakal itu.

Mengingat tantangannya kian berat, BUPLN pun mengalami perombakan setelah reformasi 1998. “Dalam rangka menjawab kebutuhan dan ekspektasi masyarakat terhadap upaya peningkatan kinerja pengurusan piutang negara dan pelayanan lelang, dilakukan

perubahan organisasi yang cukup mendasar yaitu dari semula kepengurusan piutang dan lelang negara,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y.

Perubahan itu menyangkut struktural BUPLN, nomenklatur, dan fungsi operasionalnya. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 177 Tahun 2000 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001, BUPLN ditingkatkan menjadi Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN). Fungsi operasionalnya dilaksanakan oleh Kantor Pengurusan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN).

Semangat reformasi terus berhembus pada instansi pemerintahan. Pada 2006, muncul gagasan untuk menggabungkan fungsi DJPLN, Direktorat Jenderal Pengelolaan Barang Milik/ Kekayaan Negara, dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan. Tak perlu lama, gagasan itu disetujui.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2006, DJPLN berubah menjadi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), dan KP2LN berganti nama menjadi Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dengan tambahan fungsi pelayanan di bidang kekayaan negara dan penilaian.

Seiring perluasan fungsi dan wewenang, Kementerian Keuangan memandang perlu untuk meningkatkan kualitas para pegawai DJKN. Tak cukup hanya dengan pelatihan, tapi juga dengan membentuk tenaga pengkaji.

Terakhir, Kementerian Keuangan menunjuk Ronald Silaban sebagai Direktur Jenderal Kekayaan Negara pada Maret 2021. Menteri Keuangan Sri Mulyani berharap penunjukan ini memperkuat taji DJKN dalam mengejar piutang negara seperti kasus BLBI dan mengelola kekayaan negara lainnya.*

SURAT UTANG MEMBANGUN NEGERI

Oleh Randy Wirayudha

Obligasi jadi alternatif pembiayaan pembangunan lewat partisipasi masyarakat. Bahkan di saat pandemi, strategi ini menjadi sumber pembiayaan defisit untuk penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi.



U NTUK kali ketiga di tahun 2021 pemerintah mengencarkan basis investor domestik dengan membidik kelompok milenial. Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) membuka masa penawaran Saving Bond Ritel atau Surat Utang Negara (SBR/SUN) seri SBR010 periode 21 Juni-15 Juli 2021 dengan *tagline*: “Pilihan Berharga untuk Tumbuh Bersama”.

DJPPR menjamin investasi ini aman dan minim risiko karena pemerintah tak pernah terlambat membayar pokok dan bunganya pada momen jatuh tempo, tetap untung, sekaligus mendorong peran kaum milenial dalam pembangunan negeri. Investasi obligasi ritel ini akan dipakai sebagai salah satu sumber pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Selain dengan menerbitkan obligasi ritel, DJPPR memfasilitasi pendanaan pembangunan infrastruktur di berbagai wilayah Indonesia dari APBN yang bersumber dari obligasi lain. Misalnya, Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara untuk proyek pembangunan jalur kereta api Trans-Sulawesi yang membentang dari Makassar sampai Parepare.

Pembiayaan APBN lewat cara-cara alternatif semacam itu merupakan salah satu tugas pokok DJPPR, salah satu institusi di Kementerian Keuangan (Kemenkeu). DJPPR memiliki visi menjadi unit yang profesional dalam mendukung pembiayaan APBN dan investasi publik secara efisien sekaligus mengelola risiko dan menjaga kesinambungan fiskal.

DJPPR baru dibentuk pada 2014. Namun, penjualan obligasi negara untuk pembiayaan pembangunan sudah berjalan sejak republik baru lahir.

DANA PERJUANGAN

Dalam realisasi APBN, penerimaan



Ir. Raden Mas Pandji Soerachman Tjokroadisoerio
Foto: KITLV

negara selalu lebih kecil dibandingkan belanja negara. Hal ini menyebabkan terjadinya defisit pada APBN. Karena itu pemerintah mencari sumber pembiayaan lain yang bisa dimanfaatkan.

Pembiayaan APBN dengan menggunakan instrumen utang merupakan hal yang lazim dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam APBN, sumber pembiayaan melalui utang dapat diperoleh dari pinjaman luar negeri, pinjaman dalam negeri, maupun penerbitan surat utang.

Di awal kemerdekaan, anggaran negara masih terbatas. Sementara pemerintah harus menghadapi Belanda secara militer maupun diplomasi dan juga tetap menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. Namun, penerimaan dari pemungutan pajak tidak mencukupi.

Urusan pembiayaan menjadi tanggung jawab Pejabat Keuangan, salah satu unit di bawah Kementerian

Keuangan yang menangani urusan anggaran negara, perbendaharaan dan kas negara, uang, bank, serta kredit. Salah satu langkah untuk mencari sumber pembiayaan negara adalah dengan menggulirkan program Pindjaman Nasional 1946.

Melalui Undang-Undang (UU) No. 4/1946, Menteri Keuangan punya kuasa untuk menjual obligasi demi mengumpulkan dana sebesar f1.000 juta. Pemerintah mengeluarkan tiga banderol obligasi, yakni lembar f100 (uang Jepang), lembar f500 (uang Jepang), dan lembar f1.000 (uang Jepang).

Menurut *Pantja Raja* terbitan 15 Mei 1946, dana yang terkumpul akan digunakan untuk pembangunan, membantu perusahaan umumnya, membangun perumahan rakyat, dan membantu belanja negara berhubung jatuhnya harga uang Jepang.

Penjualan dibuka pada 15 Mei-15 Juni 1946 namun terus diperpanjang

“PADA TAHUN PERTAMA PENERBITAN TERKUMPUL UANG SEBESAR LIMA RATUS JUTA RUPIAH,”

buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia: Periode 1945-sekarang*,

sampai target tercapai sebelum tutup tahun 1946. Agar makin menarik minat masyarakat, UU No. 4/1946 diperbaiki lewat UU No. 9/1946 tertanggal 5 Agustus 1946. Perkataan “bunga” diubah menjadi “hadiah”.

“Pada tahun pertama penerbitan terkumpul uang sebesar lima ratus juta rupiah,” catat buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia: Periode 1945-sekarang*, yang diterbitkan Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. “Hasil penerbitan surat utang ini, selain digunakan untuk membiayai sektor pertanian dan kerajinan rakyat, juga berhasil meredam inflasi.”

Kebhasilan penjualan obligasi negara tersebut mendorong pemerintah untuk mengeluarkan program serupa. Struktur organisasi Kementerian Keuangan kemudian dirombak. Dibentuklah Pejabatan Uang, Bank, dan Kredit yang sebelumnya berada di bawah Pejabatan Keuangan. Dengan adanya pejabat baru tersebut, pemerintah menggulirkan program pinjaman negara dengan masa pendek.

Melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 20/1947, yang kemudian disahkan menjadi UU No. 30/1947, pemerintah menawarkan promes negara. Targetnya terkumpul hingga Rp100 juta. Sehelai promes negara (surat berharga) berharga Rp1.000 (seribu rupiah) dan masa berlakunya enam bulan dari tanggal pengeluaran.

Dengan PP tersebut, penduduk diberi kesempatan untuk meminjamkan kepada pemerintah dalam jangka waktu enam bulan, baik berupa uang maupun barang yang berguna bagi pertahanan/kemiliteran di masa perang. Sebagai tanda utang akan diberikan surat promes yang dapat ditukar dengan uang mulai tanggal 28 Januari 1948.

Promes negara ialah surat-surat berharga (*waarde papieren*), yang dapat diperdagangkan dalam masyarakat. Jika memerlukan uang tunai, setiap pemegang promes negara dapat menjual

atau menggadaikannya. Namun, promes negara tak bisa dijual atau digadaikan kepada jawatan atau badan pemerintah, hanya kepada seorang atau badan partikelir. Pengurusan promes negara diserahkan kepada Bank Negara di Yogyakarta.

Program pinjaman jangka pendek kembali digulirkan tahun berikutnya. Melalui PP No. 25/1948, pemerintah bermaksud meminjam uang untuk sembilan bulan sebanyak Rp100 juta dengan sewa modal 6 persen. Tiga bulan kemudian, 13 November 1948, melalui PP No. 66 diadakan perubahan; selain sewa modal 6 persen diberikan pula *premie-risiko* sebesar 12 persen.

Kebijakan-kebijakan tersebut menunjukkan, “Bagaimana sulitnya untuk mencari alat-alat pembiayaan negara pada waktu itu,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*, Volume 2.

DANA PEMBANGUNAN

Untuk efisiensi dan koordinasi yang lebih baik, perombakan struktur organisasi Kementerian Keuangan dilakukan pada 1948. Nomenklatur pejabat diubah menjadi jawatan. Salah satu jawatan yang dibentuk adalah Thesauri Negara, gabungan Pejabatan Keuangan serta Pejabatan Urusan Utang, Kredit, dan Bank. Tugasnya melaksanakan fungsi anggaran dan perbendaharaan.

Salah satu pekerjaan besar Thesauri Negara adalah mengawal kebijakan *sanering* (pengguntingan uang) yang diambil Sjafruddin Prawiranegara sebagai Menteri Keuangan dalam Kabinet Republik Indonesia Serikat. Kebijakan ini diambil untuk mengatasi defisit anggaran yang tinggi.

“Kebijakan ekonomi *sanering* ini dikenal oleh rakyat dengan istilah Gunting Syafruddin karena secara harfiah memang dilakukan pemotongan uang menjadi dua bagian,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed) dalam

Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa.

Dalam kebijakan ini, semua uang NICA dan uang kertas De Javasche Bank lainnya dengan nominal lebih dari Rp2,50 dipotong menjadi dua bagian. Bagian kiri ditukar dengan uang kertas baru De Javasche Bank. Bagian kanan ditukar dengan 3 persen Obligasi Republik Indonesia.

Selain itu, semua simpanan giro dan simpanan lainnya di bank di atas Rp400 harus di tukar dengan 3 persen Obligasi Republik Indonesia yang akan dibayar kembali secara cicilan dalam jangka waktu 40 tahun. Semua bank wajib memindahkan setengah dari simpanan itu ke rekening “Pendaftaran Pinjaman Negara 3 persen 1950”. Obligasi yang dikeluarkan khusus untuk tujuan penukaran tersebut dinamakan “Pinjaman Darurat 1950” atau “Obligasi R.I. 1950”.

“Penerbitan tersebut dilakukan untuk mencapai konsolidasi utang negara yang berjangka pendek dan mengatur peredaran uang,” tulis buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia*.

Pemerintah juga berupaya agar dana masyarakat dapat disalurkan ke sektor-sektor investasi yang produktif. Sebagai wadahnya, bursa efek dibuka secara resmi pada 3 Juni 1952. Namun, bursa efek kurang berkembang.

“Surat-surat berharga yang banyak diperdagangkan di bursa terutama adalah obligasi-obligasi pemerintah dan saham saham dari perusahaan-perusahaan asing,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Pada pertengahan 1950-an, kondisi perekonomian belum membaik. Sebagian besar penerimaan negara berasal dari utang luar negeri, yang dipakai untuk menghadapi pemberontakan di daerah maupun proyek-proyek pembangunan. Untuk itu pemerintah menerbitkan sejumlah obligasi sebagai salah satu instrumen utang pemerintah. Antara lain Obligasi



Suasana di jalan medan tempo dulu
Foto: geheugendelpher_nl



Rumah Zaman Dulu di Solok
Foto: wikimediacommons

Konsolidasi 1959 dan Obligasi Berhadiah 1959.

Penerbitan Obligasi Konsolidasi 1959 dilakukan terkait kebijakan moneter untuk mengganti uang rakyat yang dibekukan di bank-bank pemerintah berdasarkan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 26/1959. Obligasi ini diterbitkan dengan bunga 3,5 persen dan berjangka waktu 40 tahun dengan total *outstanding* sebesar Rp5 miliar.

Sedangkan Obligasi Berhadiah 1959 diterbitkan pada 17 Agustus 1959



Kemiskinan Indonesia
Foto: geheugendelpher_nl

senilai Rp2 miliar dengan bunga 6 persen sesuai UU Darurat No. 3/1959 tentang Pengeluaran Pinjaman Obligasi Berhadiah Tahun 1959. Penerbitan obligasi ini dilakukan untuk pembiayaan pembangunan. Tingkat bunga yang cukup tinggi sebesar 6 persen ditetapkan untuk menarik minat masyarakat.

“Obligasi Berhadiah berjangka waktu 30 tahun ini kemudian banyak dibeli pemodal individu dalam negeri,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Untuk menangani pekerjaan yang kian menumpuk, susunan organisasi pengelola keuangan negara dirombak pada 1962. Thesauri Negara dihapus.

Tugas dan wewenangnya dialihkan ke Departemen Urusan Anggaran Negara, yang memegang tugas perencanaan dan penyusunan anggaran negara. Selain itu dibentuk pula Departemen Urusan Pendapatan, Pembiayaan, dan Pengawasan yang bertugas melaksanakan perbendaharaan dan kas negara. Sebagian pegawai Thesauri Negara dipindahkan ke Departemen Urusan Anggaran Negara dan sebagian lagi ke Departemen Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan.

Pada 1964, untuk membiayai pembangunan nasional, pemerintah kembali menerbitkan obligasi yang dikenal dengan nama Obligasi

Pembangunan 1964. Obligasi ini diterbitkan dengan bunga 6 persen dengan total *outstanding* sebesar Rp10 miliar.

Namun, obligasi-obligasi tersebut mengalami kegagalan. Pembayaran kewajiban kacau balau karena pemerintah tak punya uang. Harga obligasi juga turun sejak pemerintah melakukan devaluasi rupiah pada 1966.

“Periode ini merupakan masa suram dalam sejarah pengelolaan keuangan negara dan dalam jangka waktu yang cukup panjang pemerintah berhenti menerbitkan Surat Utang Negara,” ungkap Tarmiden Sitorus dalam *Pasar Obligasi Indonesia: Teori dan Praktik*.



Kemiskinan Indonesia
Foto: geheugendelpher_nl

OBLIGASI KEDALUWARSA

Pemerintahan Orde Baru mewarisi kewajiban pembayaran obligasi-obligasi yang diterbitkan tahun 1950, 1959, dan 1964 atau dikenal dengan istilah Obligasi Lama. Pada 1978, pemerintah berusaha mempercepat pelunasan terhadap sisa *outstanding* seluruh seri obligasi yang masih beredar di masyarakat. Yang ditugaskan untuk melaksanakan pelunasan adalah Direktur Jenderal Moneter Dalam Negeri (DJMDN).

Terbentuknya DJMDN tak bisa dilepaskan dari perubahan susunan organisasi Kementerian Keuangan secara besar-besaran pada 1966. Saat

itu dibentuk beberapa direktorat baru pada Kementerian Keuangan. Salah satunya Direktorat Jenderal Keuangan. Pada 1975, Direktorat Jenderal Keuangan diubah menjadi menjadi Direktorat Jenderal Moneter (DJM) dengan tugas dan fungsi lebih luas.

Namun, pada 1979, nomenklatur DJM dihapuskan. Sebagai gantinya dibentuk Direktorat Jenderal Moneter Dalam Negeri (DJMDN) dan Direktorat Jenderal Moneter Luar Negeri (DJMLN) –kelak, pada 1988 digabung lagi menjadi DJM.

Upaya menyelesaikan Obligasi Lama tidak berjalan mudah. Pelunasan dilaksanakan mulai 16 Maret 1979 di Kantor Kas Negara yang ditunjuk,

yaitu sebanyak 23 kantor di seluruh Indonesia. Selanjutnya obligasi-obligasi tersebut dimusnahkan di PN Kertas Padalarang pada 1985.

Kendati Obligasi Lama sudah kedaluwarsa, rupanya masih ada pemegang atau ahli waris pemegang obligasi yang mengupayakan permintaan pelunasan. Persoalan ini bahkan menjadi berlarut-larut. Pada 2001, Kementerian Keuangan memutuskan tuntutan atas klaim obligasi lama tetap tidak dapat dipenuhi karena sudah kedaluwarsa.

“Keputusan tersebut diperkuat dengan putusan pengadilan termasuk putusan atas permohonan kasasi dari pemegang obligasi lama yang

memutuskan untuk menolak tuntutan agar pemerintah melunasi obligasi tersebut,” tulis buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia Periode 1945-Sekarang*.

Setelah lama berhenti menerbitkan obligasi, pemerintah kembali melirik sumber alternatif pembiayaan pembangunan ini. Salah satunya dengan menerbitkan obligasi internasional. Pada 1980-an, pemerintah menerbitkan Surat Utang Negara (SUN) dalam denominasi Yen di pasar perdana Jepang yang dikenal dengan nama *Samurai Bonds*.

Penerbitan *Samurai Bonds* terdiri dari tiga seri dengan nominal masing-masing sebesar JPY10.000.000.000, yakni *Yen Bonds of 1981 – Series 1*, *Yen Bonds of 1982 – Series 2*, dan *Yen Bonds of 1983 – Series 3*. Kelak, *Samurai Bonds* dilakukan pada tahun-tahun berikutnya.

Namun, selama Orde Baru, pemerintah lebih mengandalkan pembiayaan pembangunan melalui

utang luar negeri. Utang luar negeri dengan nominal valuta uang asing sensitif terhadap gejolak nilai tukar. Terbukti, Indonesia harus mengalami krisis ekonomi dan moneter pada 1997.

SUMBER UTAMA

Salah satu dampak dari krisis adalah bank-bank mengalami kesulitan likuiditas. Untuk mengatasinya, pemerintah meluncurkan program rekapitalisasi perbankan bank umum lewat PP No. 84/1998.

“Pemerintah menganggap bahwa Bank Umum merupakan lembaga intermediasi yang memiliki peran penting dalam mempercepat pemulihan ekonomi Indonesia sehingga memerlukan permodalan yang cukup,” tulis buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia Periode 1945-Sekarang*.

Pada 1999, Kementerian Keuangan membentuk Tim *Debt Management Unit* (DMU) di bawah Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan. Tugasnya mengelola utang pemerintah dan obligasi negara yang diterbitkan demi penyehatan perbankan akibat krisis ekonomi dan moneter. Dua tahun kemudian, Tim DMU diubah menjadi Pusat Manajemen Obligasi Negara (PMON) di bawah Sekretariat Jenderal yang secara khusus mengelola Surat Utang Negara (SUN).

Penerbitan surat utang secara legal disahkan dalam Pasal Peralihan UU No. 24/2002 tentang Surat Utang Negara (SUN). Dalam perkembangannya, SUN menjadi instrumen utama sumber pembiayaan defisit APBN. Hal ini kali pertama dilakukan pada 2002 melalui metode *bookbuilding*. SUN yang diterbitkan berupa Obligasi Negara seri FR0021.



Suasana di Jalan Raya Surabaya tempo dulu
Foto: geheugendelpher_nl

Pemerintah melakukan pengembangan metode penerbitan SUN. Pada 8 April 2003 pemerintah berhasil melakukan Lelang Surat Utang Negara untuk kali pertama dengan menerbitkan Obligasi Negara seri FR0022. Kemudian secara bertahap, pemerintah melaksanakan penerbitan SUN reguler di pasar perdana.

Dengan strategi pengelolaan utang yang baik, rasio utang pemerintah bisa diturunkan ke level aman pada 2007. Sejak itu pula pengelolaan keuangan negara tidak lagi berfokus pada isu utang.

Pemerintah juga mengembangkan surat berharga dengan menggunakan prinsip syariah. Sebagai implementasinya, dikeluarkan kebijakan penerbitan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) melalui UU No. 19/2008. Tak lama setelah diundangkan, pemerintah menerbitkan SBSN atau Sukuk Negara untuk kali pertama pada 26 Agustus 2008 melalui *bookbuilding* yakni seri *Islamic Fixed Rate* IFR001.

Selain dalam nominal rupiah, pemerintah menerbitkan SUN dalam valuta asing bagi investor luar negeri seperti *Global Bonds* dan *Samurai Bonds*. Penerbitan *Samurai Bonds*, misalnya, dilakukan pada Mei 2019 dengan enam seri: RIJPY0522, RIJPY0524, RIJPY0526, RIJPY0529, RIJPY0534, dan RIJPY0539. Penerbitan ini tercatat sebagai transaksi penerbitan *Samurai Bonds* melalui *Public Offering* terbesar yang dilakukan oleh negara di benua Asia.

Sejak 2004, Kementerian Keuangan berkali-kali merombak unit pengelola utang. Mulanya unit pengelolaan utang disatukan dalam Direktorat Jenderal Perbendaharaan. PMON menjadi Direktorat Pengelolaan SUN. Sedangkan Direktorat Dana Luar Negeri menjadi Direktorat Pengelolaan Pinjaman dan Hibah Luar Negeri.

Dalam perkembangannya, agar lebih transparan dan akuntabel, pengelolaan utang dipusatkan dalam satu unit

tersendiri. Melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 131/PMK.01/2006, terbentuklah Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU).

“Sesuai dengan PMK tersebut, Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang melakukan tugas perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang pengelolaan utang,” tulis buku *Sejarah Pembiayaan Indonesia Periode 1945-Sekarang*.

Sebagai upaya meningkatkan pemanfaatan sumber-sumber dalam negeri dan untuk mendukung industri strategis, pemerintah memperkenalkan satu alternatif pembiayaan melalui pinjaman, yaitu pinjaman dalam negeri. Dasar hukumnya adalah PP No. 54 Tahun 2008. Sumber pendanaan dari pinjaman dalam negeri diperoleh melalui pembiayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pemerintah daerah, dan perusahaan daerah.

Pada 2012, dilakukan penataan organisasi DJPU. Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, yang sebelumnya merupakan unit eselon II pada Badan Kebijakan Fiskal, diintegrasikan ke dalam DJPU. Hal ini dilakukan untuk mengintegrasikan pengelolaan risiko keuangan baik fiskal maupun utang. Namun, realisasi dari usulan penataan organisasi tersebut baru terlaksana dua tahun kemudian. Melalui Peraturan Menteri Keuangan 206/PMK.01/2014 disahkanlah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR).

DJPPR mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan di bidang pengelolaan pinjaman, hibah, surat berharga negara, dan risiko keuangan.

Salah satu peran penting yang dimainkan DJPPR adalah dalam mendukung pembangunan infrastruktur. Untuk mengatasi keterbatasan APBN, pemerintah mengambil beberapa alternatif pendanaan. Salah satunya menggunakan skema kerja sama

pembangunan yang melibatkan pihak swasta. Skema tersebut dikenal dengan Kerja Sama Pemerintah Swasta (KPS), yang kemudian disebut Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Terbitlah PP No. 38/2015. Beberapa lembaga berperan langsung dalam pelaksanaan KPBU. Termasuk DJPPR dalam memberikan dukungan dan jaminan pemerintah.

Maka, dibentuklah Direktorat Pengelolaan Dukungan Pemerintah dan Pembiayaan Infrastruktur di bawah DJPPR. Unit tersebut mempunyai tugas dan fungsi mengintegrasikan dan mengelola fasilitas dan dukungan fiskal untuk penyediaan infrastruktur yang dijalankan dengan skema KPBU.

Saat ini, optimalisasi pembiayaan utang yang bersumber dari penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) lebih dipilih daripada pengadaan pinjaman luar negeri untuk pembiayaan defisit APBN. SBN terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN).

Kinerja DJPPR dalam manajemen utang terbilang bagus. Pada Oktober 2019, DJPPR memperoleh penghargaan sebagai *Asia Pasific Public Debt Management Office of the Year* dari *Global Markets*, majalah internasional bidang ekonomi yang terkemuka. Penghargaan ini diterima pada gelaran pertemuan tahunan World Bank/IMF di Washington DC, AS.

Setahun kemudian, oleh *Global Markets*, Indonesia dinobatkan sebagai “*Best Public Debt Office/Sovereign Debt Management Office in East Asia Pacific*” atau peminjam berdaulat terbaik dalam merespons pandemi Covid-19 di Asia Pasifik Timur lewat manajemen utang di bawah DJPPR.

Sepanjang sejarahnya, DJPPR telah bertransformasi beberapa kali guna menyesuaikan jenis dan jumlah utang negara serta demi mendukung pembangunan.*

SEJARAH PERIMBANGAN KEUANGAN

Oleh Randy Wirayudha

Upaya menghapus ketimpangan ekonomi antara pusat dan daerah butuh waktu yang panjang. Reformasi membuka keran desentralisasi keuangan.



← Suasana sungai di Indonesia dulu
Foto: geheugendelpher

Pandemi Covid-19 menjadi tantangan utama dalam pemulihan ekonomi. Bukan hanya bagi pemerintah pusat tapi juga pemerintah daerah. Pemerintah memprioritaskan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi. Prioritas yang sama juga diharapkan kepada seluruh pemerintah daerah dalam realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Program-program yang dianggarkan melalui APBD sebagian besar bersumber dari Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Karena itu, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati juga menekankan pentingnya *refocusing* anggaran TKDD untuk penanganan pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi.

TKDD terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus Fisik, Dana Alokasi Khusus Non Fisik, Dana Insentif Daerah, dan Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa. TKDD merupakan salah satu instrumen penting dalam APBN. Rasionalnya mencapai 1/3 dari APBN sejak desentralisasi fiskal dilakukan.

Dalam struktur organisasi Kementerian Keuangan, eselon I yang memiliki peran strategis dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Tugasnya merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perimbangan keuangan.

Desentralisasi fiskal, yang beriringan dengan otonomi daerah, merupakan buah dari reformasi. Kendati demikian, gagasan desentralisasi fiskal sudah muncul jauh sebelumnya.



Suasana perekonomian di Indonesia
Foto: geuegendelpher_nl

MASIH SEMPIT

Desentralisasi bukanlah barang baru dalam sejarah keuangan Indonesia. Pada masa kolonial, isu ini sudah dibicarakan. Setelah perdebatan yang alot, terbitlah Undang-undang (UU) Desentralisasi 1903.

UU Desentralisasi 1903 hanya merupakan amandemen (tambahan)

parsial terhadap *Regerings Reglement* 1854. Penambahan itu adalah pasal 68a, 68b, dan 68c, yang menjadi pijakan bagi setiap residensi (*gewest*) dan bagian dari *gewest* untuk memiliki dan mengatur keuangan sendiri serta pembentukan dewan-dewan (*raad*) di daerah yang berwenang membuat peraturan-peraturan daerah.

“Mengingat konten pasal-pasal tersebut, tidak keliru bila yang tengah

terjadi ini adalah desentralisasi anggaran, bukan desentralisasi teritorial semata,” tulis Soetandyo Wignjosoebroto dalam *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda*.

Undang-Undang Desentralisasi 1903 memang masih sempit. Alih-alih membentuk pemerintahan daerah wotonomi, ia hanya membentuk dewan-dewan daerah yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan anggaran dari pemerintah pusat. Keanggotaan dewan-dewan itu pun timpang karena didominasi orang Eropa.

UU Desentralisasi 1903 kemudian diamandemen dan melahirkan UU Pembaruan Pemerintahan 1922 (*Bestuurs hervormings wet 1922*). “Amandemen kali ini dimaksudkan untuk merintis jalan bagi golongan pribumi memperoleh tempat yang

lebih besar dalam tata pemerintahan,” tulis Soetandyo.

Desentralisasi yang diupayakan selama setengah abad pupus ketika Belanda menyerah kepada Jepang pada 1942. Setelah Indonesia merdeka, desentralisasi dihidupkan kembali dalam UU No. 1/1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Ide mengenai otonomi daerah yang juga merupakan embrio desentralisasi itu telah terkandung.

Komite Nasional Daerah merupakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang berfungsi mengatur urusan rumah tangga daerah masing-masing selama tidak bertentangan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi. Urusan keuangan diatur dalam Pasal 5 yang berbunyi: “Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan

oleh pemerintah daerah.”

UU ini diumumkan di Jakarta 23 November 1945 oleh Presiden Sukarno dan berlaku bagi wilayah karesidenan, kota berotonomi, kabupaten dan daerah lainnya yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri. Surakarta dan Yogyakarta tak termasuk di dalamnya.

Pada awal 1947 pemerintah mulai memusatkan perhatian terhadap otonomi dan desentralisasi. Upaya itu mewujudkan dalam UU No. 22/1948 yang menyebutkan bahwa sebanyak-banyaknya kewajiban (urusan) pemerintah akan diserahkan kepada daerah.

“Undang-undang itu memuat penetapan aturan-aturan pokok mengenai pemerintahan daerah di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengatur rumah tangganya sendiri dan karena itu lazimnya



Potret rakyat Indonesia
Foto: geheugendelpher_nl

disebut juga Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah,” tulis buku *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Namun, saat itu sebagian besar daerah di Indonesia sedang diduduki Belanda, sementara Belanda menciptakan negara-negara bagian dari Negara Indonesia Serikat (NIS). “Secara yuridis UU No. 22 Tahun 1948 ada, tetapi peraturan tersebut belum dapat dilaksanakan,” tulis Moh. Khusaini dalam *Keuangan Daerah*.

Setelah Indonesia kembali ke negara kesatuan, UU No. 22/1948 berlaku sepenuhnya bagi seluruh wilayah Republik Indonesia. Tapi UU ini belum merinci dengan detail perihal desentralisasi keuangan.

SELUAS-LUASNYA

Penyusunan UU yang mengatur otonomi daerah dan perimbangan keuangan dilakukan sejak 1951. Setiap kabinet berupaya menyelesaikannya tapi gagal.

Namun, “setiap kali sudah dapat dicapai taraf tertentu dalam perencanaannya, ataupun dalam taraf pembicaraannya pada Dewan Perwakilan Rakyat, disebabkan pergantian kabinet masalah yang sudah cukup atau telah banyak mendapat pembahasan itu menjadi mentah kembali dan harus lagi ditinjau dari asal permulaan oleh menteri yang mengoper tanggung jawab,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

Setelah sekian lama, penyusunan akhirnya rampung dan diundangkan. Terbitlah UU No. 1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini meletakkan dasar-dasar mengenai sistem perimbangan keuangan yang diatur dalam UU No. 32/1956.

UU No. 32/1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah yang

Berhak Mengurus Rumah-Tangganya Sendiri mulai digodok pada 1952. Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 23 April 1952, Panitia Perimbangan Keuangan dibentuk dan diketuai oleh Moh. Nasrun, yang menghasilkan UU No. 32/1956.

Sesuai amanat pasal 10 UU No. 32/1956, pemerintah diminta membentuk suatu panitia pertimbangan tentang perimbangan keuangan. Maka, melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 196/1957, Panitia Negara Perimbangan Keuangan dibentuk dan diketuai oleh Moh. Nasrun. Hasil kerja Panitia Negara antara lain beberapa Peraturan Pemerintah (PP) pada 1958, 1959, dan 1960 mengenai penetapan persentase dari beberapa penerimaan negara untuk daerah.

Anggota-anggota Panitia Negara-Nasrun diberhentikan pada November 1960. Sebagai penggantinya, diangkat anggota-anggota baru yang diketuai oleh T.M. Hasan. Sama seperti sebelumnya, Panitia ini menghasilkan PP tentang penetapan persentase dari beberapa penerimaan negara untuk daerah pada 1961, 1962, dan 1963.

Kendati setiap tahun naik, sumbangan pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom masih belum seperti yang dicita-citakan. Sumbangan pemerintah pusat masih merupakan bagian terbesar penerimaan daerah. “Hal seperti ini sebenarnya bertentangan dengan prinsip otonomi,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*.

UU No. 32/1956 masih belum memuaskan. Pelaksanaannya belum lancar karena daerah belum punya tenaga teknis dan peralatan yang memadai. Penerimaan uang bagian dari pajak negara sering terlambat, karena menunggu perhitungan Inspeksi Keuangan. Nilainya pun masih kurang sesuai dengan kedudukan daerah. Maka, Majelis

**“AMANDEMEN KALI
INI DIMAKSUDKAN
UNTUK MERINTIS
JALAN BAGI
GOLONGAN PRIBUMI
MEMPEROLEH
TEMPAT YANG
LEBIH BESAR
DALAM TATA
PEMERINTAHAN,”**

*Soetandyo Wignjosoebroto
dalam Desentralisasi dalam
Tata Pemerintahan Kolonial
Hindia-Belanda.*



Suasana Pontianak Dulu
Foto: geheugendelpher

Permasyarakatan Rakyat Sementara (MPRS) menyarankan agar UU No. 32/1956 disempurnakan agar lebih praktis.

Sesuai saran MPRS, pemerintah membentuk Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R.P. Soeroso. Panitia ini menghasilkan RUU yang diserahkan kepada pemerintah pada 1963.

RUU tersebut memuat ketentuan-ketentuan yang lebih progresif daripada UU Perimbangan Keuangan 1957. Misalnya, penerimaan daerah (tanpa “ganjaran, subsidi, dan sumbangan”) diperkirakan 34 persen dari penerimaan negara. Namun pembahasan RUU dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPRGR) berjalan alot sehingga tak bisa disahkan. Maka, UU No. 32/1956 tetap berlaku.

Sementara yang berhasil disahkan adalah UU No. 18/1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini cukup menarik karena merumuskan prinsip dasar otonomi daerah adalah “otonomi riil dan seluas-luasnya”. Sayangnya, hanya beberapa minggu setelah disahkan, Sukarno dipaksa mengakhiri kekuasaannya.

MAKIN SENTRALISTIK

Desentralisasi dan otonomi daerah kembali mengalami masa redup. Melalui Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966, pemerintahan Soeharto menegaskan bahwa UU No. 18/1965 harus ditinjau kembali karena dianggap memberi kekuasaan dan otonomi terlampau besar kepada daerah.

Sebagai gantinya, terbit UU No.

5/1974 tentang Pemerintah Daerah, yang mengedepankan mantra khas Orde Baru, yakni persatuan dan stabilitas politik, demi “otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab”. Praktis, selama Orde Baru, tak ada desentralisasi dan otonomi daerah yang signifikan.

Pada masa ini, dikeluarkan UU No. 5/1974 mengenai Pemerintah Daerah. Namun kendali Soeharto yang otoriter membuat UU ini tampak tak ada gunanya. Politik pembangunan Soeharto yang mengabaikan ekonomi kerakyatan makin menjauhkan Indonesia dari pemerataan ekonomi, terlebih di daerah-daerah luar Jawa.

UU No. 5/1974 juga tidak dengan tegas memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah. Pemerintah pusat masih memegang kendali dana pembangunan sehingga

pemerintah daerah tidak bisa mengaturnya sendiri.

M. Ryaas Rasyid dalam “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan” yang termuat dalam *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, menyebut paradigma pembangunan Orde Baru menuntut sistem perencanaan yang terpusat. Hal ini menyebabkan penyeragaman sistem organisasi pemerintah daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan daerah.

“Akibat dari penerapan pendekatan terpusat itu adalah semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Inilah akar dari hubungan pusat-

daerah yang bersifat patronase,” jelas M. Ryaas.

Sistem ekonomi sentralistik ini berlangsung sepanjang Orde Baru. Pemerintah memperlebar ketimpangan antara pusat dan daerah hingga Soeharto lengser dari kekuasaan.

Perihal desentralisasi mulai menjadi perhatian lagi pasca Reformasi. Urusan kewenangan daerah diatur melalui UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menyerahkan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan

bidang lain. Hal ini melahirkan desentralisasi yang luas dan bertanggung jawab.

“Sumber pembiayaan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan,” tulis Moh. Khusaini.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, perlu diatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.



Soekarno Pidato
Foto: geheugendelpher_nl



Suasana Kota Bandung
Foto: geheugendelpher_nl

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Secara umum, tujuan utama otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangannya secara mandiri sesuai kebutuhan masing-masing daerah.

Sesuai Keppres No. 165/2000, Kementerian Keuangan ditugaskan untuk menyelenggarakan fungsi pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Maka, dibentuklah Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (DJPKPD) melalui KMK-02/KMK.1/2001.

“DJPKPD diberi tugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. (ed.) dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Susunan awal DJPKPD terdiri dari Sekretariat Direktorat Jenderal, Direktorat Pendapatan Daerah, Direktorat Dana Perimbangan, Direktorat Pembiayaan dan Pinjaman Daerah, serta Direktorat Evaluasi Pembiayaan dan Informasi Keuangan Daerah.

MENUJU DJPK

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 merekomendasikan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999.

Sementara di sektor keuangan, desentralisasi makin terwujud melalui paket UU, yaitu UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan

Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Munculnya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah kemudian melanjutkan cita-cita desentralisasi. UU ini memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan seluruh fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintah di bidang pertahanan, keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama.

Sejalan dengan amanat Ketetapan MPR dan adanya perkembangan dalam peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara, UU No. 25/1999 perlu diperbarui dan diselaraskan dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tanggung jawab pemerintah daerah mengelola keuangannya sendiri makin jelas melalui terbitnya UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Disebutkan bahwa penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi meliputi pendapatan daerah dan sumber pembiayaan.

“Pendapatan daerah terdiri atas PAD, dana perimbangan dan lain-lain, sedangkan sumber pembiayaan adalah sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan,” tulis Tjip Ismail dalam *Potret Pajak Daerah di Indonesia*.

UU No. 33/2004 menyatakan bahwa, dengan adanya desentralisasi fiskal, pemerintah daerah berhak mengatur susunan pendapatan dan pengeluaran yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk APBD. Agar pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan publik secara

lebih efektif dan efisien harus didukung oleh sumber-sumber keuangan yang mencukupi, baik dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, pinjaman, maupun bantuan dari pemerintah pusat atau daerah Lainnya.

Dana perimbangan yang digelontorkan oleh pusat kepada daerah berbentuk antara lain Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). Pemberian dana perimbangan diharapkan dapat menumbuhkan perekonomian daerah dan mewujudkan otonomi daerah. Secara bertahap pemerintah daerah dapat mandiri dan menutup pengeluarannya dari PAD. Nyatanya, hal ini belum bisa terlaksana. Ketergantungan daerah terhadap alokasi anggaran dari pusat masih cukup tinggi.

Pada tahun yang sama, DJPKPD mengalami perombakan. Melalui Keppres No. 36/2004, tugas dan fungsi DJPKPD digabungkan dengan dua unit eselon I lainnya bersama Badan Analisa Fiskal menjadi Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional (BAPPEKI). Sedangkan bersama Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) menjadi Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan (DJAPK).

DJAPK menjalankan fungsi penyusunan anggaran yang sebelumnya tersebar pada beberapa lembaga, yakni Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), DJPKPD, Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK) dan Badan Analisis Fiskal (BAF). Hal ini dilakukan karena tuntutan pemisahan antara fungsi penyusunan anggaran dan fungsi pelaksanaan anggaran agar tercipta *check and balance*.

“DJAPK mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang fiskal dan kerangka ekonomi makro, anggaran

pendapatan dan belanja negara, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, penerimaan negara bukan pajak, dan pembinaan keuangan Badan Layanan Umum,” tulis Saeful Anwar dan Anugrah E.Y.

Reorganisasi kembali terjadi pada 2007. DJAPK dipecah menjadi Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK). Hal ini dilakukan karena tugas dan fungsi DJAPK dinilai sangat kompleks. Fungsi-fungsi yang sebelumnya digabung dengan BAPPEKI dikembalikan.

DJA bertugas menyiapkan kerangka ekonomi makro, menyusun nota keuangan dan APBN/APBN-P, merumuskan dan melaksanakan kebijakan penganggaran kementerian/ lembaga serta merumuskan kebijakan dan pelaksanaan penerimaan negara bukan pajak. Sementara DJPK bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang perimbangan keuangan.

DJPK memiliki peran strategis dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Melalui PMK 217/PMK.01/2018, DJPK menyempurnakan bentuk organisasi mengingat tanggung jawab dan tantangan semakin besar dan beragam serta dalam rangka mewujudkan organisasi yang lebih dinamis dan mampu menjawab kebutuhan para pemangku kepentingan.

Untuk meningkatkan kompetensi dan kualitas pegawai DJPK, dibentuk pula Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kekayaan Negara dan Perimbangan Keuangan pada 2008.

Hingga kini, DJPK terus menjalankan tugas dan fungsi agar desentralisasi keuangan terlaksana sebagai bagian dari pemerataan ekonomi dan pembangunan.

DARI LAPANGAN BANTENG UNTUK INDONESIA

Oleh Hendaru Tri Hanggoro

Kementerian Keuangan berkali-kali memodifikasi struktur organisasi dan nomenklaturinya. Perubahan diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan perkembangan zaman.



Gedung Induk Kemenkeu
Foto:Kemenkeu RI



Lapangan Banteng Tempo Dulu
Foto: Troppen Museum

Hari masih pagi ketika pesawat Dakota mendarat di bandara Kemayoran, Jakarta, pada 28 Desember 1949. Presiden Sukarno turun dari pesawat menuju mobil berkap terbuka. Bersama Sri Sultan Hamengkubuwono IX, Sukarno bergerak menuju istana. Sepanjang perjalanan, orang berteriak “merdeka!”

Kembalinya Sukarno ke Jakarta, setelah empat tahun menjalankan pemerintahan di Yogyakarta, menandai kembalinya pula para pegawai pemerintah, termasuk dari Departemen Keuangan.

“Pejabat-pejabat keuangan Republik Indonesia berangsur-angsur

datang dari Yogya menempati kembali gedung keuangan di jalan Lapangan Banteng Timur No. 4,” catat Tasmuzi Asjaari dan Gatot Sujono dalam “Departemen Keuangan Pada Masa Revolusi” termuat di *Rupiah di Tengah Rentang Sejarah*.

Banyak pekerjaan menanti menyusul pengakuan kedaulatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB). Tapi jalan menuju pemerintahan sendiri, sesuai cita-cita perjuangan, masih panjang. Sesuai kesepakatan KMB, Republik Indonesia Serikat (RIS) dibentuk yang terdiri dari beberapa negara bagian, termasuk Republik Indonesia. RIS kemudian dibubarkan pada 17 Agustus 1950 dan

digantikan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dimulailah era baru. Departemen Keuangan pun mulai menata diri. Pada akhir 1951, struktur organisasi Departemen Keuangan meliputi Kantor Pusat, Thesauri Negara, Direktur Iuran Negara, Jawatan Resi dan Candu, dan Jawatan Pegadaian. Menariknya, Jawatan Pajak, Jawatan Bea dan Cukai dan Jawatan Pajak Bumi justru ditempatkan di bawah koordinasi Direktur Iuran Negara.

“Hal ini dilakukan agar memudahkan penerimaan negara,” sebut Saeful Anwar dan Anugrah E.Y. dalam *Organisasi Kementerian Keuangan dari Masa ke Masa*.

Struktur organisasi tersebut dinilai lebih efektif untuk bekerja. Tapi hasilnya belum dapat terlihat. Sebab, masa awal 1950-an ini, pucuk pimpinan Departemen Keuangan seringkali berganti mengikuti pergantian kabinet. Umumnya Kabinet hanya bertahan satu sampai dua tahun.

Selain itu, penerimaan negara terutama dari pajak masih belum bisa memenuhi kebutuhan dan pengeluaran yang kian meningkat. Bahkan, sejak 1950 defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terus meningkat. Hal ini memaksa pemerintah bertindak hati-hati.

“Penasehat dan ahli keuangan bangsa Belanda, Amerika dan Jerman silih berganti mendampingi para menteri keuangan,” tulis *20 Tahun Indonesia Merdeka*. Kendati demikian, banyak pandangan ahli-ahli keuangan tersebut tak cocok diterapkan di Indonesia.

Pada pertengahan 1950-an, kondisi perekonomian belum juga membaik. Sebagian besar penerimaan negara berasal dari utang luar negeri, yang dipakai untuk menghadapi pemberontakan di daerah maupun

proyek-proyek pembangunan.

Di lingkungan Departemen Keuangan terdapat kebutuhan tenaga-tenaga ahli yang sebelumnya dikuasai orang-orang Belanda. Untuk mengisi kekosongan itu, Departemen Keuangan melanjutkan dan meningkatkan kursus-kursus sesuai kebutuhan organisasi. Bahkan pada pertengahan 1950-an muncul akademi-akademi dan perguruan tinggi yang menghasilkan pegawai-pegawai keuangan yang handal dan terampil.

Hingga 1959, tak banyak perombakan struktur organisasi Departemen Keuangan. Periode Demokrasi Terpimpin menunjukkan kecenderungan baru. Mulanya susunan organisasi terdiri dari Departemen Pusat, Thesauri Negara, dan jawatan-jawatan/organisasi yang punya susunan vertikal, dan kantor/

perusahaan yang tidak punya susunan vertikal.

Kemudian, menyusul *regrouping* Kabinet Kerja tahun 1962, bidang keuangan dimasukkan dalam wewenang Wakil Menteri Pertama Bidang Keuangan dengan tiga orang menteri: Menteri Urusan Pendapatan Pembiayaan dan Pengawasan (P3), Menteri Urusan Anggaran Negara, dan Menteri Urusan Bank Sentral.

Pemecahan itu bertujuan untuk memecahkan masalah perekonomian setelah Sukarno melemparkan gagasan tentang Ekonomi Terpimpin. “Dengan *regrouping* ini, terjadi perombakan struktural dalam pengurusan keuangan dan moneter,” tulis Tasmuji Asjaari.

Pada 1963, Menteri Keuangan dipecah jadi lima pos. Tiga lainnya tetap, ditambah dua pos Menteri Koordinator dan Menteri Urusan

Penertiban Bank dan Modal Swasta.

Setahun berikutnya, kompartemen ini berubah lagi. Menteri Urusan Penertiban Bank dan Modal Swasta dihapus dan diganti dengan Menteri Iuran Negara. Satu kompartemen baru ditambah, yaitu Menteri Perasuransian.

Pemecahan kompartemen tersebut ternyata tak mampu memecahkan masalah kesulitan ekonomi. Inflasi tetap melambung tinggi, harga-harga kebutuhan pokok sulit turun, dan APBN masih defisit.

TUGAS LEBIH LUAS

Menyusul Peristiwa G30S, pemerintahan Orde Baru muncul dengan mengusung semangat pembangunan ekonomi. Sasaran lainnya adalah stabilitas intern dan ekstern mata uang serta nilai uang



Para tukang buah dan sayur di pasar
Foto: KTLV



Soemitro Djojohadikusumo

Indonesia dan penyusunan APBN yang berimbang. Karena itu, tugas Departemen Keuangan menjadi lebih luas.

Melalui Keputusan Presidium Kabinet No 15/U/KEP/8/1966, dibentuklah Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan yang merupakan pecahan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan. Sebagai unit baru, Inspektorat Jenderal bertugas mengawasi semua langkah kerja jajaran internal Departemen Keuangan.

Selain itu, ada penambahan pada Direktorat Jenderal Anggaran (dari 3 menjadi 5), Direktorat Jenderal Pajak (dari 4 menjadi 5), Direktorat Jenderal Bea Cukai (dari 4 menjadi 5), Direktorat Jenderal Keuangan (dari 3 menjadi 5), dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara (dari 3 menjadi 4).

Penataan organisasi juga diikuti oleh rencana perbaikan kualitas pegawai dengan membuka pelatihan-pelatihan yang terkait dengan posisi mereka. Langkah ini diperkuat dengan pembentukan Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan (BPLK), Pusat Penelitian

dan Pengembangan Keuangan (Pulitbang Keuangan), Kantor Wilayah, dan Pusat Analisa Informasi Keuangan (PAIK). Harapannya, kualitas pegawai keuangan akan merata di setiap daerah.

Upaya-upaya itu berdampak cukup signifikan pada kinerja Departemen Keuangan. Inflasi turun drastis, harga-harga kebutuhan pokok mulai terjangkau rakyat, APBN mulai berimbang, dan peningkatan pada hasil ekspor migas. Ini membuat belanja rutin pemerintah mulai bisa dipenuhi dari pos penerimaan dalam negeri.

Secara bertahap, Orde Baru juga mengerek nilai tabungan pemerintah. Ini peran dari Direktorat Jenderal Pajak serta Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Direktorat Jenderal Anggaran turut menyumbang penghematan pengeluaran rutin.

Memasuki 1980-an, Departemen Keuangan merombak sejumlah unit dan membentuk unit baru. Antara lain pembentukan Ditjen Moneter, perluasan kerja BPLK, pembentukan Badan Urusan Piutang Negara (BUPN), dan pengalihan tugas Ditjen Pengawasan Keuangan Negara kepada

“DENGAN REGROUPING INI, TERJADI PEROMBAKAN STRUKTURAL DALAM PENGURUSAN KEUANGAN DAN MONETER,”

*Tasmuzi Asjaari dalam
“Departemen Keuangan Pada
Masa Revolusi” termuat di
Rupiah di Tengah Rentang
Sejarah.*



Suasana perekonomian pasar tanah abang tempo dulu | Foto: KTLV

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Dekade 1990-an menandai arah baru dalam kerja Departemen Keuangan. Masa ini perekonomian Indonesia sudah lepas dari ketergantungan migas. Ekspor non-migas dan pajak menjadi andalan utama pemasukan negara. Pasar saham juga mulai menggeliat. Pembangunan infrastruktur di daerah berlangsung pesat.

Mengikuti laju ekonomi dan pembangunan yang pesat, Departemen Keuangan berupaya mengikutinya dengan memperbaiki struktur organisasinya. Struktur yang lama seringkali tak bisa dipertahankan

lantaran perkembangan zaman lebih cepat daripada struktur organisasi.

ORGANISASI MODERN

Perubahan internal Departemen Keuangan kadang diikuti oleh perkembangan ekonomi yang di luar prediksi. Seperti krisis ekonomi 1998. Krisis ini mengakibatkan perekonomian lumpuh dan Orde Baru tumbang. Kritik terhadap pembangunan yang cenderung memusat dan kinerja birokrat negara yang korup pun berhamburan keluar dalam agenda-agenda reformasi.

Tuntutan pemerataan pembangunan dan reformasi

birokrasi, dan transparansi kerja birokrat negara juga menyasar Departemen Keuangan. Karena itulah, semasa reformasi, Departemen Keuangan banyak melakukan penyesuaian. Yang cukup fundamental terjadi pada 2000–2001.

“Antara lain dengan pembentukan Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Ditjen Piutang dan Lelang Negara, Badan Analisa Fiskal, Badan Informasi dan Teknologi Informasi Keuangan, dan Pusat Manajemen Obligasi Negara,” catat Saeful Anwar dan Anugrah E.Y.

Era reformasi juga mendorong perubahan fundamental pada pengelolaan keuangan negara.



Lapangan Banteng Tempo Dulu
Foto: TropenMuseum

Antara lain dengan terbitnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket UU ini menjadi landasan pengelolaan keuangan negara, menggantikan undang-undang warisan Belanda.

Terbitnya paket UU pengelolaan keuangan negara menandai era baru pengelolaan APBN. Jajaran Departemen Keuangan dituntut mewujudkan APBN yang kredibel, transparan, dan akuntabel.

Kemudian pada 2009, keputusan perubahan nomenklatur Departemen

Keuangan menjadi Kementerian Keuangan keluar. Perubahan ini mengikuti Peraturan Presiden No. 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Perubahan nomenklatur ini bertujuan untuk menajamkan tugas dan fungsi dari masing-masing kementerian beserta unit-unit di bawahnya.

Sebagaimana sejarahnya, Kementerian Keuangan terus mengalami berbagai perubahan secara dinamis dan menjadi organisasi yang modern.

Saat ini, berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.01/2018, struktur organisasi Kementerian Keuangan meliputi

Inspektorat Jenderal, Sekretariat Jenderal, 8 Staf Ahli Menteri Keuangan, Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Badan Kebijakan Fiskal, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Pusat Sistem Informasi dan Teknologi Keuangan, Pusat Pembinaan Profesi Keuangan, serta Pusat Analisis dan Harmonisasi Kebijakan. Masing-masing unit memiliki struktur di bawahnya.

Jika menilik bagannya secara keseluruhan, struktur organisasi Kementerian Keuangan terlihat kompleks, yang memang dirancang sesuai perkembangan zaman dan tuntutan *stakeholder*. Bahkan ia merupakan satu-satunya kementerian yang bersifat *holding company type department*.

Kantor Kementerian Keuangan berada di Jalan Dr. Wahidin Nomor 1 dan Jalan Lapangan Banteng Timur Nomor 2-4, Jakarta Pusat. Keduanya merupakan kompleks yang terdiri dari beberapa gedung yang letaknya saling berseberangan. Kebanyakan instansi setingkat eselon I di bawah Kementerian Keuangan bertempat di lokasi ini.

Sepanjang sejarahnya, Kementerian Keuangan mengambil peranan vital dalam mendukung perjuangan bangsa dan pembangunan ekonomi. Peranan tersebut masih terus berlanjut dalam mengelola keuangan dan kekayaan negara. Wajar jika Kementerian Keuangan disebut sebagai penjaga keuangan negara (*nagara dana rakca*).



www.mediakeuangan.kemenkeu.go.id



