



# ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA



Dr. Sahya Anggara, M.Si.

**Dr. Sahya Anggara, M.Si.**

# **ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA**

**COPY  
TIDAK DIJUAL**



**Penerbit PUSTAKA SETIA Bandung**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA  
Pasal 113**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA**

Cet. Ke-I Juni 2016, 16×24 cm.; 386 hlm.

ISBN: 978-979-076-613-6

Penulis: **Dr. Sahya Anggara, M.Si.**

Desain cover: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Layout, Montase: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan ke-1: **Juni 2016**

Diterbitkan oleh:

**CV PUSTAKA SETIA**

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp.: (022) 5210588 Faks.: (022) 5224105

E-mail: [pustaka\\_seti@yahoo.co.id](mailto:pustaka_seti@yahoo.co.id)

**BANDUNG 40253**

**(Anggota IKAPI Jawa Barat)**

---

*Copy Right* © 2016 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.  
Hak penulis dilindungi undang-undang.

*All right reserved*

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

# ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA

**Pustaka Setia**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA  
Pasal 113**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA  
Cet. Ke-I Juni 2016, 16×24 cm.; 386 hlm.  
ISBN: 978-979-076-613-6

Penulis: **Dr. Sahya Anggara, M.Si.**

Desain cover: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Layout, Montase: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan ke-1: **Juni 2016**

Diterbitkan oleh:

**CV PUSTAKA SETIA**

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp.: (022) 5210588 Faks.: (022) 5224105

E-mail: [pustaka\\_seti@yahoo.co.id](mailto:pustaka_seti@yahoo.co.id)

**BANDUNG 40253**

*(Anggota IKAPI Jawa Barat)*

---

Copy Right © 2016 CV PUSTAKA SETIA

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.  
Hak penulis dilindungi undang-undang.

*All right reserved*

## PENGANTAR PENULIS

Negara adalah lembaga kemasyarakatan yang memiliki pemerintahan yang berkuasa atas dukungan politik dari semua warga negara sehingga memiliki kedaulatan dan martabat yang tinggi sebagai negara yang merdeka. Menurut Plato, tujuan negara adalah memenuhi keragaman kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh manusia secara individual. Adapun menurut Aristoteles, tujuan negara adalah menyelenggarakan kehidupan yang baik bagi semua warga negara. Keberhasilan negara dalam mencapai tujuan tersebut bergantung pada strategi dan teknik dalam menghimpun dana masyarakat, terutama pajak untuk menyelenggarakan fungsi keamanan, ketertiban, dan hubungan internasional.

Oleh karena itu, negara membutuhkan dukungan dana yang bersumber dari pendapatan negara yang potensial, misalnya pajak

melalui kebijaksanaan fiskal. Dalam hal ini, kebijaksanaan pemerintah yang semula terbatas hanya mengenai keuangan, kini kebijaksanaan tersebut berkembang menjadi kebijaksanaan dalam bidang keuangan untuk menyejahterakan masyarakat.

Agar penyelenggaraan fungsi negara berjalan sesuai dengan harapan, pemerintah harus mempunyai sistem administrasi keuangan negara yang baik dan akuntabel agar tidak terjadi kebocoran, baik dalam penerimaan keuangan maupun pengeluaran penggunaannya.

Administrasi keuangan negara sangat penting untuk dipelajari dan dipahami secara mendalam oleh mahasiswa dan masyarakat. Oleh karena itu, kehadiran buku *Administrasi Keuangan Negara* diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan berkaitan dengan mata kuliah Administrasi Keuangan Negara.

*Dr. Sahya Anggara, M.Si.*

# DAFTAR ISI

<b>BAB 1</b>	
<b>PEMBAHASAN UMUM KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>11</b>
A. Pengertian Keuangan Negara .....	11
B. Dasar Hukum Keuangan Negara.....	18
C. Ruang Lingkup Keuangan Negara .....	21
D. Pengelolaan Keuangan Negara .....	23
E. Pertanggungjawaban Keuangan Negara .....	27
F. Pengawasan Keuangan Negara .....	31
G. Hubungan Negara dengan Keuangan Negara.....	34

<b>BAB 2</b>	
<b>ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA</b>	<b>39</b>
A. Landasan Yuridis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara .....	39
B. Pedoman Dana Perimbangan dan Pembiayaan Defisit.....	70
C. Para Pejabat dan Petugas Pelaksanaan APBN .....	85
D. Tahun Anggaran .....	90
E. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) .....	89
F. Dasar Hukum Pembendaharaan Negara .....	107
G. Dasar-dasar Anggaran Pemerintah .....	160
H. Kebijakan Dasar APBN.....	165
I. Unsur dan Fungsi Anggaran Negara RI.....	167
J. Kegiatan Anggaran Negara .....	171
K. Bentuk dan Komposisi Pokok APBN .....	171
L. Sifat Hukum Anggaran Negara .....	175
M. Perubahan dan Pergeseran Anggaran Negara.....	178
N. Kedudukan APBN.....	181

<b>BAB 3</b>	
<b>PENYUSUNAN RANCANGAN DAN PENGESAHAN APBN</b>	<b>183</b>
A. Dasar Penyusunan dan Cara Membuat APBN.....	183
B. Kegiatan Pokok Penyusunan Rancangan APBN .....	184
C. Rancangan Undang-Undang APBN .....	187
D. Instansi Terkait dalam Penyusunan RAPBN .....	191
E. Pengesahan Rancangan UU APBN .....	193

<b>BAB 4</b>	
<b>PENERIMAAN KEUANGAN NEGARA .....</b>	<b>197</b>
A. Sumber-sumber Penerimaan Negara .....	197
B. Perpajakan di Indonesia .....	200

C. Kesejahteraan yang Hilang karena Pajak.....	204
D. Pergeseran Beban Pajak.....	209

## **BAB 5**

<b>PENGELUARAN NEGARA.....</b>	<b>215</b>
A. Pengertian Pengeluaran Negara.....	215
B. Efisiensi Pengeluaran Negara.....	220
C. Jenis-jenis Pengeluaran.....	233
D. Penyebab Pertumbuhan Pengeluaran.....	246
E. Teori Perkembangan Pengeluaran Negara.....	251
F. Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah.....	256
G. Pertumbuhan Pengeluaran Negara.....	257
H. Kebijakan Subsidi.....	258

## **BAB 6**

<b>PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>261</b>
A. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara.....	261
B. Pengelolaan Uang Negara.....	264
C. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara.....	268
D. Pengelolaan Barang Milik Negara.....	273
E. Pengelola Keuangan Negara.....	276

## **BAB 7**

<b>REDISTRIBUSI PENDAPATAN NEGARA.....</b>	<b>285</b>
A. Pengertian Redistribusi Pendapatan.....	285
B. Kesulitan Pengukuran Derajat Distribusi Pendapatan.....	287
C. Teknik Redistribusi Pendapatan.....	288

## **BAB 8**

<b>PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>291</b>
A. Dasar Pemeriksaan.....	291

B. Pelaksanaan Pemeriksaan.....	294
C. Jenis Pemeriksaan.....	297
D. Tanggung Jawab Pemeriksa.....	298
E. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).....	299
F. Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan.....	301

## **BAB 9**

<b>PENINGKATAN PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH.....</b>	<b>305</b>
A. Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah.....	305
B. Prinsip dan Kriteria Perpajakan Daerah.....	307
C. Ketentuan Pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.....	310
D. Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah.....	313
E. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Mendukung Pembiayaan Daerah.....	314
F. Optimalisasi Pungutan Pajak dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah..	316
G. Kebijakan Fiskal dan Macamnya.....	319
H. Tujuan Kebijakan Fiskal.....	322
I. Kebijakan Moneter.....	323

## **BAB 10**

<b>PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH.....</b>	<b>325</b>
A. Pendapatan Daerah.....	325
B. Belanja Daerah.....	327
C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	328

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>341</b>
<b>RIWAYAT HIDUP PENULIS.....</b>	<b>350</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>333</b>

# BAB 1

## PEMBAHASAN UMUM KEUANGAN NEGARA

### A. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki; hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun institusi lainnya. Secara ringkas, keuangan negara ialah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, yang dapat dijadikan milik negara. Dalam hal ini negara mempunyai hak yang dapat dinilai dengan uang, seperti:

1. mengenakan pajak kepada warga negara;

2. mencetak uang kertas ataupun logam;
3. mengadakan pinjaman paksa kepada warga negara.

Adapun kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang adalah:

1. menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, seperti pemeliharaan keamanan dan ketertiban, perbaikan jalan raya, pembangunan waduk, pelabuhan, dan pengairan;
2. kewajiban membayar atau hak-hak tagihan pemborong, setelah barang/bangunan diterima dengan baik oleh instansi pemesan.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), makna keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian keuangan negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas ataupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup:

1. anggaran pendapatan dan belanja negara;
2. anggaran pendapatan dan belanja daerah;
3. keuangan negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah.

Adapun keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing.

Membahas hukum keuangan negara, berarti menjelaskan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUKN adalah:

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;



3. penerimaan negara;
4. pengeluaran negara;
5. penerimaan daerah;
6. pengeluaran daerah;
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara tersebut dikelompokkan dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan mengklasifikasikan pengelolaan keuangan negara.

Pengklasifikasian pengelolaan keuangan negara adalah:

1. bidang pengelolaan pajak;
2. bidang pengelolaan moneter;
3. bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu, ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g UUKN menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila dilakukan pengkajian dan penelusuran peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Pasal 2 huruf g UUKN yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Ketentuan ini tidak mengikat secara yuridis ketika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003

tentang Badan Usaha Milik Negara (UUBUMN) bahwa perusahaan persero, yang selanjutnya disebut persero adalah badan usaha milik negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UUBUMN yang menegaskan modal badan usaha milik negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, penjelasannya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem anggaran pendapatan dan belanja negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) menegaskan bahwa perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Kemudian, Pasal 7 ayat (4) UUPT yang menegaskan perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, baik dalam UUBUMN maupun UUPT, badan usaha milik negara merupakan badan hukum perseroan, yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta tunduk pada hukum privat. Selain itu, badan usaha milik negara memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan negara ataupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Meskipun negara memiliki saham paling sedikit 51% ketika terdapat piutang pada badan usaha milik negara akibat dari perjanjian yang dilakukan selaku entitas perusahaan, hak tersebut tidak boleh dikelompokkan dalam piutang

negara sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan negara karena badan usaha milik negara tersebut telah memiliki kekayaan tersendiri, bukan merupakan kekayaan negara dalam kategori sebagai keuangan negara. Hal ini bertujuan agar mekanisme pengelolaan, termasuk pengurusan piutang badan usaha milik negara, dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan tidak boleh mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Badan hukum publik dan privat memiliki perbedaan secara prinsipial dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik, sedangkan badan hukum privat dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, negara sebagai badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada peraturan yang berkaitan dengan keuangan negara. Sementara itu, badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum perdata yang berkaitan dengan harta kekayaan yang dimilikinya.

Demikian pula, pada Pasal 2 huruf i UUKN ditegaskan bahwa kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh negara. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kekayaan pihak swasta ketika memperoleh fasilitas dari negara, merupakan pula keuangan negara. Ketika pihak swasta yang memperoleh fasilitas dari negara dalam pergaulan hukum menimbulkan kerugian, bahkan dinyatakan pailit, negara wajib bertanggung jawab atas beban yang dipikul oleh pihak swasta tersebut. Pada akhirnya, suatu saat negara mengalami kepailitan karena beban yang dipikul terlalu berat, baik terhadap keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah sebagai badan hukum publik maupun terhadap badan hukum privat.

M. Ichwan (1989) mengemukakan bahwa pengertian keuangan negara di Indonesia hingga saat ini masih mengacu pada pengertian menurut undang-undang berikut.

### 1. Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (*Indonesische Comptabiliteit Wet = ICW*)

ICW yang terakhir diubah dan diperbaiki dengan Undang-

Undang No. 9 tahun 1968 memberikan uraian mengenai pengertian keuangan negara sebagai berikut.

- a. Semua jumlah uang yang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran, yang selama tahun itu dimasukkan dalam atau dikeluarkan dari Kas Negara atau kantor-kantor yang disertai pekerjaan kas negara.
- b. Semua perhitungan, yang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran yang selama tahun itu dilakukan antara bagian-bagian anggaran.
- c. Semua jumlah uang, yang merupakan penerimaan atau pengeluaran, yang selama tahun itu dilakukan atas daftar-daftar perhitungan tertentu, yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan.
- d. Semua jumlah uang, yang merupakan penerimaan atau pengeluaran anggaran yang selama tahun itu diterima atau dikeluarkan oleh wakil-wakil Republik Indonesia di luar negeri.
- e. Pembayaran-pembayaran berkenaan dengan tahun itu yang diterima dari atau diberikan kepada perusahaan-perusahaan negara yang berdasarkan "Indonesische Bedrijven Wet (IBW)".
- f. Sisa-sisa dari uang-uang untuk diperhitungkan kemudian yang pada akhir tahun itu, yang dalam waktu dua bulan sesudah itu telah diberikan perhitungannya.

### 2. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan

Dalam Pasal 3 dari undang-undang ini terdapat perumusan tentang keuangan negara sebagai berikut:

"Yang dimaksud dengan Keuangan Negara dalam undang-undang ini adalah segala kekayaan negara dalam bentuk apapun juga baik terpisah maupun tidak."

Adapun penjelasan perumusan tersebut dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 276 sebagai berikut:

"Dengan keuangan Negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara termasuk di

dalamnya segala hak serta kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan itu berada dalam penguasaan dan pengurusan pada pejabat-pejabat dan/atau Lembaga-lembaga yang termasuk Pemerintahan Umum maupun berada dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, Yayasan-yayasan Pemerintah, dengan status hukum publik maupun privat. Perusahaan-perusahaan Negara dan perusahaan dan usaha-usaha di mana Pemerintah mempunyai kepentingan khusus serta dalam penguasaan pihak lain manapun juga berdasarkan perjanjian dengan penyertaan (partisipasi) Pemerintah ataupun penunjukkan dari Pemerintah.”

Berdasarkan kedua pengertian mengenai keuangan negara tersebut dapat disimpulkan bahwa lingkup keuangan negara adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintah yang memegang pimpinan di bidang keuangan negara.
- b. Penguasa yang menjalankan pengurusan umum (otorisator dan ordonateur) serta pejabat-pejabat yang ditunjuk menjalankan pengurusan khusus keuangan (bendaharawan).
- c. Wilayah berlakunya sistem pengurusan dan pertanggung-jawaban keuangan negara.
- d. Hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan negara.
- e. Prosedur yang ditempuh dalam menghadapi ketidakcocokkan anggaran.

Dengan demikian, sesuai dengan pembahasan mengenai keuangan negara tersebut, dapat dikatakan bahwa pembahasan mengenai keuangan negara Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai masalah Anggaran Negara Republik Indonesia, sebaliknya pembahasan mengenai Anggaran Negara Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan mengenai keuangan negara. Dengan kata lain, masalah Anggaran Negara berkaitan erat dengan masalah keuangan negara.

## B. Dasar Hukum Keuangan Negara

Dasar hukum keuangan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia tahun 1945 Bab III hal Keuangan Pasal 23, adalah:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
3. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang.

Meskipun UUD 1945 telah diamandemen, Pembukaan UUD 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat *grondnorm* sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia. Dalam arti pandangan hidup tersebut berimplikasi pada keuangan negara untuk pencapaian tujuan negara. Adapun tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pencapaian tujuan negara selalu berkaitan dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan UUD 1945.

Selain dalam Pembukaan UUD 1945, juga ditemukan pada pasal-pasal UUD 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara merupakan sumber hukum konstitusional keuangan negara. Sumber hukum konstitusional keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut.

#### **Pasal 23**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat;
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu.

#### **Pasal 23A**

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23B**

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

#### **Pasal 23C**

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23D**

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri;
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, sesuai dengan kewenangannya;
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 tersebut yang merupakan sumber hukum keuangan negara memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Artinya, perumus UUD 1945 memberikan atribusi kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang berkaitan dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang berkaitan dengan keuangan negara adalah:

1. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 3 tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
4. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara;
5. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
6. Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun. Kecuali ditolak Dewan Perwakilan

Rakyat, maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lalu tetap digunakan.

Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar tujuan negara dapat tercapai. Sekalipun demikian, untuk tidak membuat kebijakan yang dapat menyimpang dari undang-undang yang berkaitan dengan keuangan negara, hal tersebut bergantung pada pemerintah. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap pengelolaan keuangan negara yang berakhir pada pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

### C. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan ruang lingkup keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi seluruh objek yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah, dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan hingga pertanggungjawaban.

Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan objek untuk penyelenggaraan pemerintahan negara.

Luasnya bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal 1, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan ruang lingkungannya, keuangan negara dikelompokkan menjadi dua bagian.

#### 1. Pengelolaan Langsung oleh Negara

Dikelola langsung oleh negara, yang berarti termasuk dalam APBN yang terdiri atas sebagai berikut.

##### a. Anggaran Pendapatan Negara

Anggaran pendapatan negara adalah perkiraan mengenai batas penerimaan tertinggi keuangan negara sebagai sumber pendapatan negara dan merupakan dana yang akan diterima untuk membiayai belanja negara. Anggaran pendapatan negara terdiri atas pendapatan rutin (pajak, bea cukai, pendapatan jasa, denda khusus, dan lain-lain) dan pendapatan pembangunan/bantuan luar negeri (bantuan program dan bantuan proyek).

##### b. Anggaran Belanja Negara

Anggaran belanja negara adalah perkiraan mengenai batas pengeluaran tertinggi keuangan negara bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan organisasi pemerintah untuk masa satu tahun. Anggaran belanja negara terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Belanja pembangunan, yaitu suatu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan pada setiap tahun anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan proyek pembangunan selama rencana pembangunan itu ada dan masih berguna.
- 2) Belanja rutin, yaitu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan secara terus-menerus pada setiap tahun anggaran bagi pembiayaan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja jasa dinas.

## 2. Pengelolaannya Dipisahkan

Komponen keuangan negara yang pengelolaannya dipisahkan adalah komponen keuangan negara yang pengelolaannya diserahkan pada Badan-badan Usaha Milik Negara dan Lembaga-lembaga Keuangan Negara (BUMN/D).

### D. Pengelolaan Keuangan Negara

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian kekuasaan tersebut dikuasakan kepada menteri keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada menteri atau pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran atau pengguna barang kementerian negara atau lembaga yang dipimpinnya.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan presiden tersebut diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah, tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, menempatkan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara. Presiden memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, meliputi apa yang dalam trias politika disebut kekuasaan eksekutif. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara itu meliputi tiga kekuasaan pengelolaan keuangan negara, yaitu kekuasaan otorisasi, ordonansi, dan kekuasaan kebendaharawan.

Kekuasaan otorisasi adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara

menjadi bertambah atau berkurang. Kekuasaan otorisasi dibedakan atas kekuasaan otorisasi yang bersifat umum dan kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus. Kekuasaan otorisasi yang bersifat umum diwujudkan dalam bentuk kekuasaan membuat peraturan yang bersifat umum, seperti menetapkan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Undang-Undang tentang Pokok Kepegawaian, Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dan sebagainya.

Kekuasaan otorisasi yang bersifat umum ini menurut sistem pemerintahan negara RI, pelaksanaannya harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Artinya, bentuk kekuasaan otorisasi, pertama-tama adalah undang-undang. Selanjutnya, dalam undang-undang tersebut dapat pula memuat ketentuan bahwa bentuk pelaksanaan otorisasi yang bersifat umum dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang.

Kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk menetapkan surat keputusan, yang khususnya mengikat orang atau pihak tertentu sebagai pelaksanaan keputusan otorisasi yang bersifat umum.

Kekuasaan ordonansi adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan, dan menertibkan surat perintah menagih dan membayar tagihan, yang membebani anggaran penerimaan dan pengeluaran negara sebagai akibat dari tindakan otorisator. Pengujian dan penelitian yang dilakukan oleh ordonator meliputi dasar haknya (*wetmatigheids*), dasar hukum tagihannya (*rechtsmatigheids*), dan tujuannya (*doelmatigheids*).

Di wilayah negara Indonesia yang luas dengan berbagai fungsi yang harus diselenggarakannya, tugas menjalankan kekuasaan pengelolaan keuangan negara tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh presiden. Dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945, presiden mendelegasikan sebagian kekuasaan pengelolaan keuangan negara kepada aparat pemerintah di pusat dan daerah, BUMN, BUMD, serta pihak lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pendelegasian kekuasaan pengelolaan keuangan negara kepada pemerintah pusat adalah sebagai berikut.

1. Kekuasaan otorisasi yang bersifat umum dilaksanakan sepenuhnya oleh presiden dengan persetujuan DPR. Kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus didelegasikan kepada semua menteri yang menguasai bagian anggaran termasuk pejabat lain yang ditunjuk secara resmi.
2. Kekuasaan ordonansi didelegasikan hanya kepada Menteri Keuangan. Akan tetapi, mengingat begitu besarnya jumlah anggaran dan luasnya organisasi yang menggunakan anggaran, maka dalam pelaksanaan fungsi ordonansi sehari-hari, Menteri Keuangan melimpahkan kepada instansi vertikal di bawahnya, yaitu Seksi Perbendaharaan pada kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 123/KMK.01/1995).
3. Kekuasaan kebendaharawan didelegasikan kepada orang atau badan yang menjalankan tugas sebagai bendaharawan yang meliputi:
  - a. Bendaharawan Umum  
Tugas Bendaharawan Umum adalah melakukan penerimaan uang yang disetorkan kepada Kas Negara (APBN). Bendaharawan ini juga berwenang mengeluarkan atau membayar uang atas dasar surat perintah yang diterimanya, yaitu Surat Perintah Membayar (SPM) dalam pelaksanaan APBN. Contoh Bendaharawan Umum adalah Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara.
  - b. Bendaharawan Khusus Penerima  
Bendaharawan ini hanya bertugas menerima uang pungutan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Uang yang diterimanya harus segera disetorkan ke Kas Negara.
  - c. Bendaharawan Khusus Pengeluaran  
Bendaharawan ini hanya bertugas mengeluarkan uang. Berdasarkan peruntukan uang yang diurusnya, bendaharawan ini dapat dibedakan dalam kelompok Bendaharawan Rutin Belanja Pegawai, Bendaharawan Non-

Belanja Pegawai, Bendaharawan Proyek, dan Bendaharawan Pemegang Uang Muka Cabang.

- d. Bendaharawan Barang  
Tugas bendaharawan barang adalah menerima, menyimpan, dan mengeluarkan barang atas dasar perintah pejabat yang berwenang (C.S.T. Kansil, 2002).

Untuk lebih mengetahui sistem dan mekanisme pengelolaan keuangan negara, Yuswar Zainul B. (2003) mengemukakan cara sistem administrasi keuangan negara diselenggarakan, yaitu sebagai berikut.

### 1. Sistem Administrasi Keuangan Negara

Administrasi keuangan negara merupakan kegiatan penataan kerja sama sekelompok aparat pemerintah yang berkaitan dengan urusan keuangan. Pengadministrasian tersebut harus mendasarkan hukum yang berlaku di negara atau pemerintah yang bersangkutan di bidang keuangan (Syamsi, 1994).

Pada pokoknya pengelolaan keuangan negara terdiri atas pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pengurusan umum terdiri atas penguasa (pejabat) yang menguasai anggaran (otorisator) dan penguasa (pejabat) yang berhak menerbitkan Surat Perintah Membayar/SPM (ordonnateur).

Adapun pengurusan khusus (bendaharawan) terdiri atas bendaharawan umum, bendaharawan khusus untuk pengeluaran tertentu, dan bendaharawan materiil. Bendaharawan khusus pengeluaran tertentu terdiri atas bendaharawan uang yang harus dipertanggungjawabkan (belanja rutin), bendaharawan uang yang harus dipertanggungjawabkan (belanja pembangunan), dan bendaharawan pemegang uang muka cabang (BPUMC).

Para pejabat yang memegang "Pengurusan Umum", yaitu yang menguasai anggaran dan yang telah menerbitkan SPM tidak boleh merangkap sebagai pejabat "Pengurusan Khusus/Bendaharawan".

### 2. Otorisator

Para pejabat (penguasa) yang menguasai anggaran berwenang mengambil tindakan yang berakibat pengeluaran atau beban

anggaran belanja negara. Dalam mengambil tindakan tersebut, para pejabat harus memerhatikan batas kredit yang tersedia dalam anggaran. Pembatasan ini merupakan pengawasan preventif agar pengeluaran sebagai akibat dari tindakannya tidak melampaui dana yang tersedia pada anggaran. Dengan kata lain, pengeluaran tersebut tidak melampaui kredit yang telah ditetapkan.

Setiap tindakan yang berakibat pengeluaran atau beban anggaran belanja rutin harus diwujudkan dalam bentuk Surat Keputusan Otorisasi (SKO). Oleh karena itu, pejabat ini dinamakan otorisator. SKO merupakan sarana untuk merealisasi pembayaran atas beban anggaran belanja negara. Pejabat pertama yang bertindak sebagai otorisator adalah presiden. Dalam praktiknya, wewenang diselenggarakan oleh para menteri/ketua lembaga. Para menteri ketua lembaga suatu pimpinan departemen pemerintahan bertugas melaksanakan pemerintahan umum dan pembangunan menurut bidangnya masing-masing, dengan tujuan:

- a. membangun dan memelihara negara hukum yang teratur;
- b. membina kesejahteraan sosial dalam arti seluas-luasnya.

### 3. **Ordonnateur**

Fungsi *ordonnateur* hanya diberikan kepada menteri keuangan, yang dalam praktik penyelenggaraannya dilakukan oleh instansi vertikal Direktorat Jenderal Anggaran c.q. Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) yang tersebar di seluruh Indonesia.

## E. **Pertanggungjawaban Keuangan Negara**

Berdasarkan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 disebutkan bahwa salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan

berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Demikian pula, laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Adapun pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN. Demikian pula, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur bupati/walikota, serta pimpinan unit organisasi kementerian negara lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Selain itu, perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga, atau barang milik negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian internal yang andal.



Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum, yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi, juga asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

1. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. profesionalitas;
3. proporsionalitas;
4. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang No. 17 tahun 2003 Bab VIII, bahwa pertanggungjawaban keuangan Negara, baik APBN maupun APBD dari mulai tingkat pusat sampai daerah adalah sebagai berikut.

### 1. Tingkat Pusat

- a. Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa

laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

*Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat.*

- b. Laporan Keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

*Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/ lembaga.*

### 2. Tingkat Daerah

- a. Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

*Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah.*

- b. Laporan Keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

*Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat daerah.*

- c. Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

- d. Standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

*Apabila dalam waktu 2 (dua) bulan tidak memberikan pertimbangan yang diminta, Badan Pemeriksa Keuangan dianggap menyetujui sepenuhnya standar akuntansi pemerintahan yang diajukan oleh pemerintah.*

Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara diatur dalam undang-undang tersendiri.

Pada dasarnya setiap pengurusan dan/atau setiap pemberian kepercayaan mengandung unsur tanggung jawab bagi penerima kepercayaan. Oleh karena itu, setiap pengurusan pada hakikatnya harus dihubungkan dengan pertanggungjawaban.

Sejak tahun anggaran 1980/1981, tanggung jawab bendaharawan uang yang harus dipertanggungjawabkan (UYHD) hanya terbatas pada keselamatan penyimpanan dan pengeluaran uang yang dikelolanya. Adapun tanggung jawab penggunaan UYHD sepenuhnya berada di tangan pejabat operasional, yaitu kepala-kepala kantor/satuan kerja untuk anggaran belanja rutin dan pemimpin proyek untuk anggaran belanja pembangunan.

## F. Pengawasan Keuangan Negara

Pengawasan tidak lepas kaitannya dengan pemeriksaan karena pemeriksaan pada hakikatnya bagian dari pengawasan, yang keduanya saling berkaitan. Pemeriksaan adalah tindakan membandingkan mengenai hal-hal yang telah dikerjakan menurut kenyataan dan seharusnya. Apabila menurut kenyataan dan seharusnya telah sesuai, berarti pekerjaan itu telah benar dikerjakan.

Ada dua bentuk pengawasan, yaitu sebagai berikut.

1. Pengawasan preventif, berupa ketentuan-ketentuan yang berlaku atau prosedur-prosedur yang harus dilalui dalam menyelenggarakan pekerjaan.

2. Pengawasan represif, berupa tindakan membandingkan pekerjaan yang sedang/tidak dilaksanakan menurut kenyataan telah sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku/ditetapkan.

Adapun pemeriksaan terdiri atas pemeriksaan dari jauh dan pemeriksaan dari dekat. Pemeriksaan dari jauh, yaitu dengan jalan memeriksa atau meneliti laporan pertanggungjawaban dan sebagainya, yang telah sampai pada instansi pemeriksa. Pemeriksaan dari dekat, yaitu dengan jalan langsung memeriksa di tempat untuk mengetahui keadaan yang sesungguhnya.

Menurut UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) disebutkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan tersebut selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, fungsi memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara ini bagi BPK merupakan fungsi konstitusional.

BPK yang bertugas memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara adalah suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kedudukan pemerintah, dan melaksanakan pemeriksaan dari luar tubuh pemerintah mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan negara dalam rangka tanggung jawab pemerintah terhadap lembaga tertinggi negara, yaitu terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam menjalankan tugasnya, BPK mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi operatif, fungsi pertimbangan (rekomendasi), dan fungsi peradilan (yudikatif). Dalam fungsi operatif, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK bersifat represif-eksternal. Pemeriksaan ini meliputi pemeriksaan seluruh kekayaan negara di tingkat Pusat/Departemen/Lembaga dan di daerah, terutama pertanggungjawabannya (*post audit*) yang belum atau baru sebagian. Oleh karena itu, sifat pemeriksaan ini dinamakan *represif*. Selain itu, BPK juga merupakan suatu badan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan melakukan pemeriksaan dari luar tubuh pemerintah, pemeriksaan ini bersifat ekstern.

Ditinjau dari ruang lingkup pemeriksaan, BPK berwenang memeriksa seluruh kekayaan, baik yang tidak dipisahkan penguasaan dan pengurusannya (APBN dan APBD) maupun yang dipisahkan (BUMN).

Dalam fungsi rekomendasi, setiap laporan hasil pemeriksaan yang sampai pada BPK ataupun yang berasal dari laporan Aparat Pengawas Internal Pemerintah, dianalisis dan dievaluasi. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, jika dianggap perlu, BPK memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk menertibkan administrasi keuangan negara.

Dalam fungsi peradilan, BPK memberikan/melakukan tuntutan perbendaharaan kepada para bendaharawan uang terhadap kekurangan perbendaharaan dalam pengurusan keuangan negara. Wewenang ini tidak dipengaruhi oleh menteri/ketua lembaga. Menteri/ketua lembaga hanya mempunyai wewenang untuk ganti rugi terhadap pegawai negeri bukan bendaharawan yang berada di bawahnya, yang terbukti telah merugikan negara sebagai akibat dari perbuatan curang atau lalai dalam menjalankan kewajibannya. Dalam hal ini, BPK selaku pengawas tertinggi terhadap keuangan negara berperan memberikan advisnya.

Di dalam tubuh pemerintah pun (departemen) ada inspektorat jenderal, yang tugas pokoknya mengamankan pelaksanaan tugas-tugas departemen menurut rencana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh menteri yang bersangkutan, dengan melakukan hal berikut.

1. Pemeriksaan terhadap semua unsur instansi di lingkungan departemen yang dianggap perlu, meliputi bidang administrasi umum, administrasi keuangan, dan hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek-proyek pembangunan.
2. Pengujian serta penilaian atas laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi di lingkungan departemen bersangkutan atas petunjuk menteri.
3. Pengusutan mengenai kebenaran laporan atau tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan di bidang

administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi departemen.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 548/KMK.07/2003 Bab XI, bahwa pemantauan dan pengawasan keuangan negara adalah sebagai berikut.

1. Departemen teknis melakukan pemantauan dari segi teknis terhadap penyelenggaraan kegiatan di daerah yang dibiayai dari DAK sesuai dengan kewenangannya masing-masing.
2. Pengawasan fungsional/pemeriksaan pelaksanaan kegiatan dan administrasi keuangan DAK dilaksanakan oleh badan keuangan dan/atau Badan Pengawas Daerah.
3. Daerah melalui Tim Koordinasi melakukan evaluasi manfaat terhadap pelaksanaan DAK yang melibatkan pihak terkait setempat.

## **G. Hubungan Negara dengan Keuangan Negara**

C.S.T. Kansil (2006) menyatakan bahwa negara adalah lembaga kemasyarakatan yang mempunyai pemerintahan yang berkuasa yang didukung oleh warganya di wilayah itu untuk mencapai tujuan tertentu. Hal tersebut didukung dengan pandangan para filsuf mengenai tujuan negara yang pada dasarnya sama, yaitu mencapai kesejahteraan warga negaranya. Menurut Plato, tujuan negara adalah memenuhi keragaman kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh manusia secara individual. Adapun Aristoteles berpandangan bahwa tujuan negara adalah menyelenggarakan kehidupan yang baik bagi semua warga negaranya.

Keberhasilan negara dalam mencapai tujuan tersebut bergantung pada cara negara tersebut menghimpun dana masyarakat, terutama pajak untuk menyelenggarakan fungsinya, seperti fungsi keamanan, ketertiban, dan hubungan internasional. Hal ini mudah dipahami karena untuk menjalankan roda pemerintahan, negara membutuhkan dukungan dana yang sangat besar yang bersumber dari pendapatan negara yang potensial, antara

lain pajak melalui kebijaksanaan fiskal. Dalam hal ini, kebijaksanaan pemerintah yang semula terbatas hanya mengenai perpajakan, sejalan dengan perkembangan kebutuhan negara untuk menyejahterakan warga masyarakatnya, kebijaksanaan tersebut berkembang lebih luas menjadi kebijaksanaan di bidang keuangan.

Selanjutnya, dana yang diterima pemerintah dalam bentuk pajak disimpan dalam kas negara dan saat ini dapat disimpan di bank. Dana tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan fungsi negara yang selalu berkembang, antara lain untuk menyelenggarakan pemerintahan umum, keamanan dan ketertiban, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kesejahteraan sosial, pertanian dan irigasi, perindustrian dan perdagangan, pertambangan, perekonomian, perhubungan, transmigrasi, tertib hukum, dan sebagainya.

Dalam upaya penyelenggaraan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah perlu mengadakan barang dan jasa. Hal ini berarti pada satu sisi terjadi pengeluaran uang dan pada sisi lain terjadi penambahan kekayaan dalam bentuk barang dan jasa, yang nilainya sebesar nilai uang yang dikeluarkan untuk membeli atau mengadakan barang dan jasa tersebut. Dalam hal ini terjadi perubahan dari bentuk uang menjadi bentuk kekayaan berupa barang atau benda.

Selanjutnya, uang yang disimpan di kas atau bank tersebut tidak seluruhnya disimpan di kas atau bank, tetapi sebagian dapat diinvestasikan dengan membeli saham dari suatu perusahaan atau membeli kertas berharga bentuk lainnya sehingga jenis keuangan negara yang berupa uang dan barang bertambah dengan bentuk bukti saham atau kertas berharga lainnya.

Uang atau barang yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah terus diusahakan pemanfaatannya agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi penyelenggaraan fungsi pemerintahannya, yaitu menyejahterakan masyarakatnya. Uang negara tersebut dapat pula digunakan untuk mendirikan perusahaan yang bergerak di bidang industri, jasa, dan perdagangan, bahkan kegiatan sosial, yang modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari uang negara.

Perusahaan ini dapat berbentuk perseroan terbatas atau bentuk lain yang sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya.

Pengelolaan perusahaan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan mempunyai hak dan kewajiban. Berdasarkan gambaran tersebut dapat kita ketahui bahwa negara yang semula hanya memiliki uang, barang, dan saham, kini berkembang menjadi memiliki perusahaan (badan usaha milik negara) yang ditandai dengan penyertaan modal yang memerlukan pengelolaan tersendiri.

Sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan hasrat pemerintah untuk selalu meningkatkan ketahanan ekonomi nasional, sesuai dengan wewenangnya pemerintah dapat pula menghimpun kemampuan masyarakat untuk mengatasi masalah yang dihadapi atau untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Dalam hal ini, pemerintah dapat mengatur pengumpulan dana dari masyarakat atau bersama pemerintah untuk mencapai tujuan yang dikehendakinya.

Sebagai contoh, usaha yang dilakukan oleh pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/ BUMD) membentuk badan pengelola dana pensiun pegawai/karyawan, yang sebagian dananya berasal dari pemerintah atau badan usaha tersebut dan potongan gaji dari para pegawainya. Dana itu dikelola dengan baik oleh badan usaha yang hasilnya diharapkan dapat menjamin pembayaran pensiun para pegawai/karyawan perusahaan tersebut pada kemudian hari. Dengan demikian, pemerintah atau badan usaha tersebut tidak perlu lagi menanggung biaya untuk pembayaran pensiun pegawai atau karyawannya.

Keberhasilan dan kegagalan usaha ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah atau badan usaha negara yang bersangkutan. Apabila badan pengelola dana ini tidak mampu membayar pensiun pegawai atau karyawannya, kewajiban itu harus dipikul oleh pemerintah.

Cara ini merupakan usaha pemerintah untuk mengurangi bebannya, yaitu dengan mengorbankan sejumlah uang pada saat sekarang, dengan tujuan mengurangi beban pada waktu yang akan datang tanpa melepaskan tanggung jawabnya. Usaha pengumpulan dana dari masyarakat atas dasar potensi pemerintah untuk mengatasi permasalahan secara bersama yang diatur dan dikendalikan oleh

pemerintah tersebut dapat berbentuk yayasan atau badan usaha lain yang diperkenankan oleh peraturan perundangan yang ada.

Jika semula ada badan usaha yang murni didirikan oleh pemerintah karena seluruh modalnya dari pemerintah, kini ada badan usaha yang dibiayai dari pemerintah bersama pegawai/karyawannya. Demikian pula, pengumpulan dana atau potensi pemerintah sehingga pemerintah bertanggung jawab agar dalam pengelolaannya digunakan untuk kesejahteraan pesertanya. Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan kedua hal tersebut menjadi tanggung jawab (dijamin) pemerintah yang berarti dapat menjadi beban keuangan negara. Jadi, tidak sepenuhnya kekayaan negara, tetapi dapat membebani keuangan negara.

Selain itu, dalam usaha meningkatkan kesejahteraan warga negara, negara melalui pemerintah mengikat perjanjian kerja sama dengan negara lain di bidang ekonomi, politik, dan sosial budaya. Dari perjanjian tersebut timbul hak dan kewajiban kedua belah pihak atau terjadi utang piutang antarnegara. Dengan meminjam uang atau barang, negara memperoleh uang atau barang, tetapi pada pihak lain timbul kewajiban membayar utang atau mengganti barang pada kemudian hari. Bentuk kerja sama antarnegara ini berkembang dengan berbagai cara yang beragam.

Dengan adanya kerja sama tersebut timbul kemungkinan adanya utang piutang antarnegara, yang juga merupakan bagian dari kekayaan negara tersebut.

## BAB 2

# ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

### A. Landasan Yuridis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Landasan yuridis yang mengatur pelaksanaan APBN yaitu sebagai berikut.

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 42 TAHUN 2002  
TENTANG  
PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA NEGARA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

### Menimbang :

- a. bahwa agar pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dapat berjalan lebih efektif dan efisien, maka dipandang perlu menetapkan ketentuanketentuan mengenai Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai pengganti Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

### Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia (*Indische Comptabiliteitswet, Staatsblad* 1925 Nomor 448) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860);

MEMUTUSKAN

### Menetapkan :

KEPUTUSAN PRESIDEN TENTANG PEDOMAN  
PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA NEGARA

**BAB I**  
**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Tahun Anggaran berlaku sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

**Pasal 2**

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam suatu tahun anggaran mencakup:
  - a. pendapatan negara yaitu semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak serta penerimaan hibah dari dalam dan luar negeri selama tahun anggaran yang bersangkutan;
  - b. belanja negara yaitu semua pengeluaran negara untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui dana perimbangan selama tahun anggaran bersangkutan;
  - c. defisit belanja negara yaitu selisih kurang antara pendapatan negara dengan belanja negara;
  - d. pembiayaan defisit yaitu semua jenis pembiayaan yang digunakan untuk menutup defisit belanja negara yang bersumber dari pembiayaan dalam dan luar negeri;
  - e. surplus pendapatan negara yaitu selisih lebih antara pendapatan negara dengan belanja negara.
- (2) Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening Kas Negara pada bank sentral dan atau lembaga keuangan lainnya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

**Pasal 3**

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang dirinci lebih lanjut ke dalam bagian anggaran dengan Keputusan Presiden.

- (2) Bagian anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dirinci sebagai berikut :
  - a. anggaran pendapatan dirinci ke dalam unit organisasi dan jenis pendapatan;
  - b. anggaran belanja dirinci ke dalam unit organisasi, kegiatan/proyek dan jenis belanja.

**Pasal 4**

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengatur penyediaan uang dan penyaluran dana untuk membiayai anggaran belanja negara sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah dalam melaksanakan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

**Pasal 5**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga yang menguasai bagian anggaran mempunyai kewenangan otorisasi dan bertanggungjawab atas penggunaan anggaran di lingkungan departemen/lembaga yang dipimpinnya.
- (2) Dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, departemen/lembaga membuat dokumen anggaran berupa surat keputusan otorisasi (SKO) atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.
- (3) Dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO antara lain untuk:
  - a. pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja rutin dimuat dalam daftar isian kegiatan (DIK);
  - b. pelaksanaan belanja pembangunan dimuat dalam daftar isian proyek (DIP).
- (4) Menteri/pimpinan lembaga pada setiap awal tahun anggaran menetapkan pejabat yang diberi wewenang sebagai:
  - a. penandatanganan SKO;

- b. atasan langsung bendaharawan;
  - c. bendaharawan.
- (5) Pejabat yang diberi wewenang sebagaimana tersebut dalam ayat (4) dilarang merangkap jabatan dimaksud.

#### **Pasal 6**

- (1) Menteri Keuangan mempunyai kewenangan otorisasi atas penguasaan bagian anggaran diluar bagian anggaran departemen/lembaga.
- (2) Tata cara pengelolaan bagian anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan.

#### **Pasal 7**

- (1) Pendapatan negara pada departemen/lembaga wajib disetor sepenuhnya dan pada waktunya ke rekening Kas Negara.
- (2) Pendapatan negara dibukukan menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- (3) Pendapatan negara dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan disetor sepenuhnya dan pada waktunya ke rekening Kas Negara.

#### **Pasal 8**

- (1) Departemen/lembaga wajib:
- a. mengadakan intensifikasi pemungutan pendapatan negara yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya;
  - b. mengintensifkan penagihan dan pemungutan piutang negara;
  - c. melakukan penuntutan dan pemungutan ganti rugi atas kerugian negara;
  - d. mengintensifkan pemungutan sewa penggunaan barang-barang milik negara;

- e. melakukan penuntutan dan pemungutan denda yang telah diperjanjikan;
- f. mengenakan sanksi atas kelalaian pembayaran piutang negara tersebut di atas.

- (2) Pemerintah daerah membantu pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

#### **Pasal 9**

- (1) Barang tidak bergerak milik negara yang sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi secara optimal dan efisien untuk menunjang tugas pokok dan fungsi departemen/lembaga, dapat dimanfaatkan dengan cara dipinjamkan, disewakan, bangun guna serah dan kerjasama pemanfaatan atau dapat dihapus dengan tindak lanjut dijual, dipertukarkan, dihibahkan, dijadikan penyertaan modal negara dan dimusnahkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. untuk barang tidak bergerak milik Negara yang bernilai di atas Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), berdasarkan persetujuan tertulis dari Presiden atas usul Menteri Keuangan;
- b. untuk barang tidak bergerak milik Negara yang bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), berdasarkan keputusan Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis Menteri Keuangan.

- (2) Barang bergerak milik negara yang berlebih atau tidak dapat dipergunakan lagi hanya dapat dihapus dengan cara dimusnahkan/dipindahtangankan dengan keputusan menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan, kecuali kendaraan bermotor dan atau barang yang bernilai ekonomis tinggi terlebih dahulu dengan persetujuan tertulis Menteri Keuangan.

- (3) Dalam hal barang-barang yang karena peraturan perundang-undangan yang berlaku dikuasai oleh negara atau menjadi milik negara tidak dapat dimanfaatkan dan tidak laku dijual, dapat dimusnahkan dengan persetujuan tertulis Menteri Keuangan.



- (4) Semua biaya yang timbul sebagai akibat dari pemusnahan barang sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) ditanggung oleh negara.
- (5) Menteri Keuangan dapat menunjuk departemen/lembaga untuk memanfaatkan barang-barang yang dikuasai oleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (6) Apabila departemen akan menjual/memindahtangankan barang-barang sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), maka harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis Menteri Keuangan.
- (7) Tata cara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), (3), (5), dan (6) diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan.
- (8) Penjualan barang milik negara dilakukan melalui Kantor Lelang Negara, kecuali untuk barang milik negara yang telah diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri.
- (9) Hasil penjualan, selisih tukar menukar, penyewaan, bangun guna serah dan kerjasama pemanfaatan barang milik negara merupakan pendapatan negara yang harus disetor seluruhnya ke Rekening Kas Negara.
- (10) Pinjam meminjam barang milik negara hanya dapat dilaksanakan antar instansi pemerintah, sepanjang tidak mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan.

#### **Pasal 10**

- (1) Jumlah dana yang dimuat dalam anggaran belanja negara merupakan batas tertinggi untuk tiap-tiap pengeluaran.
- (2) Pimpinan dan atau pejabat departemen/lembaga/pemerintah daerah tidak diperkenankan melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja negara, jika dana untuk membiayai tindakan tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam anggaran belanja negara.
- (3) Pimpinan dan atau pejabat departemen/lembaga/pemerintah daerah tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban

anggaran belanja negara untuk tujuan lain dari yang ditetapkan dalam anggaran belanja negara.

- (4) Dalam penyediaan anggaran belanja negara diutamakan untuk penyediaan belanja operasional dan pemeliharaan atas barang milik negara.

#### **Pasal 11**

- (1) Belanja atas beban anggaran belanja negara didasarkan pada SKO atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.
- (2) SKO atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dananya bersumber dari dalam negeri dan atau luar negeri berlaku selama 1 (satu) tahun anggaran.
- (3) SKO atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO merupakan dasar pencairan dana oleh Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN).

#### **Pasal 12**

- (1) Pelaksanaan anggaran belanja negara didasarkan atas prinsip-prinsip sebagai berikut :
  - a. hemat, tidak mewah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan;
  - b. efektif, terarah dan terkendali sesuai dengan rencana, program/kegiatan, serta fungsi setiap departemen/ lembaga/ pemerintah daerah;
  - c. mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri.
- (2) Belanja atas beban anggaran belanja negara dilakukan berdasarkan atas hak dan bukti-bukti yang sah untuk memperoleh pembayaran.
- (3) Tata cara pengeluaran dan pembayaran dalam pelaksanaan anggaran belanja negara diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan.

### **Pasal 13**

- (1) Atas beban anggaran belanja negara tidak diperkenankan melakukan pengeluaran untuk keperluan :
  - a. perayaan atau peringatan hari besar, hari raya dan hari ulang tahun departemen/lembaga/pemerintah daerah;
  - b. pemberian ucapan selamat, hadiah/tanda mata, karangan bunga, dan sebagainya untuk berbagai peristiwa;
  - c. pesta untuk berbagai peristiwa dan pekan olah raga pada departemen/lembaga/pemerintah daerah.
  - d. pengeluaran lain-lain untuk kegiatan/keperluan yang sejenis serupa dengan yang tersebut di atas.
- (2) Penyelenggaraan rapat, rapat dinas, seminar, pertemuan, lokakarya, peresmian kantor/proyek dan sejenisnya, dibatasi pada hal-hal yang sangat penting dan dilakukan sesederhana mungkin.

### **Pasal 14**

- (1) Dalam melaksanakan belanja negara dilakukan standardisasi komponen kegiatan termasuk harga satuannya.
- (2) Standardisasi harga satuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk menyusun pembiayaan kegiatan-kegiatan yang diusulkan dalam dokumen anggaran.
- (3) Dalam penyusunan standardisasi harga satuan, sedapat mungkin menggunakan data dasar yang bersumber dari penerbitan resmi Badan Pusat Statistik, departemen/lembaga, dan pemerintah daerah.
- (4) Penetapan standardisasi perlu dilakukan secara berkala oleh:
  - a. Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk standardisasi harga satuan umum, satuan biaya langsung personil dan non personil untuk kegiatan jasa konsultasi;
  - b. Menteri/pimpinan lembaga untuk standardisasi harga satuan pokok kegiatan departemen/lembaga yang bersangkutan;

- c. Gubernur/bupati/walikota dengan memperhatikan pertimbangan dari instansi terkait untuk standardisasi harga satuan pokok kegiatan daerah provinsi/kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. Bupati/walikota untuk standardisasi harga satuan bangunan gedung negara untuk keperluan dinas seperti kantor, rumah dinas, gudang, gedung rumah sakit, gedung sekolah, pagar dan bangunan fisik lainnya.

### **Pasal 15**

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa dalam rangka pelaksanaan APBN diatur dengan Keputusan Presiden tersendiri.

### **Pasal 16**

- (1) Perjanjian/kontrak pelaksanaan pekerjaan untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran atas beban anggaran dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.
- (2) Perjanjian/kontrak yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dengan pinjaman/hibah luar negeri untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran tidak memerlukan persetujuan Menteri Keuangan.
- (3) Perjanjian/kontrak yang dibiayai sebagian maupun seluruhnya dengan pinjaman/hibah luar negeri untuk masa pelaksanaan pekerjaan melebihi 1 (satu) tahun anggaran, maka di dalam perjanjian/kontrak tersebut harus mencantumkan tahun anggaran pembebanan dana.
- (4) Perjanjian/kontrak dalam bentuk valuta asing tidak dapat diubah dalam bentuk rupiah dan sebaliknya kontrak dalam bentuk rupiah tidak dapat diubah dalam bentuk valuta asing.
- (5) Perjanjian/kontrak dalam bentuk valuta asing tidak dapat membebani dana rupiah murni.
- (6) Perjanjian/kontrak untuk pengadaan barang dan jasa di dalam negeri tidak dapat dilakukan dalam bentuk valuta asing.

- (7) Perjanjian/kontrak dengan dana kredit ekspor yang sudah ditandatangani tidak dapat dilaksanakan apabila naskah perjanjian pinjaman luar negeri (NPPLN) belum ditandatangani.
- (8) Pengecualian terhadap ketentuan ayat (4), (5) dan (6) harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.

## **BAB II**

### **PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN**

#### **Pasal 17**

- (1) Departemen/lembaga menetapkan kebijakan untuk mengintensifkan pelaksanaan pungutan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.
- (2) Departemen/lembaga tidak diperkenankan mengadakan pungutan dan atau tambahan pungutan yang tidak tercantum dalam undang-undang dan atau peraturan pemerintah.

#### **Pasal 18**

- (1) Dalam rangka meningkatkan pendapatan negara, departemen/lembaga, pemerintah daerah, kantor/satuan kerja, proyek/bagian proyek dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menyampaikan bahan-bahan keterangan untuk keperluan perpajakan kepada Menteri Keuangan untuk perhatian Direktur Jenderal Pajak.
- (2) Setiap instansi pemerintah, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, bendaharawan dan badan-badan lain yang melakukan pembayaran atas beban APBN/APBD/anggaran BUMN/BUMD, ditetapkan sebagai wajib pungut pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Pasal 19**

- (1) Menteri/pimpinan departemen/lembaga berkewajiban mengoptimalkan penerimaan negara bukan pajak meliputi sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba BUMN dan penerimaan negara bukan pajak lainnya.
- (2) Atas pemanfaatan barang milik negara oleh pihak ketiga wajib dipungut sewa.
- (3) Menteri/pimpinan lembaga berkewajiban mengintensifkan penerimaan sewa barang milik negara yang dipergunakan oleh pihak ketiga.
- (4) Penghuni rumah negara dikenakan pembayaran sewa.
- (5) Besaran tarif dan prosedur pemungutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), (3), dan (4) ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

#### **Pasal 20**

- (1) Orang atau badan yang melakukan pemungutan atau penerimaan uang negara wajib menyeter seluruh penerimaan dalam waktu 1 (satu) hari kerja setelah penerimaannya ke rekening Kas Negara pada bank pemerintah, atau lembaga lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- (2) Bendaharawan penerima/penyetor berkala wajib menyeter/melimpahkan seluruh penerimaan negara yang telah dipungutnya ke rekening Kas Negara sekurang-kurangnya sekali seminggu.
- (3) Setiap bendaharawan, instansi pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD dan badan-badan lain, sebagai wajib pungut pajak, wajib menyeterkan seluruh penerimaan pajak yang dipungutnya dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### **Pasal 21**

- (1) Kelalaian atau kelambatan penyetoran penerimaan negara ke rekening Kas Negara diperhitungkan dengan dana yang tersedia

dalam dokumen anggaran pada departemen/lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan.

- (2) Bendaharawan penerima/penyetor berkala dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya:
  - a. lebih dari batas waktu yang telah ditetapkan dalam Pasal 20;
  - b. atas nama pribadi pada suatu bank atau lembaga keuangan lainnya.

### **BAB III**

#### **PEDOMAN PELAKSANAAN PENGELUARAN RUTIN**

##### **Pasal 22**

Menteri/pimpinan lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan pengeluaran rutin di lingkungan departemen/ lembaga yang dipimpinnya.

##### **Pasal 23**

- (1) Untuk pelaksanaan pengeluaran rutin, departemen/lembaga membuat DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO sesuai dengan contoh dan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- (2) DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO setelah dibahas Departemen Keuangan dengan departemen/ lembaga, ditandatangani oleh :
  - a. Sekretaris Jenderal atau pejabat lain yang ditunjuk atas nama menteri/pimpinan lembaga untuk DIK yang dibuat di Pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Departemen/lembaga atau pejabat yang ditunjuk atas nama menteri/pimpinan lembaga untuk DIK yang dibuat di daerah.

- (3) DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO berlaku sebagai dasar pelaksanaan pengeluaran rutin setelah mendapat pengesahan dari :
  - a. Direktur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan untuk DIK yang dibuat di Pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan untuk DIK yang dibuat di daerah.
- (4) Direktur Jenderal Anggaran menyampaikan DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang telah disahkan kepada :
  - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - b. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - c. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - d. Kepala Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN);
  - e. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA) Direktorat Jenderal Anggaran;
  - f. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran; dan
  - g. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN).
- (5) Menteri/pimpinan lembaga menyampaikan DIK yang telah disahkan kepada :
  - a. Direktorat Jenderal/unit eselon I dan kantor/satuan kerja; dan
  - b. Inspektorat Jenderal departemen/unit pengawasan pada lembaga.
- (6) Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran menyampaikan DIK yang telah disahkan kepada :
  - a. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - b. Direktur Jenderal Anggaran;
  - c. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - d. Kepala kantor wilayah/perwakilan departemen/lembaga yang bersangkutan;

- e. Kepala Perwakilan Badan Perbendaharaan dan Kas Negara (BPKP);
- f. Ketua Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- g. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN); dan
- h. Kepala Kantor Akuntansi Regional (Kepala KAR);

#### **Pasal 24**

- (1) Berdasarkan DIK yang telah disahkan disusun Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) oleh :
  - a. Pejabat eselon I atau pejabat yang ditunjuk pada Departemen/Lembaga/instansi/kantor/satuan kerja untuk DIK yang dibuat di Pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Departemen/lembaga atau pejabat yang ditunjuk untuk DIK yang dibuat di daerah.
- (2) Departemen/lembaga menyampaikan juklak DIK yang dibuat di pusat kepada kepala kantor/satuan kerja yang bersangkutan.
- (3) Kepala Kantor Wilayah Departemen/lembaga atau pejabat lain yang ditunjuk menyampaikan juklak DIK yang dibuat di daerah kepada kepala kantor/satuan kerja yang bersangkutan.

#### **Pasal 25**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga atau pejabat lain yang ditunjuk menetapkan bendaharawan rutin untuk DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di pusat.
- (2) Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga, atas nama menteri/ pimpinan lembaga menetapkan bendaharawan rutin untuk DIK atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di daerah.
- (3) Kepala kantor/satuan kerja bertanggung jawab, baik dari segi fisik maupun keuangan atas pelaksanaan kegiatan kantor/

satuan kerja yang dipimpinnya sebagaimana tersebut dalam DIK yang bersangkutan.

#### **Pasal 26**

- (1) Perubahan/pergeseran biaya dalam satu program dalam satu dan atau antar DIK instansi pusat departemen/lembaga diputuskan oleh Direktur Jenderal Anggaran berdasarkan usulan Sekretaris Jenderal atau pejabat eselon I yang ditunjuk.
- (2) Perubahan/pergeseran biaya dalam satu program dalam satu dan atau antar-DIK instansi vertikal departemen/lembaga diputuskan oleh Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran berdasarkan usulan :
  - a. Kepala kantor/satuan kerja bersangkutan apabila meliputi satu kantor/satuan kerja;
  - b. Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/direktorat jenderal yang bersangkutan apabila meliputi lebih dari satu kantor/satuan kerja.
- (3) Direktur Jenderal Anggaran menyampaikan keputusan perubahan/pergeseran DIK kepada :
  - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - b. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - c. Kepala Badan Akuntansi Keuangan (BAKUN);
  - d. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - e. Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/direktorat jenderal yang bersangkutan;
  - f. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN); dan
  - g. Kepala kantor/satuan kerja yang bersangkutan.
- (4) Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran menyampaikan keputusan perubahan/pergeseran DIK kepada:
  - a. Direktur Jenderal Anggaran;

- b. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
- c. Kepala Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
- d. Ketua Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- e. Kepala kantor wilayah departemen/lembaga/direktorat jenderal yang bersangkutan;
- f. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN);
- g. Kepala Kantor akuntansi Regional (Kantor KAR); dan
- h. Kepala kantor/satuan kerja yang bersangkutan.

#### **Pasal 27**

- (1) Perubahan/pergeseran biaya antar program dalam satu subsektor dan atau dalam satu atau antar DIK kantor/satuan kerja tingkat pusat departemen/lembaga diputuskan oleh Menteri Keuangan berdasarkan usulan departemen/lembaga yang bersangkutan.
- (2) Keputusan terhadap usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan paling lambat 2 (dua) minggu setelah diterima usul tersebut beserta bahan-bahannya secara lengkap.
- (3) Perubahan/pergeseran biaya tidak dapat dilakukan dari :
  - a. Biaya untuk gaji dan tunjangan beras ke biaya lainnya dalam Belanja Pegawai;
  - b. Belanja pegawai ke belanja non pegawai;
  - c. Dana yang disediakan untuk pengeluaran rutin Perwakilan Republik Indonesia termasuk perwakilan departemen/lembaga di luar negeri untuk keperluan pembiayaan kegiatan kantor/satuan kerja di dalam negeri.
- (4) Peninjauan kembali ketentuan dalam ayat (3) dilakukan oleh Menteri Keuangan.

#### **Pasal 28**

- (1) Departemen/lembaga pada tiap awal tahun anggaran, menyusun daftar susunan kekuatan pegawai (formasi) bagi tiap unit organisasi sampai pada tiap kantor/satuan kerja dan menyampaikan formasi tersebut kepada menteri yang membidangi pendayagunaan aparatur negara paling lambat 1 (satu) bulan setelah berlakunya tahun anggaran.
- (2) Formasi tersebut disahkan oleh menteri yang membidangi pendayagunaan aparatur negara paling lambat 3 (tiga) bulan setelah mendengar pertimbangan Menteri Keuangan dan dalam hal menyangkut formasi pegawai di luar negeri, setelah mendengar pula pertimbangan Menteri Luar Negeri.
- (3) Formasi yang telah disahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh menteri yang membidangi pendayagunaan aparatur negara kepada menteri/pimpinan lembaga dan Menteri Keuangan sebagai bahan perencanaan pengeluaran rutin paling lambat 4 (empat) bulan setelah berlakunya tahun anggaran.
- (4) Pengadaan pegawai hanya diperkenankan dalam batas formasi yang telah disahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan memberikan prioritas kepada :
  - a. pegawai pelimpahan dari departemen/lembaga yang kelebihan pegawai;
  - b. siswa/mahasiswa ikatan dinas, setelah lulus dari pendidikannya;
  - c. pegawai tidak tetap (PTT) yang telah menyelesaikan masa baktinya dengan baik.
- (5) Pengadaan pegawai dalam batas formasi yang telah disahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (6) Kenaikan pangkat pegawai dalam batas formasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilaksanakan dengan ketentuan kenaikan pangkat sampai dengan golongan IV/a dilaksanakan setelah mendapat persetujuan lebih dahulu dari Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN).

- (7) Paling lambat 1 (satu) bulan setelah berlakunya tahun anggaran menteri/pimpinan lembaga telah menetapkan/menetapkan kembali pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani surat keputusan kepegawaian.
- (8) Salinan surat keputusan penetapan/penetapan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (7) beserta contoh (spesimen) tanda tangan pejabat yang diberi wewenang segera dikirimkan kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara, dan dalam hal tidak ada perubahan, penetapan kembali pejabat tersebut dapat dilakukan dengan surat pemberitahuan oleh Menteri/pimpinan Lembaga yang bersangkutan.
- (9) Pegawai Negeri Sipil Pusat yang diperbantukan pada daerah, perusahaan atau badan yang anggarannya tidak dibiayai atau sebagian dibiayai dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, menjadi beban pemerintah daerah/perusahaan/badan bersangkutan.
- (10) Perbantuan pegawai negeri sipil untuk tugas-tugas di luar pemerintahan dengan membebani anggaran belanja negara tidak diperkenankan, kecuali dengan izin menteri yang membidangi pendayagunaan aparatur negara dan Menteri Keuangan yang sekaligus menetapkan batas lamanya perbantuan tersebut.
- (11) Selama perbantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dan ayat (10), formasi bagi pegawai tersebut tidak boleh diisi, dan setelah perbantuan berakhir, pegawai yang bersangkutan ditempatkan kembali pada departemen/lembaga asalnya.
- (12) Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) hanya diperkenankan melakukan pembayaran upah pegawai harian/tenaga honorer, apabila untuk keperluan tersebut telah tersedia dananya dalam DIK/SKO bersangkutan.
- (13) Pembayaran penghasilan pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil dan anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia serta pensiunan dilakukan berdasarkan peraturan pemerintah.

- (14) Penghasilan pegawai yang ditempatkan di luar negeri diatur dengan Keputusan Presiden.
- (15) Penghasilan sebagaimana pada ayat (12), (13), dan (14) di atas tidak diperkenankan pemotongan untuk keperluan apapun kecuali atas persetujuan pejabat/pegawai/penerima pensiun yang bersangkutan.

#### **Pasal 29**

- (1) Kenaikan gaji berkala dilakukan dengan penerbitan surat pemberitahuan oleh kepalakantor/satuan kerja setempat atas nama pejabat yang berwenang.
- (2) Keputusan kenaikan gaji berkala tidak dapat berlaku surut lebih dari 2 (dua) tahun.
- (3) Penundaan kenaikan gaji berkala ditetapkan dengan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (7).

#### **Pasal 30**

- (1) Pegawai Negeri Sipil/Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia/penerima pensiun beserta keluarganya diberikan tunjangan beras dalam bentuk uang.
- (2) Tunjangan beras untuk keluarga tidak diberikan rangkap.
- (3) Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh Menteri Keuangan atas usul menteri/pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang bersangkutan.
- (4) Menteri Keuangan menetapkan harga beras sebagai dasar pemberian tunjangan pangan dalam bentuk uang dan mengatur lebih lanjut pelaksanaannya.

#### **Pasal 31**

- (1) Tunjangan anak dan tunjangan beras untuk anak dibatasi untuk 2 (dua) orang anak.

- (2) Dalam hal pegawai/pensiunan pada tanggal 1 Maret 1994 telah memperoleh tunjangan anak dan tunjangan beras untuk lebih dari 2 (dua) orang anak, kepadanya tetap diberikan tunjangan untuk jumlah menurut keadaan pada tanggal tersebut.
- (3) Apabila setelah tanggal tersebut jumlah anak yang memperoleh tunjangan anak berkurang karena menjadi dewasa, kawin atau meninggal, pengurangan tersebut tidak dapat diganti, kecuali jumlah anak menjadi kurang dari 2 (dua).

### **Pasal 32**

Pelaksanaan belanja barang dilakukan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Pasal 33**

- (1) Pejabat yang berwenang wajib membatasi pelaksanaan perjalanan dinas untuk hal-hal yang mempunyai prioritas tinggi dan penting dengan mengurangi frekuensi, jumlah orang dan lamanya perjalanan.
- (2) Perjalanan dinas luar negeri terlebih dahulu memerlukan izin Presiden atau pejabat yang ditunjuk.
- (3) Permohonan izin perjalanan dinas ke luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan paling lambat 1 (satu) minggu sebelum keberangkatan yang direncanakan, dan harus dilengkapi dengan:
  - a. penjelasan mengenai urgensi/alasan perjalanan dan rincian programnya dengan menyertakan undangan, konfirmasi, dan dokumen yang berkaitan;
  - b. izin tertulis dari instansi bersangkutan apabila seorang pejabat diajukan instansi lain;
  - c. pernyataan atas biaya anggaran instansi mana perjalanan dinas tersebut akan dibebankan.
- (4) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), yaitu:

- a. perjalanan dinas pegawai yang ditempatkan di luar negeri dan dipanggil kembali dari luar negeri;
  - b. perjalanan dinas pegawai antar tempat di luar negeri.
- (5) Izin perjalanan dinas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b adalah wewenang Menteri Luar Negeri serta Kepala Perwakilan Republik Indonesia yang bersangkutan, dan diberikan apabila pembiayaan untuk keperluan tersebut telah tersedia dalam DIK bersangkutan.
  - (6) Perjalanan dinas dilaksanakan dengan mengutamakan perusahaan penerbangan nasional atau perusahaan pengangkutan nasional lainnya.
  - (7) Pegawai negeri yang karena jabatannya harus melakukan perjalanan dinas tetap dalam daerah jabatannya, diberikan tunjangan perjalanan tetap.
  - (8) Biaya perjalanan dinas dibayarkan dalam 1 (satu) jumlah (lumpsum) kepada pejabat/pegawai yang diperintahkan untuk melakukan perjalanan dinas.
  - (9) Menteri Keuangan mengatur lebih lanjut pedoman dan ketentuan pelaksanaan perjalanan dinas.

### **Pasal 34**

- (1) Pegawai yang dipindahkan dapat diberikan uang pesangon kecuali di tempat yang baru mendapat perumahan.
- (2) Pegawai yang dipindahkan/ditempatkan pada Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebelum mendapatkan perumahan diizinkan tinggal di hotel, tidak termasuk makan, untuk waktu paling lama 2 (dua) bulan.
- (3) Menteri Keuangan mengatur lebih lanjut pedoman dan ketentuan pelaksanaan mengenai pemberian uang pesangon pindah.



### **Pasal 35**

- (1) Pembukaan dan atau peningkatan Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Presiden.
- (2) Pembukaan perwakilan departemen/lembaga di luar negeri hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan menteri yang berwenang dalam bidang pendayagunaan aparatur negara, Menteri Luar Negeri dan Menteri Keuangan.

### **Pasal 36**

- (1) Setiap perubahan/penyempurnaan organisasi dan atau pembentukan kantor/satuan kerja dalam lingkungan departemen/lembaga harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis menteri yang berwenang di bidang pendayagunaan aparatur negara.
- (2) Biaya sehubungan dengan pelaksanaan perubahan/penyempurnaan organisasi departemen/lembaga dan atau pembentukan kantor/satuan kerja dalam lingkungan departemen/lembaga yang mengakibatkan pergeseran anggaran/revisi dari departemen/lembaga tersebut, harus terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

## **BAB IV PEDOMAN PELAKSANAAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN**

### **Pasal 37**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan pengeluaran pembangunan di lingkungan departemen/lembaga yang dipimpinnya.
- (2) Untuk melaksanakan program pembangunan yang bersifat lintas sektor/departemen/lembaga ditunjuk koordinator diantara

departemen/lembaga yang bersangkutan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

### **Pasal 38**

- (1) Untuk pelaksanaan pengeluaran pembangunan, departemen/lembaga/instansi vertikal/pemerintah daerah membuat DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO sesuai dengan contoh dan petunjuk teknis yang ditetapkan Menteri Keuangan.
- (2) DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO setelah dibahas Departemen Keuangan dengan departemen/ lembaga/ instansi vertikal/dinas propinsi, ditandatangani oleh :
  - a. Sekretaris Jenderal atau pejabat lain yang ditunjuk atas nama menteri/pimpinan lembaga untuk yang dibuat di pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat lain yang ditunjuk atas nama menteri/pimpinan lembaga untuk yang dibuat di daerah.
- (3) DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO berlaku sebagai dasar pelaksanaan pengeluaran pembangunan setelah mendapat pengesahan dari :
  - a. Direktur Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan untuk DIP yang dibuat di pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran atas nama Menteri Keuangan untuk DIP yang dibuat di daerah.
- (4) Direktur Jenderal Anggaran menyampaikan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO dan dibuat di pusat dan telah disahkan kepada :
  - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - b. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - c. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas);

- d. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - e. Kepala Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN);
  - f. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - g. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran;
  - h. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN); dan
  - i. Pemimpin proyek yang bersangkutan.
- (5) Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran menyampaikan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di daerah kepada :
- a. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas);
  - c. Direktur Jenderal Anggaran;
  - d. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - e. Kepala Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - f. Ketua Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - g. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN);
  - h. Kepala Kantor Akuntansi Regional (Kantor KAR); dan
  - i. Pemimpin proyek yang bersangkutan;
- (6) Departemen/lembaga menyampaikan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di pusat dan di daerah yang telah disahkan kepada :
- a. Direktorat Jenderal/ unit eselon I proyek yang bersangkutan;
  - b. Inspektorat Jenderal departemen/unit pengawasan pada lembaga;
  - c. Gubernur/Bupati/Walikota.

### Pasal 39

- (1) Berdasarkan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang telah disahkan disusun petunjuk operasional (PO) oleh :
  - a. Pejabat eselon I atau pejabat lain dibawahnya yang ditunjuk pada departemen/lembaga yang membawahkan proyek yang bersangkutan untuk DIP yang dibuat di pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk membawahkan proyek untuk DIP yang dibuat di daerah.
- (2) Departemen/lembaga menyampaikan PO proyek-proyek yang dibuat di pusat kepada:
  - a. Direktur Jenderal Anggaran; dan
  - b. Pemimpin proyek yang bersangkutan.
- (3) Kepala kantor wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk menyampaikan PO proyek-proyek yang dibuat di daerah kepada:
  - a. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran; dan
  - c. Pemimpin proyek yang bersangkutan.

### Pasal 40

- (1) Menteri/pimpinan lembaga atau pejabat lain yang ditunjuk menetapkan pemimpin dan bendaharawan proyek untuk DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di pusat.
- (2) Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk atas nama menteri/pimpinan lembaga, menetapkan pemimpin proyek dan bendaharawan proyek untuk DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di daerah.
- (3) Bila dipandang perlu pemimpin proyek dan bendaharawan proyek dapat dibantu oleh pemimpin bagian proyek dan

bendaharawan bagian proyek sepanjang lokasi proyek tersebar di beberapa kabupaten/kota.

- (4) Pejabat eselon I dan eselon II serta Kepala Kantor/Dinas/ Desa/ Satuan kerja tidak diperkenankan ditunjuk sebagai pemimpin proyek/bagian proyek dan atau bendaharawan.
- (5) Pemimpin dan bendaharawan proyek berkedudukan di lokasi proyek atau di ibukota kabupaten/kota terdekat.

#### **Pasal 41**

Pemimpin proyek/bagian proyek bertanggung jawab baik dari segi keuangan maupun dari segi fisik atas pelaksanaan proyek/bagian proyek sebagaimana ditetapkan dalam DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.

#### **Pasal 42**

- (1) Kepada petugas proyek diberikan honorarium.
- (2) Petugas proyek yang mengelola beberapa proyek hanya berhak mendapat honorarium dari 1 (satu) proyek.
- (3) Besarnya honorarium petugas proyek ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- (4) Biaya perjalanan dinas dan uang lembur untuk kepentingan proyek diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Pasal 43**

- (1) Perubahan/pergeseran biaya dalam DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO diputuskan oleh :
  - a. Menteri Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran berdasarkan usulan dari menteri/ pimpinan lembaga atau pejabat yang ditunjuk, untuk yang dibuat di pusat.
  - b. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Wilayah

departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk, untuk yang dibuat di daerah.

- (2) Pergeseran biaya tidak dapat dilakukan :
  - a. dari belanja modal ke belanja penunjang;
  - b. dari belanja modal fisik ke belanja modal non fisik.
- (3) Pengecualian ketentuan dalam ayat (2) harus seijin Menteri Keuangan.
- (4) Keputusan perubahan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di pusat disampaikan kepada :
  - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - b. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - c. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas);
  - d. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - e. Kepala Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN);
  - f. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - g. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran;
  - h. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN); dan
  - i. Pemimpin proyek yang bersangkutan.
- (5) Keputusan perubahan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang dibuat di daerah disampaikan kepada :
  - a. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;
  - b. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas);
  - c. Direktur Jenderal Anggaran;
  - d. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;

- e. Kepala Perwakilan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - f. Ketua Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - g. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN);
  - h. Kepala Kantor Akuntansi Regional (Kantor KAR); dan
  - i. Pemimpin proyek yang bersangkutan.
- (6) Departemen/lembaga menyampaikan perubahan DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang disamakan yang dibuat di pusat dan daerah yang telah disahkan kepada :
- a. Direktur Jenderal/unit eselon I proyek yang bersangkutan;
  - b. Inspektorat jenderal departemen/unit pengawasan pada lembaga;
  - c. Gubernur/Bupati/Walikota.

#### **Pasal 44**

- (1) Berdasarkan revisi DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO yang telah disahkan disusun PO oleh :
  - a. pejabat eselon I/pejabat lain dibawahnya yang ditunjuk pada departemen/lembaga yang membawahkan proyek bersangkutan untuk DIP yang dibuat di pusat;
  - b. Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk proyek yang direvisi di daerah.
- (2) Departemen/lembaga menyampaikan revisi PO proyek-proyek yang direvisi di pusat kepada :
  - a. Direktur Jenderal Anggaran; dan
  - b. Pemimpin proyek yang bersangkutan.
- (3) Kepala Kantor Wilayah departemen/lembaga/gubernur atau pejabat yang ditunjuk menyampaikan revisi PO proyek-proyek yang direvisi di daerah kepada :
  - a. Menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan;

- b. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran; dan
- c. Pemimpin proyek yang bersangkutan.

#### **Pasal 45**

- (1) Dalam pengalokasian dana pembangunan agar diutamakan penyediaan dana pendamping bagi proyek yang sebagian dananya bersumber dari pinjaman/hibah luar negeri.
- (2) Dana pinjaman/hibah luar negeri dan dana pendamping termasuk uang muka harus dicantumkan dalam DIP atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.
- (3) Proyek yang dibiayai dengan dana kredit ekspor dapat dilaksanakan setelah tersedia uang muka bagi proyek dimaksud.
- (4) Naskah perjanjian luar negeri untuk kredit ekspor baru dapat ditandatangani apabila uang muka yang dibutuhkan telah tersedia.

#### **Pasal 46**

- (1) Sisa pekerjaan berdasarkan surat perjanjian/kontrak yang belum dibayar sampai dengan akhir tahun anggaran, ditampung dalam DIP tahun anggaran berikutnya atas beban bagian anggaran departemen/lembaga bersangkutan.
- (2) Dalam hal sumber pembiayaan berasal dari bantuan luar negeri, sisa pekerjaan berdasarkan SPK dan atau surat perjanjian/kontrak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari sisa dana bantuan luar negeri yang bersangkutan.

#### **Pasal 47**

Dalam hal target/sasaran proyek telah tercapai, sisa alokasi dana proyek yang bersumber dari pinjaman/hibah luar negeri tidak dapat dipergunakan lagi.

#### **Pasal 48**

- (1) Pemimpin proyek menyerahkan proyek yang telah selesai dan seluruh kekayaan proyek kepada menteri/pimpinan lembaga atau pejabat yang ditunjuk dengan berita acara penyerahan, yang tembusannya disampaikan kepada Direktur Jenderal Anggaran dan Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran setempat.
- (2) Dalam pelaksanaan dekonsentrasi pemimpin proyek menyerahkan proyek atau hasil pekerjaan tersebut dan seluruh kekayaan proyek kepada menteri/pimpinan lembaga melalui gubernur dengan berita acara penyerahan, yang tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran.
- (3) Dalam pelaksanaan tugas pembantuan pemimpin proyek menyerahkan proyek atau hasil pekerjaan tersebut dan seluruh kekayaan proyek kepada menteri/pimpinan lembaga melalui gubernur/bupati/ walikota/kepala desa dengan berita acara penyerahan, yang tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran.
- (4) Menteri/pimpinan lembaga menentukan status proyek yang telah selesai berikut kekayaannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (3) dalam lingkungannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (5) Dalam hal hasil proyek tersebut pada ayat (4) akan diserahkan pemanfaatannya kepada pihak lain terlebih dahulu harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan.
- (6) Pembiayaan pengelolaan hasil proyek diatur sebagai berikut :
  - a. Departemen/lembaga wajib mengatur penyediaan biaya operasional dan pemeliharaan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara untuk hasil proyek yang menjadi tanggung jawabnya;
  - a. Pemerintah daerah/desa wajib mengatur penyediaan biaya operasional dan pemeliharaan melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk hasil proyek yang menjadi tanggung jawabnya;

- b. BUMN/BUMD/badan/instansi lainnya wajib mengatur penyediaan biaya operasional dan pemeliharaan melalui anggaran belanja BUMN/BUMD/badan/instansi lainnya masing-masing untuk hasil proyek yang menjadi tanggung jawabnya.

#### **Pasal 49**

- (1) Gubernur/Bupati/Walikota mengumumkan kepada masyarakat proyek-proyek pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah masing-masing melalui media cetak setempat dan atau melalui media elektronik.
- (2) Gubernur/Bupati/Walikota dibantu oleh masing-masing pemimpin proyek memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai proyek-proyek pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada dunia usaha melalui asosiasi perusahaan di daerahnya masing-masing.

### **B. Pedoman Dana Perimbangan dan Pembiayaan Defisit**

Mengenai pedoman dana perimbangan dalam pelaksanaannya diatur oleh Keputusan Presiden RI Nomor 42 tahun 2002, sebagaimana terdapat pada BAB V PEDOMAN PELAKSANAAN DANA PERIMBANGAN.

#### **Pasal 50**

- (1) Dana perimbangan bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- (2) Dana perimbangan terdiri dari :
  - a. Dana bagi hasil;
  - b. Dana alokasi umum; dan
  - c. Dana alokasi khusus.

### **Pasal 51**

- (1) Pembagian dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) untuk masing-masing daerah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Tata cara penyaluran dana perimbangan ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- (3) Pembinaan, pemantauan dan evaluasi atas penggunaan dana perimbangan dilakukan oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.

### **Pasal 52**

- (1) Untuk keperluan penyaluran dana perimbangan Menteri Keuangan menerbitkan SKO atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.
- (2) Direktur Jenderal Anggaran menyampaikan SKO atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO kepada:
  - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
  - b. Gubernur/Bupati/Walikota;
  - c. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (PKPD);
  - d. Kepala Badan Akuntansi Keuangan Negara (BAKUN);
  - e. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP);
  - f. Direktur Informasi dan Evaluasi Anggaran (DIEA), Direktorat Jenderal Anggaran;
  - g. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran; dan
  - h. Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN).

### **Pasal 53**

- (1) Dana perimbangan dapat diperhitungkan langsung untuk disetor ke Rekening Kas Negara dalam hal pemerintah daerah

tidak memenuhi kewajiban pembayaran kepada pemerintah pusat.

- (2) Tata cara perhitungan, pemotongan dan penyetoran sebagaimana tersebut pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan.

Adapun pedoman pelaksanaan pembiayaan defisit diatur dalam BAB VI PEDOMAN PELAKSANAAN PEMBIAYAAN DEFISIT.

### **Pasal 54**

- (1) Pembiayaan defisit diperoleh dari pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri bersih.
- (2) Pembiayaan dalam negeri adalah semua pembiayaan yang berasal dari perbankan dan non perbankan dalam negeri yang meliputi hasil privatisasi, penjualan obligasi dalam negeri, penjualan aset pemerintah dalam rangka program restrukturisasi dan sumber lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pembiayaan luar negeri bersih adalah semua pembiayaan yang berasal dari penarikan utang/pinjaman luar negeri dikurangi dengan pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri tahun yang bersangkutan.

### **Pasal 55**

- (1) Pengelolaan pinjaman luar negeri dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku.
- (2) Pemerintah Pusat dapat menerus-pinjamkan pinjaman luar negeri kepada pemerintah daerah atau BUMN.
- (3) Tata cara penerusan pinjaman luar negeri kepada pemerintah daerah atau BUMN diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan.
- (4) Tata cara penyaluran dan penatausahaan pinjaman dan hibah luar negeri diatur oleh Menteri Keuangan.

**BAB VII**  
**PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN**  
**DALAM LINGKUNGAN**  
**DEPARTEMEN PERTAHANAN DAN KEPOLISIAN**  
**REPUBLIK INDONESIA**

**Pasal 56**

- (1) Penyaluran pengeluaran rutin dan pembangunan di lingkungan Departemen Pertahanan dan Kepolisian RI melalui rekening kas negara pada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN).
- (2) Tatacara penerimaan dan pengeluaran baik rutin maupun pembangunan Departemen Pertahanan dan Kepolisian Republik Indonesia diatur bersama oleh Menteri Keuangan dengan Menteri Pertahanan atau Kepala Kepolisian RI.

**BAB VIII**  
**PENATAUSAHAAN, PELAPORAN DAN**  
**PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN ANGGARAN**

**Pasal 57**

- (1) Kepala kantor/satuan kerja/pimpinan proyek/bagian proyek wajib menyelenggarakan pembukuan atas uang yang dikelolanya dan penatausahaan barang yang dikuasainya, serta membuat laporan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan uang dan barang yang dikuasainya kepada kepala instansi vertikal atasannya.
- (2) Disamping pembukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek dan bendaharawan untuk kegiatan yang bersifat fisik wajib menyelenggarakan pencatatan secara tertib sehingga setiap saat dapat diketahui :
  - a. keadaan/perkembangan fisik kegiatan/proyek;

- b. perbandingan antara rencana dan pelaksanaannya;
  - c. penggunaan dana bagi pengadaan barang/jasa;
  - d. akumulasi pengeluaran untuk setiap bangunan dalam pengerjaan.
- (3) Kepala Kantor Wilayah/instansi vertikal di daerah wajib membuat laporan keuangan sebagai rekapitulasi pelaksanaan anggaran dari kantor/satuan kerja/proyek/bagian proyek dalam wilayah kerjanya, kepada pejabat eselon I yang bersangkutan.

**Pasal 58**

Pejabat eselon I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (3) pada departemen/lembaga wajib:

- a. Menyelenggarakan pembukuan atas uang yang dikelolanya dan menyelenggarakan penatausahaan barang serta membuat laporan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan uang dan barang yang dikuasainya;
- b. Membuat laporan keuangan gabungan yang meliputi kantor unit eselon I yang bersangkutan dan kantor-kantor vertikal di lingkungannya kepada menteri/pimpinan lembaga atasannya c.q. Sekretaris Jenderal/pejabat yang setingkat.

**Pasal 59**

Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan laporan realisasi triwulanan penggunaan dana perimbangan kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Sekretaris Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dan Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran setempat.

**Pasal 60**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga wajib menyelenggarakan pertanggungjawaban penggunaan dana pada bagian anggaran yang dikuasainya berupa laporan realisasi anggaran dan neraca

departemen/lembaga bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Keuangan.

- (2) Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/kepala satuan kerja yang menggunakan dana bagian anggaran yang dikuasai Menteri Keuangan wajib menyampaikan pertanggungjawaban penggunaan dana kepada Menteri Keuangan c.q. Kepala BAKUN.

#### **Pasal 61**

Tata cara pelaksanaan pembukuan, pelaporan dan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, 58, 59, dan 60 diatur oleh Menteri Keuangan.

#### **Pasal 62**

- (1) Dalam rangka intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), departemen/lembaga wajib melakukan penatausahaan piutang negara yang menjadi tanggung jawabnya.
- (2) Tata cara pelaksanaan penatausahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

#### **Pasal 63**

Menteri Keuangan menyelenggarakan penatausahaan utang-piutang negara yang timbul dalam rangka investasi dan penyertaan modal negara pada BUMN dan badan-badan lainnya.

#### **Pasal 64**

Bank Indonesia atau bank pemerintah yang ditunjuk sebagai Bank Tunggal dan Bank Operasional wajib menyampaikan kepada Menteri Keuangan untuk perhatian Direktur Jenderal Anggaran dan Kepala BAKUN :

- a. Rekening koran Bendahara Umum Negara (BUN) disertai nota debit dan kredit yang bersangkutan setiap hari;
- b. Rekening koran Direktur Jenderal Anggaran setiap minggu disertai nota debit dan kredit yang bersangkutan setiap hari;
- c. Rekening koran untuk semua Rekening Khusus disertai nota debit dan nota kredit setiap minggu;
- d. Tembusan rekening koran lainnya milik pemerintah setiap minggu.

#### **Pasal 65**

Menteri Keuangan menyiapkan perhitungan anggaran negara berdasarkan laporan keuangan departemen/lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60.

#### **Pasal 66**

- (1) Pemimpin proyek di departemen/lembaga menyampaikan laporan bulanan pelaksanaan proyek kepada menteri/pimpinan lembaga dengan tembusan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah akhir bulan yang bersangkutan.
- (2) Pemimpin proyek pelaksanaan dekonsentrasi menyampaikan laporan bulanan kepada gubernur dengan tembusan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah akhir bulan yang bersangkutan.
- (3) Pemimpin proyek pelaksanaan tugas pembantuan menyampaikan laporan bulanan pelaksanaan proyek kepada gubernur/bupati/walikota selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah akhir bulan yang bersangkutan.
- (4) Gubernur/bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) menyampaikan rangkuman laporan konsolidasi triwulanan mengenai proyek dekonsentrasi dan tugas pembantuan di wilayahnya kepada menteri/pimpinan lembaga



dengan tembusan kepada Kepala Bappenas dan Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Anggaran selambat-lambatnya 2 (dua) minggu setelah akhir bulan yang bersangkutan.

- (5) Menteri/pimpinan lembaga membuat rangkuman laporan konsolidasi triwulanan mengenai seluruh proyek sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (4) kepada Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas selambat-lambatnya 3 (tiga) minggu setelah berakhirnya triwulan yang bersangkutan.
- (6) Perkembangan pelaksanaan anggaran dan program pembangunan dilaporkan secara semesteran kepada Presiden dan Wakil Presiden oleh Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas.
- (7) Ketentuan mengenai sistem pemantauan dan pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) diatur oleh Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas.

#### **Pasal 67**

Setiap pegawai negeri karena kelalaian atau kesengajaan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden ini dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

### **BAB IX**

#### **PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN**

#### **Pasal 68**

Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran rutin dilakukan sebagai berikut :

- a. Atasan kepala kantor/satuan kerja menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh kepala kantor satuan kerja dalam lingkungannya;
- b. Atasan langsung bendaharawan melakukan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali;

- c. Kepala biro keuangan departemen/lembaga mengadakan verifikasi terhadap Surat Perintah Membayar (SPM) mengenai kantor/satuan kerja dalam lingkungan departemen/lembaga bersangkutan.

#### **Pasal 69**

Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembangunan dilakukan sebagai berikut :

- a. Atasan langsung pemimpin proyek/bagian proyek menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh pemimpin proyek/bagian proyek yang bersangkutan;
- b. Pemimpin proyek/bagian proyek mengadakan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali;
- c. Kepala biro keuangan departemen/lembaga melakukan verifikasi Surat Perintah Membayar (SPM) mengenai proyek dalam lingkungan departemen/lembaga bersangkutan.

#### **Pasal 70**

- (1) Inspektur jenderal departemen/pimpinan unit pengawasan pada lembaga melakukan pengawasan atas pelaksanaan anggaran negara yang dilakukan oleh kantor/satuan kerja/proyek/bagian proyek dalam lingkungan departemen/lembaga bersangkutan sesuai ketentuan yang berlaku.
- (2) Hasil pemeriksaan inspektur jenderal departemen/pimpinan unit pengawasan pada lembaga tersebut disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga yang membawahkan proyek yang bersangkutan dengan tembusan disampaikan kepada Kepala BPKP.

#### **Pasal 71**

BPKP melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Pasal 72**

Inspektur jenderal departemen/pimpinan unit pengawasan lembaga, Kepala BPKP, unit pengawasan daerah/desa wajib menindaklanjuti pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.

### **Pasal 73**

Pemerintah dapat menunjuk lembaga swadaya masyarakat/badan non pemerintah untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan proyek/kegiatan tertentu.

## **BAB X KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 74**

Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Keputusan Presiden ini, ditetapkan oleh Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.

### **Pasal 75**

Selama petunjuk pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden ini belum ditetapkan, petunjuk pelaksanaan yang ada sepanjang tidak bertentangan dengan Keputusan Presiden ini, tetap berlaku.

### **Pasal 76**

Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini maka Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dinyatakan tidak berlaku.

### **Pasal 77**

Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Keputusan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 28 Juni 2002  
Presiden Republik Indonesia

ttd

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangan di Jakarta  
pada tanggal 28 Juni 2002  
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA

ttd

BAMBANG KESOWO  
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2002  
NOMOR 73

Salinan sesuai dengan aslinya  
Deputi Sekretaris Kabinet  
Bidang Hukum dan Perundang-undangan,  
Lambock V. Nahattands

Dari penjelasan beberapa pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah rencana kerja yang disusun oleh pemerintah, dituangkan dalam nilai mata uang, dan ditetapkan oleh undang-undang, yang meliputi:

1. perkiraan jumlah tertinggi Belanja atau Pengeluaran Negara yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam satu periode tertentu (lazimnya 1 tahun);
2. perkiraan jumlah Pendapatan Negara yang diperlukan oleh pemerintah membiayai Belanja atau Pengeluaran pemerintah dalam satu periode tertentu (1 tahun).

Anggaran negara yang telah diundangkan merupakan pedoman, batas, sekaligus program kerja pemerintah dalam melaksanakan tugas negara di segala bidang. Dengan kata lain, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan pelaksanaan tahunan dari Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Perlu diingat juga walaupun jumlah yang dimuat dalam Anggaran Belanja Negara merupakan batas tertinggi untuk masing-masing pengeluaran, bukan berarti bahwa dana anggaran tersebut mutlak harus habis, melainkan harus dihubungkan dengan keperluan nyata dan dengan pelaksanaan yang efisien, sesuai dengan batas kemampuan dalam pelaksanaan tugas departemen/lembaga.

Anggaran negara adalah dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta perincian kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk jangka waktu satu tahun. Jumlah penerimaan dan pengeluaran negara kadang-kadang direncanakan dengan cara berimbang untuk tahun anggaran negara yang bersangkutan. Hal ini bertujuan untuk mengetahui kemampuan pemerintah mengelola anggaran negara agar tidak menimbulkan defisit terhadap anggaran negara yang dimaksud.

Revrisond Baswir (1995: 35) mengemukakan bahwa anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang mengandung unsur-unsur berikut.

1. Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat.
2. Rencana penerimaan negara dari sektor pajak, bukan pajak, dan hibah.
3. Rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan.

4. Kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas.
5. Masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.

Kelima unsur anggaran tersebut merupakan satu kesatuan tidak terpisahkan sehingga menggambarkan kemampuan negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan tujuannya. Unsur-unsur yang terdapat dalam anggaran negara merupakan hal-hal yang bersifat esensial dan tidak dapat dikesampingkan dalam bernegara. Oleh karena itu, anggaran negara tidak dapat dipisahkan dengan negara yang bertujuan untuk memakmurkan rakyat terlepas dari kemiskinan.

Hal-hal yang berkaitan dengan masalah pendapatan/penerimaan negara dan pengeluaran/belanja negara telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, Hal Keuangan, Pasal 23, disebutkan aturan pokok tentang tata cara penyelenggaraan keuangan, yaitu:

- ayat (1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- ayat (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
- ayat (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
- ayat (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
- ayat (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Penetapan belanja, mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya, segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang.

Dari Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya disebutkan bahwa seluruh pengelolaan keuangan negara diatur melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dengan uraian tersebut dapat disistematisasikan bahwa landasan hukum bagi penyelenggaraan pelaksanaan anggaran negara adalah sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara.
4. Keputusan Presiden RI Nomor 42 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
6. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 480/KMK.02/2003 tentang Dana Alokasi Khusus (DAK) Dana Reboisasi APBN Tahun Anggaran 2003 untuk Tahap I.
7. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 501/KMK.02/2003 tentang Harga Satuan Umum Tahun Anggaran 2004.
8. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 548/KMK.07/2003 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2004.
9. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 579/KMK.07/2003 Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan

Nomor 99/KMK/07/2001 tentang Penundaan Pelaksanaan Pinjaman Daerah.

Selanjutnya, dalam pelaksanaan APBN landasan hukumnya mengacu pada aturan berikut:

1. Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
2. Keputusan Presiden Perincian Anggaran Rutin dan Pembangunan;
3. Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP) yang telah disahkan;
4. Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Setelah tahap pembahasan (pengesahan) Rancangan UU APBN selesai dan Rancangan UU APBN disetujui oleh DPR, Rancangan UU APBN dikembalikan kepada pemerintah, kemudian ditandatangani oleh presiden dan akhirnya diundangkan dalam Lembaran Negara.

Undang-Undang APBN saat ini hanya memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara secara garis besar, baik belanja rutin maupun belanja pembangunan hanya diperinci sampai sektor dan subsektor. Perincian lebih terperinci untuk belanja rutin ke dalam program sampai kegiatan, per unit organisasi dan per jenis pengeluaran, demikian juga perincian lebih lanjut untuk belanja pembangunan ke dalam program sampai dengan proyek per unit organisasi belum dimuat dalam APBN.

Oleh karena itu, setelah APBN diundangkan, pemerintah wajib memerinci APBN tersebut mulai dari program ke bawah, dan perincian tersebut dimuat dalam Keputusan Presiden tentang perincian anggaran.

### C. Para Pejabat dan Petugas Pelaksana APBN

Dalam pelaksanaan anggaran dikenal dua kelompok pengelolaan, yaitu pengelolaan administratif atau pengelolaan umum,

dan pengelolaan kebendaharaan atau pengelolaan khusus/kompetabel.

Pejabat yang berkaitan dalam pengelolaan administratif/umum ada dua, yaitu otorisator dan ordonator.

Pejabat/petugas yang berkaitan dalam pengelolaan khusus/kompetabel adalah bendaharawan.

### 1. Pengelolaan Administratif/Umum

Pengelolaan administratif meliputi kewenangan otorisasi (dalam hal ini dipegang oleh otorisator) dan kewenangan ordonansi (dalam hal ini dipegang oleh ordonator).

- a. Kewenangan otorisasi adalah kekuasaan yang bersumber pada kewenangan untuk mengesahkan atau menguasai anggaran yang menimbulkan kewenangan pembebanan (uang) negara.
- b. Otorisator adalah pejabat yang mempunyai wewenang melakukan tindakan atau mengadakan ikatan yang mempunyai akibat pembayaran atau membenani anggaran negara. Otorisator mempunyai wewenang menerbitkan Surat Keputusan Otorisasi (SKO). Pejabat otorisator dalam hal ini adalah menteri yang merupakan kepala departemen atau ketua lembaga negara yang menguasai bagian anggaran. Menurut Keppres No. 14A tahun 1980 dan Keppres No. 29 tahun 1984, fungsi dari Surat Keputusan Otorisasi (SKO) adalah sama dengan fungsi DIK/DIP. Dengan demikian, apabila ada DIK/DIP, tidak perlu diterbitkan Surat Keputusan Otorisasi (SKO) lagi.
- c. Kewenangan ordonansi adalah kekuatan untuk menetapkan kuasa bayar atau menguji kebenaran pembayaran.
- d. Ordonator adalah pejabat yang mempunyai wewenang ordonansi, yaitu:
  - 1) menerima dan menguji semua tagihan terhadap negara;
  - 2) membebani pengeluaran negara;
  - 3) memberikan perintah membayar jika tagihan tersebut benar dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar/Uang

(SPM/U) untuk belanja negara dan menerbitkan Surat Penagihan (SPN) untuk pendapatan negara.

Ordonator ini hanya seorang, yaitu menteri keuangan yang memberikan/mendelegasikan wewenangnya kepada Kepala Kantor Perbendaharaan Negara (KPN). Sesuai dengan Keppres No. 14A tahun 1980 dan Keppres No. 29 tahun 1984 tentang Pelaksanaan APBN, untuk satuan organisasi Kantor atau Proyek, dalam hal ini bendaharawan masih menguasai uang-uang untuk dipertanggungjawabkan (UUDP), yang bertindak sebagai ordonator adalah Kepala Kantor atau Pimpinan Proyek yang bersangkutan. Oleh karena itu, setiap tagihan yang diterima, sebelum dibayar oleh bendaharawan harus mendapat persetujuan dari Kepala Kantor/Pimpinan Proyek (Pimpro).

### 2. Pengelolaan Kebendaharaan/Khusus/Komptabel

- a. Pengelolaan Kebendaharaan adalah pelaksanaan pembayaran yang dilakukan berdasarkan surat perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh ordonator, serta atas pembayaran mana diwajibkan bagi mereka yang bertindak dalam pengelolaan kebendaharaan untuk mempertanggungjawabkan kepada Bapeka (Pasal 77 ayat (1) ICW 1925).

Apabila pengelolaan kebendaharaan tersebut ditinjau secara keseluruhan termasuk di dalamnya penerimaan, yang dimaksudkan dengan "pengelolaan komptabel" adalah kegiatan "menerima" dan menyimpan uang, uang kertas berharga dan barang negara, dan yang berdasarkan perintah melakukan pembayaran dan penyerahan uang, kertas berharga dan barang-barang yang disimpan itu.

- b. Bendaharawan/*Comptabele*

Secara sederhana bendaharawan adalah orang atau badan yang mengurus uang negara secara fisik. Pengertian bendaharawan menurut Pasal 77 *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW) 1925 adalah orang atau badan yang ditunjuk oleh negara untuk menerima, menyimpan dan membayarkan

uang, kertas-kertas berharga atau barang-barang persediaan. Untuk itu, ia harus membuat perhitungan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam hal ini, baik otorisator maupun ordonator dilarang merangkap sebagai bendaharawan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 78 ICW 1925 sebagai berikut:

Barangsiapa diberi hak atau dikuasakan untuk membuat utang-utang (=mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara) untuk mempertimbangkan dan untuk memeriksa tagihan-tagihan atas beban negara, demikian juga untuk memerintahkan pembayarannya, tidak boleh merangkap Bendaharawan.

Di samping itu, perlu diketahui bahwa jabatan bendaharawan bukan jabatan struktural.

Berdasarkan uraian Pasal 77 dan 78 ICW 1925 dapat disimpulkan bahwa yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 77 ICW 1925 tersebut tidak dapat disebut bendaharawan.

### c. Penggolongan Bendaharawan

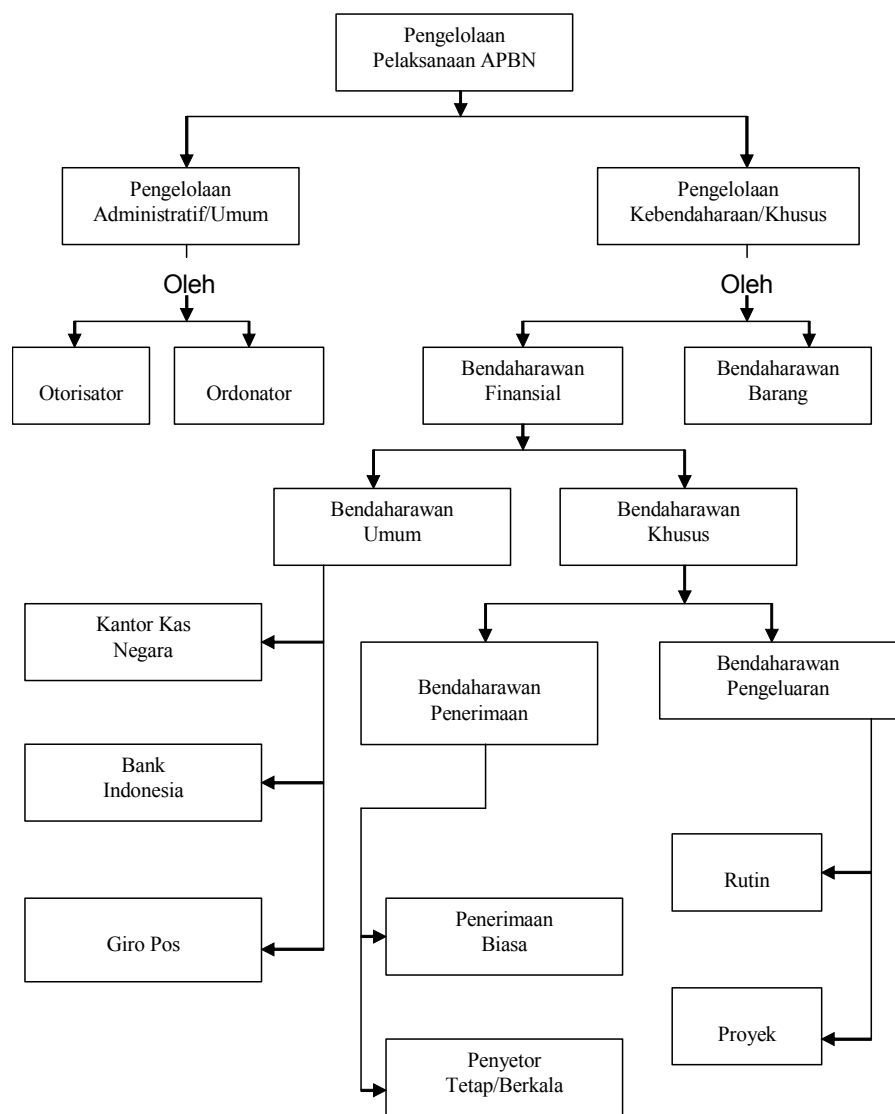
Di Indonesia bendaharawan digolongkan sebagai berikut.

1. Bendaharawan barang, yaitu bendaharawan yang bertugas menyimpan barang persediaan (barang komptabel) di gudang yang selanjutnya didistribusikan ke unit-unit lain. Bendaharawan barang diperlukan oleh departemen tertentu yang melakukan pembelian secara terpusat dalam jumlah yang besar. Selanjutnya, bendaharawan barang mendistribusikan ke unit-unitnya.
2. Bendaharawan uang, yaitu bendaharawan yang mengurus uang dan kertas berharga. Bendaharawan ini dibagi menjadi bendaharawan umum dan bendaharawan khusus. Bendaharawan umum adalah bendaharawan yang mengelola penerimaan dan pengeluaran, yaitu Kantor Kas Negara atau kantor-kantor yang melaksanakan tugas kas negara seperti Bank Indonesia, bank-bank pemerintah, dan Giro Pos.

- a. Bendaharawan khusus penerimaan adalah bendaharawan yang bertugas mengurus penerimaan anggaran. Bendaharawan penerimaan ini terdapat di departemen/ lembaga yang mempunyai penerimaan anggaran. Sebagai contoh penerimaan jasa upah pengerjaan tenaga narapidana dari Departemen Kehakiman, penerimaan uang tera dari Departemen Perdagangan, bendaharawan khusus penerimaan di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (Departemen Keuangan) yang harus memungut bea masuk, pajak penjualan yang disebut bendaharawan penerima penyeter tetap/berkala yang harus menyetorkan secara berkala uang yang diterimanya ke kas negara.
- b. Bendaharawan khusus pengeluaran adalah bendaharawan yang bertugas mengelola pengeluaran anggaran, misalnya bendaharawan gaji, bendaharawan UUDP.

Berikut ini skema pejabat/petugas yang terkait dalam pelaksanaan anggaran.

### Pengelolaan Pelaksanaan APBN



Sumber: M. Ichsan (1989)

### D. Tahun Anggaran

Tahun anggaran yang berlaku di Indonesia saat ini dimulai dari tanggal 1 April tahun tertentu dan berakhir pada tanggal 31 Maret

tahun berikutnya. Setelah tahun anggaran berakhir, pemerintah diwajibkan menyampaikan pertanggungjawaban pengurusan anggaran negara dalam bentuk Perhitungan Anggaran Negara (PAN).

Selama tahun anggaran tersebut, hal-hal yang harus dipertanggungjawabkan adalah sebagai berikut.

1. Semua penerimaan dan pengeluaran yang telah masuk dan keluar dari buku Kas Bendaharawan Umum, seperti Kantor Kas Negara atau badan yang ditunjuk sebagai Kas Negara.
2. Semua penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan oleh Perwakilan RI di luar negeri.
3. Semua pemindahan uang yang dilakukan pada rekening-rekening tertentu, yang ditetapkan oleh menteri keuangan (misalnya, rekening Bendahara Umum Negara/BUN).
4. Semua penerimaan dan pengeluaran yang diperhitungkan antar-bagian anggaran yang terjadi selama tahun anggaran tersebut.

### E. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Setelah APBN ditetapkan secara terperinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam keputusan presiden tersebut, terutama menyangkut hal-hal yang belum diperinci dalam Undang-Undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara/lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara/lembaga. Selain itu, penuangan tersebut meliputi pula alokasi dana perimbangan untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/pemerintah daerah

perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya.

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar-kementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Pembahasan mengenai pelaksanaan APBN disajikan dengan sistematika sebagai berikut.

### **1. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara**

Pembahasan pelaksanaan anggaran pendapatan negara terdiri atas pelaksanaan penerimaan dalam negeri dan pelaksanaan penerimaan pembangunan.

Pelaksanaan penerimaan dalam negeri dilakukan setelah adanya UUAPBN, Keppres Perincian Anggaran, dan DIK dan DIP.

Urutan kegiatan dalam pelaksanaan penerimaan dalam negeri adalah sebagai berikut.

#### **a. Penetapan Bendaharawan**

Departemen/lembaga yang mempunyai sumber penerimaan anggaran selambat-lambatnya pada akhir bulan April, tahun anggaran bersangkutan, dengan surat keputusan menetapkan bendaharawan yang diwajibkan menagih, dan melakukan penyetoran penerimaan anggaran.

Di samping penunjukan bendaharawan (dalam hal ini Bendaharawan Khusus Penerima/BKP) sekaligus ditunjuk atasan langsung bendaharawan yang berkewajiban memberikan pembinaan dan pengawasan secara langsung terhadap tugas-tugas bendaharawan khusus penerima bawahannya.

Dalam penunjukan/pengangkatan kembali bendaharawan khusus penerima, perlu diperhatikan syarat-syarat berikut:

- 1) harus diusulkan oleh Kepala Satuan Organisasi Departemen/Lembaga;
- 2) serendah-rendahnya menduduki golongan II dan telah mempunyai masa kerja sebagai Pegawai Negeri Sipil sedikitnya 2 (dua) tahun atau lebih;
- 3) sedapat mungkin mempunyai ijazah bendaharawan atau sekurang-kurangnya mempunyai kecakapan dalam pengelolaan administrasi pendapatan.

Karena bendaharawan khusus merupakan salah satu unsur yang menentukan pelaksanaan pendapatan negara, perlu diketahui pula tugas dan tanggung jawab bendaharawan khusus penerima, antara lain:

- 1) menyelenggarakan kegiatan penerimaan uang untuk ayat-ayat penerimaan sesuai dengan jenis-jenis pendapatan negara yang berada dalam kewenangan pengurusan;
- 2) menyetorkan seluruh uang hasil penerimaan pendapatan negara ke kas negara dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- 3) mengadakan kegiatan pencatatan seluruh penerimaan dan penyetoran uang hasil penerimaan dari jenis-jenis pendapatan negara yang diurusnya;
- 4) menghimpun seluruh tanda bukti penerimaan dan penyetoran serta seluruh dokumen yang menyangkut kegiatan dan bendaharawan secara tertib dan teratur sehingga memudahkan mencarinya apabila sewaktu-waktu diperlukan;
- 5) membuat pertanggungjawaban/laporan penerimaan/penyetoran pendapatan negara selama bulan berjalan selambat-lambatnya pada tanggal 10 bulan berikutnya;
- 6) bendaharawan khusus penerima bertanggung jawab atas seluruh penerimaan pendapatan negara yang diurusnya, baik kebenaran jumlah uang yang diterima dan yang disetor maupun adanya ketekoran kas atau kerugian negara yang ditimbulkan atas kelalaiannya.



Di samping tugas dan tanggung jawab bendaharawan khusus penerima, perlu dipahami pula keharusan bagi bendaharawan khusus penerima untuk menyelenggarakan penatausahaan yang meliputi hal-hal berikut:

- 1) menyelenggarakan Buku Kas Umum;
- 2) menyelenggarakan Buku Pembantu, yaitu Buku Penerimaan per ayat penerimaan;
- 3) setiap penerimaan dari petugas penagih atau pembayar dibuat bukti penerimaan uang dan dibukukan di Buku Kas Umum, serta Buku Pembantu.

Berikut ini tata cara penyelenggaraan buku kas umum berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 32/M/V/9/1968 tanggal 26 September 1968.

Tabel 2.1  
Tata Cara Penyelenggaraan Buku Kas Umum

No.	Uraian	Cara Mengerjakan yang Seharusnya
1	2	3
1.	Penerimaan/Pengeluaran uang/Surat Berharga	Semua penerimaan/pengeluaran harus dicatat dalam buku umum dan dalam buku kepala/Register
2.	Catatan dalam buku-buku kepala/Register	Catatan dalam buku kas umum adalah catatan yang pertama setelah itu baru dalam Buku Kepala/register
3.	Halaman pertama Buku Kas Umum	Pada halaman pertama Buku Kas Umum di catat jumlah halaman, diberi tanggal dan ditandatangani pemegang kas.
4.	Halaman-halaman Buku Kas Umum	Setiap halaman Buku Kas Umum di beri nomor urut dan diparaf bendaharawan
5.	Halaman terakhir Buku Kas Umum	Pemeriksaan kas oleh atasan langsung atau pemeriksa fungsional dicatat pada halaman terakhir Buku Kas Umum

6.	Saat mencatat penerimaan/pengeluaran	Penerimaan/pengeluaran dicatat terlebih dahulu, setelah itu baru uangnya diterima/dibayarkan
7.	Tempat mencatat penerimaan/pengeluaran	Penerimaan dicatat di sebelah kiri, pengeluaran dicatat disebelah kanan Buku Kas Umum
8.	Tinta yang dipergunakan	Catatan dalam Buku Kas Umum mempergunakan tinta hitam
9.	Koreksi atas kesalahan	Angka/huruf yang salah dicoret dengan dua garis lurus dengan rapi sehingga tulisan yang semula masih banyak dibaca kemudian diparaf.
10.	Waktu penutupan buku	Dilakukan sebulan sekali pada akhir bulan/setiap saat bila atasan langsung menganggap perlu.
11.	Pejumlahan lajur penerimaan dan lajur pengeluaran	Pada waktu penutupan buku penjumlahan pos-pos sebelah penerimaan sama dengan penjumlahan pos-pos sebelah pengeluaran.
12.	Hubungan saldo buku dengan saldo kas	Saldo buku pada saat penutupan sama dengan saldo kas. Bila terjadi selisih kurang bendaharawan harus mengganti, bila terjadi selisih lebih harus di setor ke kas negara.
13.	Pencacatan selisih kurang atau selisih lebih	Bila selisih kurang atau selisih lebih harus dicatat dalam buku kas umum.
14.	Pencatatan saldo pada awal bulan	Saldo buku waktu penutupan buku kas umum pada akhir bulan merupakan pos pertama buku kas umum pada awal bulan berikutnya.
15.	Uang-uang lain yang disimpan di Brand Kast	Uang-uang lain yang dikuasai bendaharawan dan disimpan dalam satu brand Kast, penerimaan/pengeluaran harus dicatat, dalam buku kas umum.

16.	Pencatatan uang yang disimpan di Bank	Uang yang disimpan di Bank harus dicatat dalam Buku Kas Umum dan Buku Bank.
17.	Bank tempat penyimpanan uang	Uang harus disimpan di bank Indonesia, bila tidak ada disimpan di Bank Pemerintah.

## b. Penerimaan dan Penagihan

Prosedur penerimaan dan penagihan atas pendapatan negara menurut Keputusan Presiden 29 tahun 1984 tentang Pelaksanaan APBN yang masih berlaku sampai tahun 1988 adalah sebagai berikut.

1. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Anggaran, Bendaharawan dan Badan-badan lain yang melakukan pembayaran untuk barang dan jasa belanja negara dan/atau belanja daerah ditetapkan sebagai wajib pungut Pajak Penghasilan (PPH) dan pajak lainnya melaksanakan pemungutan dan menerima uang Pajak Penghasilan dan pajak lainnya yang merupakan sumber pendapatan/penerimaan dalam negeri.
2. Departemen/Lembaga:
  - a. mengadakan intesifikasi penerimaan anggaran yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya baik mengenai jumlahnya maupun kecepatan penyetorannya;
  - b. mengintensifkan penagihan dan pemungutan piutang negara;
  - c. melakukan penuntutan/pemungutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara;
  - d. mengintensifkan pemungutan sewa atas penggunaan barang-barang milik negara oleh pihak ketiga;
  - e. melakukan penuntutan/pemungutan denda yang telah diperjanjikan;
  - f. untuk menerima non tax (bukan pajak) yang sudah jelas seperti tagihan negara, sewa rumah dan sebagainya yang telah diatur dalam Surat Keputusan, maka Departemen/Lembaga dapat meminta bantuan Kantor Perbendaharaan

Negara untuk menagih kepada Wajib Setor. Untuk itu Kantor Perbendaharaan Negara menerbitkan Surat Penagihan (SPN), dan berdasarkan SPN tersebut wajib setor dapat menyetorkan langsung kepada Kas Negara atau Bank yang ditunjuk.

## c. Penyetoran

Pada prinsipnya setelah membukukan dan menerima uang dari wajib setor, bendaharawan harus menyetor penerimaan tersebut ke Kantor Kas Negara atau bank yang ditunjuk pemerintah dalam jangka waktu yang ditentukan oleh peraturan yang berlaku.

Menurut Keppres Nomor 29 tahun 1984, masalah penyetoran ditetapkan sebagai berikut.

1. Orang atau Badan yang melakukan pemungutan atau penerimaan uang negara menyetor seluruhnya selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) hari kerja setelah penerimaannya kepada:
  - a. Kantor Kas Negara (KKN) atau ke dalam rekening Kas Negara pada Bank Indonesia, Bank Pemerintah lainnya atau Giro Pos.
  - b. Rekening pada bank di luar negeri atas nama Perwakilan RI di luar negeri c.q. Menteri Keuangan sepanjang mengenai penerimaan anggaran di luar negeri.
2. Bendaharawan penerima/penyetor berkala menyetor seluruh penerimaan anggaran yang telah dipungutnya dalam waktu yang ditentukan, sekurang-kurangnya sekali seminggu.
3. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal Anggaran, Bendaharawan dan Badan-badan lainnya sebagai wajib pungut pajak penghasilan (PPH) dan pajak lainnya menyetor seluruh penerimaan pajak yang dipungutnya dalam jangka waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku ke Kantor Kas.

Negara atau ke dalam Rekening Kas Negara pada Bank Indonesia, bank milik pemerintah lainnya atau Giro Pos dengan uang tunai dan/atau cek giro yang ditarik sendiri oleh pemungut yang bersangkutan.

4. Wajib setor lainnya melakukan penyetoran ke Kantor Kas Negara atau ke dalam Rekening Kas Negara pada Bank Indonesia, bank milik pemerintah lainnya atau Giro Pos dengan uang tunai dan/atau cek/ giro yang baru dapat dianggap sah setelah Kantor Kas Negara menerima nota kredit yang ber-sangkutan.
5. Bendaharawan penerima/penyetor berkala dilarang menyimpan uang dalam penguasaannya,
  - a. Lebih dari batas waktu yang telah ditentukan
  - b. Atas nama pribadi pada suatu bank/Giro Pos.

**d. Pertanggungjawaban**

Bendaharawan penerima/penyetor berkala selambat-lambatnya pada tanggal 10 setiap bulan menyampaikan pertanggungjawaban ke departemen/lembaga masing-masing tentang penerimaan dan penyetoran penerimaan anggaran dalam buku sebelumnya yang menjadi tanggung jawabnya, dan tembusannya kepada Inspektorat Departemen/Unit Pengawasan pada Lembaga yang bersangkutan serta Kantor Wiyayah Direktorat Jenderal Anggaran setempat.

**e. Pelaporan**

Berdasarkan pertanggungjawaban yang diterimanya dari para bendaharawan penerima/penyetor berkala dalam lingkungan departemen/lembaga masing-masing selambat-lambatnya pada akhir setiap bulan. Semua departemen/lembaga yang menyampaikan laporan bulanan pada Departemen Keuangan mengenai penerimaan anggaran yang dilakukan bendaharawan penerima di lingkungannya pada bulan sebelumnya sebagai hasil pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara yang menjadi tanggung jawabnya.

**f. Pengawasan**

Pengawasan Pendapatan Anggaran Negara dilakukan:

- a. Departemen Keuangan (dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat Moneter) melakukan pengawasan atas penerimaan, pembukuan dan penyetoran penerimaan anggaran.

- b. Inspektorat Jenderal Departemen/Unit Pengawasan pada Lembaga melakukan pemeriksaan atas penerimaan anggaran.
- c. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan selaku unit pengawasan ekstern dari departemen/lembaga juga melakukan pemeriksaan atas penerimaan anggaran.

**2. Pelaksanaan Penerimaan Pembangunan/Bantuan Luar Negeri**

Penerimaan Pembangunan menurut UU APBN merupakan bantuan luar negeri yang terdiri atas sebagai berikut.

- a. *Bantuan program*, yakni bantuan luar negeri yang dipergunakan untuk menutupi kekurangan bahan pangan di dalam negeri serta untuk menghasilkan dana rupiah untuk pembiayaan program pembangunan.
- b. *Bantuan proyek*, yakni bantuan luar negeri yang bukan merupakan bantuan program, yang terdiri atas sebagai berikut.
  - 1) Pinjaman luar negeri, yaitu setiap penerimaan dalam bentuk valuta ataupun dalam bentuk barang/peralatan ataupun dalam bentuk jasa yang diperoleh dari negeri asing, lembaga keuangan internasional/asing yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.
  - 2) Grant atau hibah luar negeri, yaitu setiap penerimaan negara dalam bentuk barang/peralatan, ataupun jasa yang diperoleh dari negara asing, lembaga keuangan internasional/asing lainnya yang tidak dibayar kembali. Bantuan luar negeri tersebut diterima, baik dari kelompok donor yang tergabung dalam *Inter Governmental Group for Indonesia* (IGGI) maupun Non-IGGI.

Dalam pembahasan mengenai pelaksanaan penerimaan pembangunan perlu dijelaskan pula mengenai prosedur, pelaporan, dan pengawasan.

*a. Prosedur*

Prosedur meliputi rangkaian kegiatan (proses) yang dilakukan oleh beberapa instansi yang bersangkutan untuk bantuan luar negeri.

Prosedur ini menggambarkan rangkaian tahapan yang harus dilalui, baik internal maupun eksternal. Tahap internal meliputi kegiatan yang dilakukan instansi pemerintah sebagai penerima bantuan, sedangkan eksternal meliputi tahap kegiatan/hubungan antara pemerintah dan pemberi bantuan.

Prosedur dan kegiatan pada tiap-tiap tahap pada umumnya terdiri atas sebagai berikut.

- 1) *Perencanaan*
  - a) Kebutuhan besarnya bantuan luar negeri dalam satu tahun anggaran disusun/direncanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bekerja sama dengan Direktorat Perencanaan pada masing-masing departemen/ lembaga nondepartemen, Departemen Perdagangan, Departemen Keuangan, Sekretaris Kabinet (Sekkab), Departemen Luar Negeri, Bank Indonesia, dan Badan Urusan Logistik (Bulog).
  - b. Perencanaan Bantuan Teknik yang turut serta adalah departemen/ lembaga yang bersangkutan, Bappenas, Departemen Keuangan, Sekretaris Kabinet (Sekkab), Departemen Luar Negeri, dan Bank Indonesia.
  - c. Perencanaan Bantuan Devisa (Kredit) yang turut serta adalah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bank Indonesia, Departemen Keuangan, dan Departemen Perdagangan.
  - d. Perencanaan Bantuan Pangan yang turut serta adalah Departemen Keuangan, Bank Indonesia, Departemen Luar Negeri, dan Badan Urusan Logistik (Bulog).

Berdasarkan data yang tersedia dan kebutuhan sumber pembiayaan luar negeri, dibentuk tim/badan yang bertugas untuk menentukan besarnya jumlah bantuan luar negeri yang dibutuhkan.

Hasil pekerjaan tim/badan tersebut kemudian disampaikan kepada Bappenas untuk mendapat penilaian dari segi ekonomis, teknis, dan politis. Dalam penilaian tersebut Bappenas dibantu oleh departemen/ lembaga yang bersangkutan dan para ahli/*expert* dari

Bank Dunia (World Bank) serta Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund=IMF*).

Setelah penilaian oleh Bappenas, setiap bulan Juli/September diadakan konsultasi gabungan (*joint consultation*) dengan *International Monetary Fund (IMF)*, *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*.

Pada bulan Desember Bappenas mengajukan usul pada sidang *Inter Governmental Group for Indonesia (IGGI)* untuk menentukan jumlah kekurangan devisa yang akan diminta menjadi bantuan luar negeri dalam satu tahun anggaran.

Pada bulan April tahun berikutnya, sidang IGGI menentukan kesepakatan bantuan dari tiap-tiap anggota.

Syarat-syarat kredit yang diusulkan Indonesia disesuaikan dengan standar yang ditetapkan oleh *Development Assitant Committe* atau Komite Bantuan Pembangunan, yaitu sebagai berikut.

1. Jangka waktu pengembalian : 30 tahun
2. *Grace period* : 8 tahun
3. Tingkat bunga : 2,5% tahun

Di sini dilakukan pula tentang negara/badan donor untuk menentukan bentuk yang sesuai dengan kesanggupan serta kemampuan negara/badan yang bersangkutan, serta daftar waktu (*time schedule*) pelaksanaan penerimaan dan penggunaannya.

- 2) *Perundingan dan Perjanjian dengan Donor*
  - a) *Commitment* (kesepakatan) dalam sidang IGGI.
  - b) Negosiasi atau perundingan bilateral, termasuk peninjauan oleh donor.
  - c) Donor umumnya telah mempersiapkan konsep perjanjian pinjaman (*draft loan agreement*).
  - d) *Draft* (konsep) ini dibahas bersama antara beberapa instansi yang bersangkutan dari pihak peminjam yang menghasilkan perumusan pendapat pemerintah.

- e) Pokok-pokok perundingan meliputi:
- 1) syarat-syarat pemberian bantuan (kredit/*grant*);
  - 2) syarat-syarat *procurement* barang/perolehan barang/jasa dalam rangka bantuan;
  - 3) syarat-syarat pembelanjaan (*disbursement*) dan pengisian kembali (*reimbursement*) dana yang berasal dari bantuan;
  - 4) syarat-syarat pembukaan *Letter of Credit/L/C* dalam hal impor barang/jasa;
  - 5) pembukaan rekening tertentu untuk dana yang berasal dari bantuan;
  - 6) masalah perpajakan dan pungutan lainnya;
  - 7) laporan penggunaan dan perkembangan teknis bantuan.
- f) Konsep perjanjian pinjaman (*draft loan agreement*) yang disepakati bersama selanjutnya dipersiapkan penandatanganan secara resmi perjanjian pinjaman (*loan agreement*) oleh menteri luar negeri atau menteri keuangan atau pejabat lain yang dikuasakan Pemerintah Indonesia dan dari donor oleh Duta Besar atau wakil yang dikuasakannya. Apabila penandatanganan dilakukan di luar negeri, Pemerintah Indonesia diwakili oleh Duta Besar Republik Indonesia di negara yang bersangkutan.
- g) Pemenuhan persyaratan agar perjanjian pinjaman (*loan agreement*) menjadi efektif, antara lain pengesahan oleh menteri kehakiman (*legal opinion*) bahwa perjanjian tersebut mengikat Pemerintah Indonesia sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam persetujuan itu.

### 3) Pelaksanaan Penerimaan dan Penggunaan Bantuan

Pelaksanaan bantuan berupa penerimaan dan penggunaannya secara administratif tidak dapat dipisahkan. Dalam hal ini pelaksanaannya adalah:

- a) pemberitahuan dari donor yang bersangkutan bahwa bantuan (*loan*) telah berlaku (efektif);
- b) bantuan (*loan*) mulai dapat dipergunakan.

Pelaksanaan bantuan dibagi menjadi bantuan program dan bantuan proyek.

*Bantuan Program* (Pangan dan Non-Pangan)/PL480/KR yang tahap kegiatannya adalah sebagai berikut.

- a) Dimulai dengan permintaan otorisasi pembelian (*Purchase Authorization/PA*) kepada Departemen Pertanian Amerika Serikat (AS) bagi bantuan yang bersifat kredit dan permintaan otorisasi transfer (*Transfer Authorization/TA*) bagi bantuan yang bersifat *grant* (hibah).
- b) Mempersiapkan tender (lelang) baik untuk barang maupun pengapalan.
- c) Penunjukan *handling agent* dan *handling importir*.
- d) Penyerahan barang kepada sindikat/jaringan distribusi dalam negeri yang ditunjuk setelah yang bersangkutan menyetor harga barang sesuai dengan ketentuan yang berlaku (nilai lawan).
- e) Menampung nilai lawan barang yang bersangkutan dalam rekening khusus (*special account*) di Bank Indonesia.
- f. penggunaan dana hasil bantuan (pemindahbukuan dari rekening khusus ke rekening Bendaharawan Umum Negara = BUN), khusus untuk bantuan dari Amerika Serikat perlu minta persetujuan dulu dari Pemerintah Amerika Serikat.

Bantuan Proyek pertama-tama dilakukan pembukaan (*Letter of Credit L/C*) atau pembiayaan pendahuluan (*Pre Financing*) oleh pemerintah yang selanjutnya dimintakan penggantian (*Reimbursement*), atau melalui pembayaran langsung (*direct payment*) oleh donor kepada kontraktor atau *supplier*.

Berdasarkan realisasi tersebut, baru dibukukan sebagai penerimaan negara dalam rekening Bendaharawan Umum Negara (BUN).

Dalam hal ini realisasi bantuan sebagai penerimaan negara tidak dapat dipisahkan/sangat bergantung pada kegiatan-kegiatan pemanfaatannya dalam proyek-proyek yang bersangkutan.

### b. Pelaporan

Pelaksanaan bantuan luar negeri menimbulkan penerimaan bagi pemerintah, berupa nilai lawan bantuan tersebut. Penerimaan rupiah bantuan ini ditatausahakan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia melaporkan kepada Pemerintah c.q. Departemen Keuangan, tentang seluruh bantuan yang telah disepakati (*commitment*), ditandatangani, dan dilaksanakan. Setiap tahun Pemerintah RI melaporkan dalam sidang IGGI penggunaan bantuan secara finansial ataupun perkembangan proyek secara teknis dan ekonomis.

Berdasarkan laporan ini, donor melakukan evaluasi terhadap kemajuan yang dicapai. Atas dasar hasil evaluasi ini donor akan melakukan tanggapan pada pemenuhan jumlah bantuan yang diperlukan dalam tahun anggaran berikutnya.

### c. Pengawasan

Seperti halnya dengan penerimaan dalam negeri, penerimaan pembangunan juga dilakukan pengawasan. Pihak-pihak yang berkaitan dalam bidang pengawasan atas penerimaan pembangunan adalah sebagai berikut.

- 1) Pemberi bantuan/donor. Pada umumnya pengawasan dilakukan oleh pemberi bantuan dalam bentuk pengawasan preventif, berupa persyaratan-persyaratan tertentu oleh pemberi bantuan yang ditentukan dalam perjanjian (*agreement*). Selain itu, beberapa persyaratan tertentu kadang-kadang ditentukan oleh beberapa badan pemberi pinjaman yang mengharuskan adanya laporan akuntan dari proyek yang bersangkutan per akhir suatu periode atau melakukan pengawasan/pemeriksaan secara langsung di tempat (*on the spot*) dengan persetujuan pemerintah RI. Adapun pengawasan secara tidak langsung oleh pemberi donor dilakukan melalui laporan secara berkala dari pemerintah Indonesia.
- 2) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); pemeriksaan dilakukan sesuai dengan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Departemen/lembaga yang bersangkutan.

- 4) Dalam hal ini pengawasan dilakukan oleh para pejabat yang karena fungsinya harus melakukan pengawasan melekat oleh Inspektur Jenderal Departemen yang bersangkutan/Satuan Pengawas Intern Lembaga yang bersangkutan.
- 5) Bappenas; Departemen Keuangan. Pengawasan oleh instansi ini dilakukan sesuai dengan peran dan tanggung jawab instansi yang bersangkutan dalam mata rantai pemanfaatan bantuan luar negeri.
- 6) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Pengawasan oleh BPKP dilakukan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya seperti diatur dalam Keputusan Presiden 31 tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

### 3. Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara

#### a. Prinsip-prinsip pelaksanaan anggaran belanja negara

Prinsip-prinsip pelaksanaan Anggaran Belanja/Pengeluaran Negara adalah sebagai berikut.

- 1) Hemat tidak mewah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan teknis yang disyaratkan.
- 2) Terarah dan terkendali sesuai dengan rencana, program kegiatan, serta fungsi masing-masing departemen/lembaga.
- 3) Keharusan penggunaan kemampuan/hasil produksi dalam negeri sejauh hal ini dimungkinkan.

Selain prinsip-prinsip tersebut, hal-hal penting yang perlu diperhatikan oleh para pengelola/pelaksana dan pengawas dari setiap departemen/lembaga dalam pelaksanaan belanja negara, di antaranya sebagai berikut.

1. Departemen/lembaga tidak diperkenankan melakukan tindakan yang mengakibatkan beban atas Anggaran Belanja Negara jika dana untuk membiayai tindakan itu tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam Anggaran Belanja Negara.

2. Departemen/lembaga tidak diperkenankan melakukan pengeluaran atas beban Anggaran Belanja Negara untuk tujuan lain daripada yang ditetapkan dalam Anggaran Belanja Negara.
3. Pengeluaran atas bebas Anggaran Belanja Negara dilakukan berdasarkan bukti atas hak yang sah untuk memperoleh pembayaran.
4. Pengeluaran atas beban Anggaran Belanja Negara dilakukan dengan penerbitan Surat Keputusan Otorisasi (SKO), yang dalam hal ini DIK dan DIP berfungsi sebagai Surat Keputusan Otorisasi.

*b. Tahapan dan faktor-faktor pelaksanaan belanja negara*

Unsur-unsur yang harus ada dalam pelaksanaan Anggaran Belanja Negara adalah sebagai berikut.

- 1) Adanya UU APBN, Keppres Perincian Anggaran, DIK dan DIP Dengan UU APBN, Keppres Perincian Anggaran, DIK dan DIP merupakan sarana persetujuan tersedianya dana (uang) untuk pelaksanaan belanja negara.

UU APBN dan Keppres tentang perincian anggaran merupakan sarana persetujuan tersedianya dana yang bersifat nasional untuk satu tahun anggaran tertentu, sedangkan DIK dan DIP merupakan sarana persetujuan tersedianya dana untuk masing-masing unit organisasi menurut lokasi.

Adapun penyediaan dana untuk:

- a) kegiatan RUTIN yang dimuat dalam DIK;
  - b) proyek-proyek yang dimuat dalam DIP;
  - c) kegiatan dan proyek yang tidak dimuat dalam DIK dan DIP dimuat dalam Surat Keputusan Otorisasi (SKO) yang selanjutnya kegiatan dan proyek ini disebut kegiatan atau proyek Non-DIK/DIP.
- 2) Adanya Pejabat Petugas yang Ditunjuk sebagai Bendaharawan dan Atasan Langsung Bendaharawan. Setelah ada UU APBN, Keppres Perincian Anggaran, DIK dan DIP harus ditetapkan

pejabat/petugas sebagai atasan langsung dari bendaharawan dan bendaharawan.

Penetapan pejabat/petugas sebagai atasan langsung bendaharawan dan sebagai bendaharawan dilakukan pada setiap awal tahun anggaran oleh menteri/ketua lembaga.

Adapun tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab bendaharawan di antaranya adalah sebagai berikut.

- a) Mengajukan kepada KPN (Kantor Perbendaharaan Negara), Surat Permintaan Pembayaran (SPP), baik untuk belanja rutin maupun belanja pembangunan. SPP tersebut dapat berupa permintaan uang untuk dipertanggungjawabkan (UUDP = Bon sementara), yang nantinya merupakan Beban Sementara, atau permintaan pembayaran dengan Beban Tetap setelah bendaharawan menerima tagihan yang memenuhi syarat dari pihak penagih.
- b) Menerima dan menguasai uang yang ada dan menyimpannya di tempat yang aman (brand kas).
- c) Menyelenggarakan pembukuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d) Membuat Surat Pertanggungjawaban (SPJ) pelaksanaan anggaran, baik anggaran rutin maupun pembangunan untuk kemudian diketahui oleh atasan langsungnya (kepala kantor/pimpro), dan selambat-lambatnya tiap tanggal 10 bulan berikutnya menyampaikan:
  - (1) SPJ rutin ke Kantor Perbendaharaan Negara (KPN);
  - (2) SPJ pembangunan asli ke Direktorat Jenderal masing-masing Departemen dan tembusannya ke Inspektorat Jenderal dan KPN.
- e) Menyampaikan Laporan Keadaan Kas Rutin (LKKR)/Laporan Keadaan Kas Pembangunan (LKKP) selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya ke Kantor Perbendaharaan Negara (KPN), yang sebelumnya telah disetujui oleh atasan langsungnya.

Setelah mengetahui tugas-tugas dari bendaharawan, perlu diketahui tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab dari atasan

langsung (pimpinan proyek untuk anggaran pembangunan dan kepala kantor untuk anggaran rutin), yaitu:

- a) menguji kebenaran dan sahnya tagihan sebelum memerintahkan bendaharawan untuk melakukan pembayaran atau mengajukan Surat Permintaan Pembayaran (SPP);
- b) menyetujui Surat Permintaan Pembayaran (SPPR dan SPPP) beserta bukti-bukti pengeluaran;
- c) menyelenggarakan pembukuan;
- d) menyetujui dan mengirimkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ) ke instansi yang berkaitan;
- e) menyetujui Laporan Keadaan Kas Rutin (LKRR)/Laporan Keadaan Kas Pembangunan/LKPP yang dibuat bendaharawan untuk dikirim ke KPN;
- f) membuat dan menyampaikan bahan/laporan untuk tata buku anggaran dan perhitungan anggaran secara tertib dan teratur kepada Biro Keuangan Departemen/Lembaga;
- g) menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran rutin dan pembangunan yang menjadi wewenangnya;
- h) mengadakan pemeriksaan kas terhadap bendaharawan sedikitnya 3 (tiga) bulan sekali;
- i) pemimpin proyek bertanggung jawab baik dari segi keuangan maupun segi fisik untuk proyek yang dipimpinnya sesuai dengan DIP dan PO-nya.

Selain itu, kepala kantor bertanggung jawab, baik terhadap segi keuangan maupun efisiensi pelaksanaan kegiatan rutin yang menurut Daftar Isian Kegiatan (DIK) menjadi tugas kantor yang bersangkutan.

## F. Dasar Hukum Pembendaharaan Negara

Landasan yuridis pembendaharaan negara adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, yaitu sebagai berikut.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 1 TAHUN 2004  
TENTANG  
PERBENDAHARAAN NEGARA  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang :**
- a. bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara;
  - b. bahwa pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
  - c. bahwa dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara;
  - d. bahwa Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448) sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53), tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara;



- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d di atas perlu dibentuk Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara;

- Mengingat :**
1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 23, dan Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);

**Dengan Persetujuan Bersama**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

**MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERBENDAHARAAN  
NEGARA**

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Bagian Pertama**

#### **Pengertian**

##### **Pasal 1**

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggung-jawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.
2. Kas Negara adalah tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum

Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara.

3. Rekening Kas Umum Negara adalah rekening tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara pada bank sentral.
4. Kas Daerah adalah tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah.
5. Rekening Kas Umum Daerah adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan.
6. Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.
7. Piutang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Daerah dan/atau hak Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.
8. Utang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Pusat dan/atau kewajiban Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.
9. Utang Daerah adalah jumlah uang yang wajib dibayar Pemerintah Daerah dan/atau kewajiban Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan

- perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.
10. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
  11. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
  12. Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
  13. Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik negara/daerah.
  14. Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.
  15. Bendahara Umum Negara adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara.
  16. Bendahara Umum Daerah adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.
  17. Bendahara Penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggung-jawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.
  18. Bendahara Pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mem-pertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

19. Menteri/Pimpinan Lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
20. Kementerian Negara/Lembaga adalah kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian negara/lembaga negara.
21. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah adalah kepala badan/dinas/biro keuangan/bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah.
22. Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
23. Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.
24. Bank Sentral adalah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 23D.

## **Bagian Kedua**

### **Ruang Lingkup**

#### **Pasal 2**

Perbendaharaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1, meliputi:

- a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- e. pengelolaan kas;
- f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;

- h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
- i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
- k. pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

### **Bagian Ketiga**

#### **Asas Umum**

##### **Pasal 3**

- (1) Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.
- (2) Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
- (3) Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
- (4) Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN.
- (5) Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD.
- (6) Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.

- (7) Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

## **BAB II**

### **PEJABAT PERBENDAHARAAN NEGARA**

#### **Bagian Pertama**

#### **Pengguna Anggaran**

##### **Pasal 4**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
- (2) Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berwenang :
  - a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
  - b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang;
  - c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
  - d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang;
  - e. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
  - f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
  - g. menggunakan barang milik negara;
  - h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara;
  - i. mengawasi pelaksanaan anggaran;
  - j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan; kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

## Pasal 5

Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD;
- b. menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran;
- c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah;
- d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- e. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

## Pasal 6

- (1) Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
- (2) Kepala satuan kerja perangkat daerah dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berwenang :
  - a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
  - b. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
  - c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
  - d. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
  - e. mengelola utang dan piutang;
  - f. menggunakan barang milik daerah;
  - g. mengawasi pelaksanaan anggaran;
  - h. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

## Bagian Kedua

### Bendahara Umum Negara/Daerah

## Pasal 7

- (1) Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara.
- (2) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang:
  - a. menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara;
  - b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;
  - d. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
  - e. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
  - f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
  - g. menyimpan uang negara;
  - h. menempatkan uang negara dan mengelola/ menatausahakan investasi;
  - i. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum negara;
  - j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;
  - k. memberikan pinjaman atas nama pemerintah;
  - l. melakukan pengelolaan utang dan piutang negara;
  - m. mengajukan rancangan peraturan pemerintah tentang standar akuntansi pemerintahan;
  - n. melakukan penagihan piutang negara;
  - o. menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;
  - p. menyajikan informasi keuangan negara;
  - q. menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara;

- r. menentukan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah dalam rangka pembayaran pajak;
- s. menunjuk pejabat Kuasa Bendahara Umum Negara.

### **Pasal 8**

- (1) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan.
- (2) Tugas kebhendaharaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.
- (3) Kuasa Bendahara Umum Negara melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Kas Negara sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c.
- (4) Kuasa Bendahara Umum Negara berkewajiban memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran.
- (5) Kuasa Bendahara Umum Negara berkewajiban melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran anggaran.

### **Pasal 9**

- (1) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah adalah Bendahara Umum Daerah.
- (2) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah berwenang:
  - a. menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
  - b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
  - d. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;

- e. melaksanakan pemungutan pajak daerah;
- f. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. menyimpan uang daerah;
- i. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/ menatausahakan investasi;
- j. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- k. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- l. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- m. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- n. melakukan penagihan piutang daerah;
- o. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- p. menyajikan informasi keuangan daerah;
- q. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

### **Bagian Ketiga**

#### **Bendahara Penerimaan/Pengeluaran**

### **Pasal 10**

- (1) Menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota mengangkat Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/ lembaga/ satuan kerja perangkat daerah.
- (2) Menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota mengangkat Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas

kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah.

- (3) Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah Pejabat Fungsional.
- (4) Jabatan Bendahara Penerimaan/Pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara.
- (5) Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/ penjualan tersebut.

### **BAB III**

#### **PELAKSANAAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA/DAERAH**

##### **Bagian Pertama Tahun Anggaran**

###### **Pasal 11**

Tahun anggaran meliputi masa satu tahun mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember.

###### **Pasal 12**

- (1) APBN dalam satu tahun anggaran meliputi :
  - a. hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
  - b. kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
  - c. penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun

anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

- (2) Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara.

###### **Pasal 13**

- (1) APBD dalam satu tahun anggaran meliputi:
  - a. hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
  - b. kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
  - c. penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
- (2) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

##### **Bagian Kedua**

##### **Dokumen Pelaksanaan Anggaran**

###### **Pasal 14**

- (1) Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga.
- (2) Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden.
- (3) Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

- (4) Pada dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilampirkan rencana kerja dan anggaran Badan Layanan Umum dalam lingkungan kementerian negara yang bersangkutan.
- (5) Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, kuasa bendahara umum negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

### **Pasal 15**

- (1) Setelah APBD ditetapkan, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah memberitahukan kepada semua kepala satuan kerja perangkat daerah agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing satuan kerja perangkat daerah.
- (2) Kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.
- (3) Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan.
- (4) Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah disampaikan kepada Kepala satuan kerja perangkat daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan.

### **Bagian Ketiga**

#### **Pelaksanaan Anggaran Pendapatan**

### **Pasal 16**

- (1) Setiap kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai sumber pendapatan wajib

mengintensifkan perolehan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya.

- (2) Penerimaan harus disetor seluruhnya ke Kas Negara/Daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah.
- (3) Penerimaan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.
- (4) Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh negara/daerah adalah hak negara/daerah.

### **Bagian Keempat**

#### **Pelaksanaan Anggaran Belanja**

### **Pasal 17**

- (1) Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.
- (2) Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan.

### **Pasal 18**

- (1) Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD.
- (2) Untuk melaksanakan ketentuan tersebut pada ayat (1), Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang:

- a. menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;
  - b. meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/ kelengkapan sehubungan dengan ikatan/ perjanjian pengadaan barang/jasa;
  - c. meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
  - d. membebaskan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
  - e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN/APBD.
- (3) Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

#### **Pasal 19**

- (1) Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara berkewajiban untuk:
  - a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
  - b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran;
  - c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
  - d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara;
  - e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

#### **Pasal 20**

- (1) Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBD dilakukan oleh Bendahara Umum Daerah.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bendahara Umum Daerah berkewajiban untuk:
  - a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran;
  - b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran;
  - c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
  - d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran daerah;
  - e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

#### **Pasal 21**

- (1) Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima.
- (2) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran.
- (3) Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:
  - a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
  - b. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
  - c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.
- (4) Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan pada ayat (3) tidak dipenuhi.



- (5) Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.
- (6) Pengecualian dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

#### **BAB IV**

### **PENGELOLAAN UANG**

#### **Bagian Pertama**

#### **Pengelolaan Kas Umum Negara/Daerah**

##### **Pasal 22**

- (1) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah.
- (2) Dalam rangka penyelenggaraan rekening pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri Keuangan membuka Rekening Kas Umum Negara.
- (3) Uang negara disimpan dalam Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral.
- (4) Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, Bendahara Umum Negara dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank umum.
- (5) Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari.
- (6) Saldo Rekening Penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral.
- (7) Dalam hal kewajiban penysetoran tersebut secara teknis belum dapat dilakukan setiap hari, Bendahara Umum Negara mengatur penysetoran secara berkala.
- (8) Rekening Pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral.
- (9) Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (8) disesuaikan dengan

rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBN.

##### **Pasal 23**

- (1) Pemerintah Pusat memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang disimpan pada bank sentral.
- (2) Jenis dana, tingkat bunga dan/atau jasa giro sebagaimana dimaksud pada ayat (1), serta biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank sentral, ditetapkan berdasarkan kesepakatan Gubernur bank sentral dengan Menteri Keuangan.

##### **Pasal 24**

- (1) Pemerintah Pusat/Daerah berhak memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang disimpan pada bank umum.
- (2) Bunga dan/atau jasa giro yang diperoleh Pemerintah Pusat/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada tingkat suku bunga dan/atau jasa giro yang berlaku.
- (3) Biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan yang berlaku pada bank umum yang bersangkutan.

##### **Pasal 25**

- (1) Bunga dan/atau jasa giro yang diperoleh Pemerintah merupakan Pendapatan Negara/Daerah.
- (2) Biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum dibebankan pada Belanja Negara/Daerah.

##### **Pasal 26**

- (1) Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dalam hal tertentu dapat menunjuk badan lain untuk melaksanakan

penerimaan dan/atau pengeluaran negara untuk mendukung kegiatan operasional kementerian negara/lembaga.

- (2) Penunjukan badan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam suatu kontrak kerja.
- (3) Badan lain yang ditunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban menyampaikan laporan secara berkala kepada Bendahara Umum Negara mengenai pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

#### **Pasal 27**

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan rekening Pemerintah Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah membuka Rekening Kas Umum Daerah pada bank yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota.
- (2) Dalam pelaksanaan operasional Penerimaan dan Pengeluaran Daerah, Bendahara Umum Daerah dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.
- (3) Rekening Penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk menampung Penerimaan Daerah setiap hari.
- (4) Saldo Rekening Penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke Rekening Kas Umum Daerah.
- (5) Rekening Pengeluaran pada bank sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi dengan dana yang bersumber dari Rekening Kas Umum Daerah.
- (6) Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBD.

#### **Pasal 28**

- (1) Pokok-pokok mengenai pengelolaan uang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah setelah dilakukan konsultasi dengan bank sentral.
- (2) Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan uang negara/daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah selanjutnya diatur dengan peraturan daerah.

#### **Bagian Kedua**

#### **Pelaksanaan Penerimaan Negara/Daerah oleh Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah**

#### **Pasal 29**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan setelah memperoleh persetujuan dari Bendahara Umum Negara.
- (2) Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara untuk menatausahakan penerimaan negara di lingkungan kementerian negara/lembaga.
- (3) Dalam rangka pengelolaan kas, Bendahara Umum Negara dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

#### **Pasal 30**

- (1) Gubernur/bupati/walikota dapat memberikan ijin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Gubernur/bupati/walikota mengangkat bendahara untuk menatausahakan penerimaan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya.

### **Bagian Ketiga**

#### **Pengelolaan Uang Persediaan untuk Keperluan Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah**

##### **Pasal 31**

- (1) Menteri/pimpinan lembaga dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara.
- (2) Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran kementerian negara/ lembaga.
- (3) Dalam rangka pengelolaan kas, Bendahara Umum Negara dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

##### **Pasal 32**

- (1) Gubernur/bupati/walikota dapat memberikan ijin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan satuan kerja perangkat daerah.
- (2) Gubernur/bupati/walikota mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran satuan kerja perangkat daerah.

## **BAB V**

### **PENGLOLAAN PIUTANG DAN UTANG**

#### **Bagian Pertama**

#### **Pengelolaan Piutang**

##### **Pasal 33**

- (1) Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemerintah Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN.
- (2) Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada lembaga asing sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN.
- (3) Tata cara pemberian pinjaman atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

##### **Pasal 34**

- (1) Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara/ daerah wajib mengusahakan agar setiap piutang negara/ daerah diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu.
- (2) Piutang negara/ daerah yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

##### **Pasal 35**

Piutang negara/ daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### **Pasal 36**

- (1) Penyelesaian piutang negara/daerah yang timbul sebagai akibat hubungan keperdataan dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai piutang negara/daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang.
  - (2) Penyelesaian piutang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menyangkut piutang negara ditetapkan oleh:
    - a. Menteri Keuangan, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
    - b. Presiden, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
    - c. Presiden, setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).
  - (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang menyangkut piutang Pemerintah Daerah ditetapkan oleh:
    - a. Gubernur/bupati/walikota, jika bagian piutang daerah yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah);
    - b. Gubernur/bupati/walikota, setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, jika bagian piutang daerah yang tidak disepakati lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
  - (4) Perubahan atas jumlah uang, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sepanjang menyangkut piutang Pemerintah Pusat, ditetapkan oleh :
    - a. Menteri Keuangan untuk jumlah sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
    - b. Presiden untuk jumlah lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
    - c. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jumlah lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).
  - (3) Penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sepanjang menyangkut piutang Pemerintah Daerah, ditetapkan oleh :
    - a. Gubernur/bupati/walikota untuk jumlah sampai dengan Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah);
    - b. Gubernur/bupati/walikota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk jumlah lebih dari Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
  - (4) Perubahan atas jumlah uang, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan undang-undang.
  - (5) Tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) serta dalam Pasal 36 ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan peraturan pemerintah.

### **Pasal 37**

- (1) Piutang negara/daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan, kecuali mengenai piutang negara/daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang.

### **Bagian Kedua**

#### **Pengelolaan Utang**

### **Pasal 38**

- (1) Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.

- (2) Utang/hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diteruskan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.
- (3) Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan pada Anggaran Belanja Negara.
- (4) Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.

#### **Pasal 39**

- (1) Gubernur/bupati/walikota dapat mengadakan utang daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.
- (2) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah menyiapkan pelaksanaan pinjaman daerah sesuai dengan keputusan gubernur/bupati/walikota.
- (3) Biaya berkenaan dengan pinjaman dan hibah daerah dibebankan pada Anggaran Belanja Daerah.
- (4) Tata cara pelaksanaan dan penatausahaan utang negara/daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

#### **Pasal 40**

- (1) Hak tagih mengenai utang atas beban negara/daerah kedaluwarsa setelah 5 (lima) tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang.
- (2) Kedaluwarsaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tertunda apabila pihak yang berpiutang mengajukan tagihan kepada negara/daerah sebelum berakhirnya masa kedaluwarsa.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk pembayaran kewajiban bunga dan pokok pinjaman negara/daerah.

## **BAB VI PENGELOLAAN INVESTASI**

### **Pasal 41**

- (1) Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- (4) Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- (5) Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

## **BAB VII**

### **PENGELOLAAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH**

#### **Pasal 42**

- (1) Menteri Keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara.
- (2) Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
- (3) Kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

#### **Pasal 43**

- (1) Gubernur/bupati/walikota menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah.
- (2) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.

- (3) Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

#### **Pasal 44**

Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara/daerah yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.

#### **Pasal 45**

- (1) Barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan.
- (2) Pemindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

#### **Pasal 46**

- (1) Persetujuan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dilakukan untuk:
  - a. pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
  - b. tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a ayat ini tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
    - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
    - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
    - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
    - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
    - 5) dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau

berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.

- c. Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).
- (2) Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden.
- (3) Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

#### **Pasal 47**

- (1) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) dilakukan untuk:
  - a. pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
  - b. tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud pada huruf a ayat ini tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
    - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
    - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
    - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
    - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
    - 5) dikuasai daerah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.

- c. Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.

#### **Pasal 48**

- (1) Penjualan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

#### **Pasal 49**

- (1) Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.
- (2) Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.
- (3) Tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/ gubernur/bupati/walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah.
- (4) Barang milik negara/daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada Pemerintah Pusat/Daerah.
- (5) Barang milik negara/daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.

- (6) Ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

### **BAB VIII**

#### **LARANGAN PENYITAAN UANG DAN BARANG MILIK NEGARA/DAERAH DAN/ATAU YANG DIKUASAI NEGARA/DAERAH**

##### **Pasal 50**

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah;
- c. barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

### **BAB IX**

#### **PENATAUSAHAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN/APBD**

##### **Bagian Pertama**

##### **Akuntansi Keuangan**

##### **Pasal 51**

- (1) Menteri Keuangan/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Negara/Daerah menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya.

- (2) Menteri/pimpinan lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya.
- (3) Akuntansi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) digunakan untuk menyusun laporan keuangan Pemerintah Pusat/Daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

### **Bagian Kedua**

#### **Penatausahaan Dokumen**

##### **Pasal 52**

Setiap orang dan/atau badan yang menguasai dokumen yang berkaitan dengan perbendaharaan negara wajib menatausahakan dan memelihara dokumen tersebut dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Bagian Ketiga**

#### **Pertanggungjawaban Keuangan**

##### **Pasal 53**

- (1) Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah.
- (2) Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- (3) Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

- (4) Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

##### **Pasal 54**

- (1) Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
- (2) Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Pengguna Anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.

### **Bagian Keempat**

#### **Laporan Keuangan**

##### **Pasal 55**

- (1) Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
- (2) Dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
  - a. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing.
  - b. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.



- c. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat;
  - d. Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.
- (3) Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
  - (4) Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah.

#### **Pasal 56**

- (1) Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/ walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- (2) Dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) :
  - a. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan;
  - b. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir;

- c. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah;
  - d. Gubernur/bupati/walikota selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.
- (3) Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
  - (4) Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

#### **Bagian Kelima**

#### **Komite Standar Akuntansi Pemerintahan**

#### **Pasal 57**

- (1) Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan dibentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan.
- (2) Komite Standar Akuntansi Pemerintahan bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan yang berlaku baik untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum.
- (3) Pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan masa kerja Komite Standar Akuntansi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Presiden.

**BAB X**  
**PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH**

**Pasal 58**

- (1) Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.
- (2) Sistem pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

**BAB XI**  
**PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH**

**Pasal 59**

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/ satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

**Pasal 60**

- (1) Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan

diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.

- (2) Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

**Pasal 61**

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

### **Pasal 62**

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

### **Pasal 63**

Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

### **Pasal 64**

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.

Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

### **Pasal 65**

Kewajiban bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan.

### **Pasal 66**

- (1) Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan.
- (2) Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

### **Pasal 67**

- (1) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- (2) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

## BAB XII

### PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM

#### Pasal 68

- (1) Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
- (2) Kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan.
- (3) Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.
- (4) Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

#### Pasal 69

- (1) Setiap Badan Layanan Umum wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan.
- (2) Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah.
- (3) Pendapatan dan belanja Badan Layanan Umum dalam rencana kerja dan anggaran tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan.

- (4) Pendapatan yang diperoleh Badan Layanan Umum sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan Pendapatan Negara/Daerah.
- (5) Badan Layanan Umum dapat memperoleh hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain.
- (6) Pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum diatur dalam peraturan pemerintah.

## BAB XIII

### KETENTUAN PERALIHAN

#### Pasal 70

- (1) Jabatan fungsional bendahara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dibentuk selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan.
- (2) Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya pada tahun anggaran 2008 dan selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.
- (3) Penyimpanan uang negara dalam Rekening Kas Umum Negara pada Bank Sentral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dilaksanakan secara bertahap, sehingga terlaksana secara penuh selambat-lambatnya pada tahun 2006.
- (4) Penyimpanan uang daerah dalam Rekening Kas Umum Daerah pada bank yang telah ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dilaksanakan secara bertahap, sehingga terlaksana secara penuh selambat-lambatnya pada tahun 2006.

### **Pasal 71**

- (1) Pemberian bunga dan/atau jasa giro sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) mulai dilaksanakan pada saat penggantian Sertifikat Bank Indonesia dengan Surat Utang Negara sebagai instrumen moneter.
- (2) Penggantian Sertifikat Bank Indonesia dengan Surat Utang Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan mulai tahun 2005.
- (3) Selama Surat Utang Negara belum sepenuhnya menggantikan Sertifikat Bank Indonesia sebagai instrumen moneter, tingkat bunga yang diberikan adalah sebesar tingkat bunga Surat Utang Negara yang berasal dari penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.

### **BAB XIV**

#### **KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 72**

Pada saat berlakunya Undang-undang ini, Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/Indische Comptabiliteitswet (ICW), Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860) dinyatakan tidak berlaku.

### **Pasal 73**

Ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut Undang-undang ini sudah selesai selambat-lambatnya 1 (satu) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan.

### **Pasal 74**

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan

Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal 14 Januari 2004

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 14 Januari 2004

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA

ttd

BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2004  
NOMOR 5

**PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 1 TAHUN 2004  
TENTANG  
PERBENDAHARAAN NEGARA**

**I. UMUM**

**1. Dasar Pemikiran**

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

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara.

Sampai dengan saat ini, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun

1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860) Undang-undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

**2. Pengertian, Ruang Lingkup, dan Asas Umum Perbendaharaan Negara**

Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.

Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara ini menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar

setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya. Demikian pula Undang-undang Perbendaharaan Negara ini memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini dimaksudkan pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 3. Pejabat Perbendaharaan Negara

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.

Sesuai dengan prinsip tersebut Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian

negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses

pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami “deformasi” sehingga menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.

#### **4. Penerapan kaidah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan**

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik.

Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*).

Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparat pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap

berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

#### **5. Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran**

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggung-jawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:



- Laporan keuangan pemerintah dihasilkan melalui proses akuntansi;
- Laporan keuangan pemerintah disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintahan, yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Laporan Arus Kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan;
- Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggung-jawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah;
- Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran yang bersangkutan berakhir;
- Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- Laporan keuangan pemerintah dapat menghasilkan statistik keuangan yang mengacu kepada manual Statistik Keuangan Pemerintah (*Government Finance Statistics/GFS*) sehingga dapat memenuhi kebutuhan analisis kebijakan dan kondisi fiskal, pengelolaan dan analisis perbandingan antarnegara (*cross country studies*), kegiatan pemerintahan, dan penyajian statistik keuangan pemerintah.

Pada saat ini laporan keuangan pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel karena belum sepenuhnya disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar akuntansi pemerintahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan seluruh Pemerintah Daerah di dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan.

Standar akuntansi pemerintahan ditetapkan dalam suatu peraturan pemerintah dan disusun oleh suatu Komite Standar

Akuntansi Pemerintahan yang independen yang terdiri dari para profesional. Agar komite dimaksud terjamin independensinya, komite harus dibentuk dengan suatu keputusan Presiden dan harus bekerja berdasarkan suatu *due process*. Selain itu, usul standar yang disusun oleh komite perlu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Bahan pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan. Hasil penyempurnaan tersebut diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, dan selanjutnya usul standar yang telah disempurnakan tersebut diajukan oleh Menteri Keuangan untuk ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Agar informasi yang disampaikan dalam laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas, perlu diselenggarakan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat (SAPP) yang terdiri dari Sistem Akuntansi Pusat (SAP) yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dan Sistem Akuntansi Instansi (SAI) yang dilaksanakan oleh kementerian negara/ lembaga.

Selain itu, perlu pula diatur agar laporan pertanggung-jawaban keuangan pemerintah dapat disampaikan tepat waktu kepada DPR/DPRD. Mengingat bahwa laporan keuangan pemerintah terlebih dahulu harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD, BPK memegang peran yang sangat penting dalam upaya percepatan penyampaian laporan keuangan pemerintah tersebut kepada DPR/DPRD. Hal tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menetapkan bahwa audit atas Laporan Keuangan Pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah Laporan Keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah. Selama ini, menurut Pasal 70 ICW, BPK diberikan batas waktu 4 (empat) bulan untuk menyelesaikan tugas tersebut.

## 6. Penyelesaian Kerugian Negara

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/ daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian

seseorang, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan kementerian negara/ lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan\lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administrative dan/atau sanksi pidana apabila terbukti melakukan pelanggaran administratif dan/atau pidana.

## 7. Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat dibentuk Badan Layanan Umum yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan. Berkenaan dengan itu, rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Badan Layanan Umum disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak

terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Pembinaan keuangan Badan Layanan Umum dilakukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

Setiap tahun, sebelum anggaran dilaksanakan Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan undang-undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui siklus anggaran.

Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan perintah kepada pelaksana, pedoman, batas dan sekaligus program kerja pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas negara di segala bidang.

## G. Dasar-dasar Anggaran Pemerintah

### 1. Anggaran

Anggaran (*budget*) adalah daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu satu tahun (Suparmoko, 2000). Menurut Syamsi (1994), anggaran adalah hasil perencanaan yang berkaitan dengan bermacam-macam kegiatan secara terpadu, yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu. Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah hasil perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik yang berkaitan dengan penerimaan maupun pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu, umumnya adalah satu tahun (Yuswar J.B., 2005).

### 2. Fungsi Anggaran

Menurut Musgrave (1989), anggaran memiliki tiga fungsi utama, yaitu sebagai berikut.

- a. Fungsi alokasi, yaitu fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber dana untuk mengadakan barang kebutuhan perseorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semua itu diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dan barang serta jasa dalam masyarakat.
- b. Fungsi distribusi, yaitu fungsi pemerintah untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan, dan menyejahterakan masyarakat.
- c. Fungsi stabilisasi, yaitu fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilisasi harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin selalu meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap.

### 3. Sistem Anggaran

Macam-macam sistem anggaran, yaitu sebagai berikut.

- a. Sistem anggaran tradisional (*traditional budgeting system*), yaitu sistem anggaran yang difokuskan pada pengembangan sistem pengawasan atas pengeluaran dan penerimaan uang. Prioritas utama sistem anggaran ini adalah alat pengawasan terhadap kemungkinan terjadinya penyelewengan.
- b. Sistem anggaran hasil karya (*performance budgeting system*), yaitu sistem anggaran yang menyajikan kebutuhan dana atau biaya dan kegiatan (rutin) dan program (proyek) yang diusulkan dan berisi data kuantitatif, yang dapat digunakan untuk mengukur hasil akhir pelaksanaan program. Sistem anggaran ini menekankan pada kegiatan rutin dan program/proyek yang harus dilaksanakan beserta hasil yang akan dicapai. Jadi, bukan ditekankan pada barang dan apa yang akan dibeli pemerintah meskipun kegiatan rutin dan proyek yang akan dilaksanakan meliputi barang dan jasa yang akan dibeli.
- c. Sistem anggaran, perencanaan, dan pemrograman (*planning, programming, and budgeting system*), yaitu sistem anggaran yang menekankan pada fungsi perencanaan,

pembuatan program, dan penganggaran dari suatu "organisasi" yang diikat dalam suatu sistem secara menyeluruh. "Organisasi" dapat berupa perusahaan swasta dan instansi pemerintah.

Tujuan sistem anggaran adalah membantu pimpinan organisasi dalam pengambilan keputusan untuk mengalokasikan sumber daya dan dana yang menjadi wewenangnya ke dalam program pembangunan dan kegiatan rutin agar lebih efisien dan efektif.

- d. Sistem anggaran dasar nol (*zero base budgeting system*), yaitu sistem anggaran yang di dalamnya setiap program pembangunan kegiatan diuji secara keseluruhan pada setiap kali penyusunan anggaran baru, tanpa memerhatikan yang telah berlaku sebelumnya.

Kegiatan dan tujuan utama dari penggunaan sistem anggaran dasar nol adalah sebagai berikut.

- a. Merumuskan tujuan dari berbagai tingkatan sehingga mudah dipahami dan mudah diukur tingkat keberhasilannya.
- b. Melibatkan para pimpinan sesuai dengan tingkatan dalam proses anggaran sesuai dengan bidangnya.
- c. Membenarkan sumber daya dan dana yang digunakan serta menetapkan kembali sumber daya dan dana yang akan digunakan untuk pelaksanaan kegiatan berikutnya.
- d. Mengevaluasi program/kegiatan nyata sebagai pelaksanaan dari setiap kebijaksanaan dan keputusan. Hasil evaluasi sesuai dengan ketentuan yang seharusnya dapat disahkan.
- e. Menyajikan alternatif pemecahan masalah berikutnya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- f. Mengadakan analisis terhadap akibat yang timbul dari besarnya anggaran dan dari berbagai tingkatan hasil yang berbeda dalam mencapai tujuan.
- g. Memberikan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan mengenai kemungkinan realokasi sumber biaya dan dana dari kegiatan sebelumnya dengan kegiatan selanjutnya.

Manfaat dari penggunaan sistem penganggaran dasar nol, yaitu:

- a. digunakan atau merupakan perbaikan rencana dan perbaikan anggaran;
- b. mengukur kemampuan pimpinan dalam mengevaluasi, mengukur, menentukan skala prioritas dan mengenal kelemahan kegiatan yang diatur dari peninjauan kembali sehingga perbaikan dapat ditentukan dan diambilnya;
- c. pengembangan tim manajemen menjadi lebih tangguh karena semua pimpinan di berbagai bidang dan tingkatan dilibatkan dalam penyusunan sistem penganggaran dasar nol.

#### 4. Prinsip Penyusunan Anggaran

Beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam penyusunan suatu anggaran (Soejipto dan Seno, 1987) adalah sebagai berikut.

- a. Keterbukaan. Di negara demokrasi, pembahasan anggaran antara pemerintah dan DPR merupakan pengikutsertaan rakyat melalui wakil-wakilnya dalam menentukan kebijaksanaan anggaran negara.
- b. Periodik. Suatu anggaran disusun untuk periode tertentu, biasanya untuk satu tahun.
- c. Pembebanan anggaran pengeluaran dan menguntungkan anggaran penerimaan. Pengeluaran dan penerimaan keuntungan anggaran bergantung pada basis akuntansi yang dianut, yaitu:
  - 1) asas kewajiban, yaitu anggaran dibebani pada saat kontrak ditandatangani (asas ini khusus untuk pengeluaran);
  - 2) asas aktual, yaitu anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seluruhnya dibayar dan menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seluruhnya diterima;
  - 3) asas kas, yaitu anggaran dibebani pada saat terjadinya pengeluaran dari kas negara dan sebaliknya anggaran penerimaan diuntungkan pada saat telah adanya penerimaan pada kas negara.

- d. Fleksibilitas, prinsip yang memungkinkan pemerintah mengajukan rencana tambahan dan perubahan anggaran.
- e. *Prelabel*. Pengajuan anggaran dan persetujuannya oleh badan perwakilan harus mendahului pelaksanaan anggaran.
- f. Kecermatan. Anggaran harus diperkirakan secara cermat dan teliti.
- g. Kelengkapan (*universalitas*). Semua pengeluaran dan penerimaan dimuat dalam anggaran.
- h. Komprehensif. Anggaran disusun untuk semua aktivitas pemerintah.
- i. Terperinci. Setiap anggaran diklasifikasikan pada kelompok yang telah ditentukan. Prinsip ini memudahkan penerapan asas spesialisasi kuantitatif, yaitu asas bahwa tiap-tiap kelompok tidak boleh melampaui batas anggaran dan digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- j. Anggaran berimbang. Pengeluaran harus didukung oleh penerimaan.
- k. Pendapatan yang ajeg, kontinu. Pendapatan rutin diusahakan dapat menutup belanja rutin, sedangkan pendapatan pembangunan diperuntukkan bagi belanja pembangunan.
- l. Anggaran yang setiap tahun ada kenaikan. Adanya tabungan pemerintah (pendapatan dalam negeri dikurangi dengan pengeluaran rutin) dan pendapatan pembangunan (bantuan program dan proyek) yang secara relatif cenderung menurun.

Secara garis besar, dasar hukum dari administrasi keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, yang secara terperinci sebagai berikut:

Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 11 ayat (2), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22D, Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, dan Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945.

## H. Kebijakan Dasar APBN

Sebagai negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang yang ditetapkan dengan undang-undang. Hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia-Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteistwet* yang lebih dikenal dengan ICW (Stbl. 1925 No. 448), selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang No. 9 tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) (Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445) dan *Reglement voor het AdministrateBeheer* (RAB) (Stbl. 1933 No. 381). Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara diberlakukan *Ien verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) (Stbl 1933 No. 320). Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Pemerintah Indonesia sejak zaman Orde Baru dalam menyusun APBN menggunakan konsep anggaran berimbang, dinamis, dan fungsional. Anggaran berimbang dimaksudkan sebagai terjadinya perimbangan antara anggaran pengeluaran dan anggaran

penerimaan. Anggaran dinamis berarti adanya peningkatan secara terus-menerus besarnya tabungan pemerintah. Dengan demikian, peranan tabungan pemerintah sebagai sumber utama untuk membiayai pengeluaran pembangunan semakin meningkat. Anggaran fungsional dalam anggaran tertuju pada pengertian bahwa fungsi dari pinjaman luar negeri adalah untuk membiayai pengeluaran pembangunan. Anggaran penerimaan pembangunan (pinjaman luar negeri) tidak untuk pengeluaran rutin. Dengan demikian, semakin besar jumlah tabungan pemerintah, semakin kecil peranan atau fungsi dari pinjaman luar negeri.

Sesuai dengan amanat GBHN yang bertekad untuk memperbesar kemampuan membangun atas dasar kekuatan sendiri, yaitu sebagian besar kebutuhan dana investasi yang semakin membesar itu harus bersumber dari dalam negeri, peningkatan penerimaan dalam negeri, selain untuk mendukung peningkatan laju pembangunan, juga diarahkan untuk semakin memperbaiki struktur sumber pembiayaan anggaran negara dan memperkecil sumber dana dari luar negeri, khususnya pinjaman luar negeri.

Kebijakan keuangan negara sebagai bagian dari kebijakan ekonomi makro meliputi kebijakan penerimaan negara, kebijakan pengeluaran rutin, dan kebijakan pengeluaran pembangunan. Kebijakan penerimaan negara meliputi:

1. pengembangan perpajakan;
2. peningkatan kesadaran masyarakat membayar pajak;
3. penyempurnaan sistem dan tata cara pelaksanaan pajak penghasilan;
4. peningkatan penerimaan pajak pertambahan nilai;
5. peningkatan penerimaan pajak bumi dan bangunan;
6. peningkatan penerimaan bea masuk;
7. peningkatan penerimaan bea cukai;
8. peningkatan penerimaan pajak ekspor;
9. efektivitas penerimaan bea materai dan lelang;
10. peningkatan penerimaan bukan pajak;
11. pengelolaan pinjaman luar negeri secara berhati-hati.

Kebijakan pengeluaran rutin pemerintah meliputi berbagai upaya dan tindakan berikut:

1. peningkatan efektivitas alokasi pengeluaran rutin;
2. optimalisasi belanja pegawai;
3. pengendalian belanja barang;
4. pembatasan pemberian subsidi;
5. peningkatan kemajuan dan pemerataan pembangunan daerah.

Adapun pokok-pokok kebijakan pengeluaran pembangunan meliputi upaya dan tindakan berikut:

1. pengembangan sumber daya manusia;
2. pembangunan sarana dan prasarana ekonomi;
3. dukungan atas pembangunan daerah;
4. pengentasan penduduk dari kemiskinan;
5. peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan;
6. efisiensi dan efektivitas pengeluaran pembangunan;
7. pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa semua bentuk dan jenis program yang dicanangkan oleh pemerintah harus berlandaskan pendapatan yang diterima. Secara otomatis belanja negara (pengeluaran), seimbang dengan pendapatan (penerimaan). Perencanaan yang matang dalam penganggaran, akan selaras dengan program yang dicanangkan. Dengan demikian, kedudukan APBN menjadi penting dan sentral dalam penyelenggaraan semua sektor kehidupan.

## **I. Unsur dan Fungsi Anggaran Negara RI**

### **1. Unsur Anggaran Negara**

Unsur penting anggaran Negara Republik Indonesia terdiri atas dua unsur, yaitu anggaran pengeluaran atau disebut anggaran belanja negara dan anggaran pendapatan negara.

Baik anggaran pendapatan maupun anggaran pengeluaran harus sebanding, seperti dua sisi ujung tali yang mempunyai bentuk dan isi yang sama besarnya. Jika salah satunya besar atau salah satu ujungnya kecil, tidak dapat disambungkan dengan sempurna. Hal ini menunjukkan betapa penting dan strategisnya kedua unsur tersebut serta menjadi mutlak tentang keberadaannya.

Berdasarkan ungkapan tersebut, jelas bahwa antara pendapatan dan pengeluaran harus diciptakan sedemikian rupa agar terjadi keseimbangan. Pengeluaran tidak boleh lebih besar daripada pendapatan. Idealnya pendapatan lebih besar dari pengeluaran. Dengan demikian, seluruh program dapat dijalankan dengan semestinya, bahkan menambah program sesuai dengan yang dibutuhkan dari kelebihan anggaran.

Anggaran belanja negara dipergunakan sebagai pedoman untuk membiayai tugas-tugas negara di segala bidang untuk jangka waktu tertentu, umumnya satu tahun mendatang. Karena tugas-tugas negara diselenggarakan untuk kepentingan masyarakat banyak (rakyat), wajar apabila masyarakat dibebani biaya untuk penyelenggaraan tugas-tugas negara tersebut. Untuk mendapatkan sumber pembiayaan tugas-tugas negara tersebut, rakyat dikenakan pungutan berupa pajak, bea, cukai, dan pungutan lainnya. Untuk memperkirakan besarnya sumber pembiayaan, di antaranya berupa pajak dan pungutan lain, dibuat Rencana Anggaran Pendapatan.

## **2. Fungsi Anggaran Negara**

Tiga fungsi anggaran negara, yaitu sebagai berikut.

### **a. Fungsi Hukum (Formal)**

APBN yang ditetapkan sebagai undang-undang berarti mempunyai fungsi hukum (formal), yang berarti badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) memberikan kuasa kepada badan eksekutif (Pemerintah) untuk melaksanakan kegiatan dan proyek yang ditetapkan dalam anggaran, yang sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pendapatan. Di samping itu, sebagai fungsi hukum, anggaran merupakan alat untuk membatasi ruang gerak pemerintah sehingga pengeluaran yang akan dilaksanakan

pemerintah tidak boleh melampaui batas anggaran. Pembatasan ini dikemukakan dalam Pasal 24 ICW yang menyebutkan,

“Tidak boleh ada pengeluaran, yang merupakan anggaran lebih dari yang ditentukan di dalam anggaran, atau dilaksanakan di luar anggaran.”

#### **b. Fungsi Materiil**

Anggaran negara berfungsi materiil berarti anggaran negara merupakan rencana (*planning*) yang diwujudkan dalam nilai mata uang, pada satu pihak berisi jumlah pengeluaran (belanja) negara setinggi-tingginya untuk membiayai kegiatan dan proyek pemerintah untuk masa satu tahun mendatang, pada pihak lain, berisi jumlah dari sumber pendapatan negara, yang diperkirakan akan dapat diterima selama masa satu tahun mendatang untuk menutup pengeluaran negara.

Walaupun ditentukan dengan undang-undang, bagi pemerintah anggaran negara tersebut tetap berfungsi sebagai rencana. Apabila antara rencana dan realisasinya tidak cocok karena terjadi perubahan keadaan, rencana tersebut perlu disesuaikan dengan keadaan. Penyesuaian tersebut tetap memerhatikan fungsi hukum dari anggaran, yakni dengan diadakan pembahasan antara pemerintah dan DPR, yang akhirnya menghasilkan undang-undang tentang tambahan dan perubahan APBN.

#### **c. Fungsi Kebijakan**

Anggaran negara berfungsi kebijakan berarti menggambarkan kebijakan yang akan dijalankan oleh pemerintah untuk masa satu tahun mendatang.

Anggaran negara merupakan bentuk tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai bentuk tindakan atau perbuatan hukum, anggaran negara memiliki fungsi yang berbeda-beda bergantung pada sudut pandang yang digunakan. Fungsi anggaran negara dapat dikaji dari aspek hukum tata negara dan hukum administrasi karena proses penyusunan, pengesahan, dan substansi yang dikandung mengacu pada kedua cabang ilmu hukum tersebut.

Fungsi anggaran negara merupakan perpaduan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara sehingga berwenang mengajukan rancangan anggaran negara. Adapun Dewan Perwakilan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang legislasi, khususnya di bidang anggaran negara.

Kerja sama kedua lembaga negara tersebut merupakan konstruksi hukum yang tecermin dalam UUD 1945, khususnya pada pembahasan dan pengesahan rancangan anggaran negara menjadi anggaran negara. Setelah anggaran negara disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, legitimasi yuridis diberikan kepada presiden untuk melaksanakannya secara konstitusional. Pemberian anggaran negara kepada presiden selaku kepala pemerintahan negara dibantu oleh para menteri negara. Pada akhir tahun anggaran presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat.

Fungsi anggaran negara juga ditujukan pada penguasaan dan pelaksanaan anggaran negara oleh presiden bersama pembantunya. Presiden menguasai dan melaksanakan anggaran negara karena kedudukannya sebagai *Chief Financial Officer* (CFO). Para menteri selaku pembantu presiden kedudukannya sebagai *Chief Operational Officer* (COO), kecuali menteri keuangan yang berkedudukan sebagai *Chief Operational Officer* dan *Chief Financial Officer* karena memperoleh mandat dan delegasi dari presiden.

Anggaran negara yang berwujud keuangan negara dikelola oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lainnya. Dalam pengelolaannya wajib dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk mempertanggungjawabkan dalam waktu yang ditentukan. Ketika dalam pertanggungjawaban terdapat penyalahgunaan keuangan negara yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, diancam dengan sanksi administrasi ataupun sanksi pidana.

## J. Kegiatan Anggaran Negara

Kegiatan anggaran diawali dari Penyusunan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan diakhiri dengan Pengesahan Perhitungan Anggaran Negara (Pertanggungjawaban Anggaran Negara) oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Secara garis besar, tahapan kegiatan anggaran negara menurut Haryono Sumodirjo adalah sebagai berikut:

1. penyusunan Rancangan Undang-Undang APBN;
2. pembahasan (Pengesahan) Rancangan Undang-Undang APBN;
3. pelaksanaan Undang-Undang APBN;
4. pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang APBN;
5. pengesahan Perhitungan Anggaran Negara (Pertanggungjawaban Anggaran Negara).

Jika kita melihat kembali isi Pasal 23 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, terdapat tiga lembaga yang terkait dalam memegang peranan dalam siklus kegiatan anggaran negara, yaitu pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BAPEKA).

Tahap pertama dan ketiga yang memegang peranan adalah pemerintah (eksekutif), sedangkan untuk tahap kedua dan kelima yang memegang peranan adalah Dewan Perwakilan Rakyat atau legislatif, dan tahap keempat yang memegang peranan adalah Badan Pengawasan Keuangan. Anggaran negara merupakan bentuk tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

## K. Bentuk dan Komposisi Pokok APBN

Anggaran negara yang lengkap terdiri atas empat komponen pokok, yaitu:

1. Anggaran Rutin;
2. Anggaran Pembangunan;
3. Anggaran Kredit;
4. Anggaran Devisa.

Komponen ketiga dan keempat sejak Orde Baru tidak ditetapkan dengan undang-undang (tidak termasuk dalam APBN). Walaupun demikian, dalam memberikan laporan semester I kepada Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah diwajibkan menyampaikan laporan realisasi jumlah pemberian kredit dan realisasi tentang penerimaan dan pengeluaran devisa selama semester I.

Dengan adanya pembagian anggaran rutin dan anggaran pembangunan, bentuk sederhana dari anggaran negara saat ini adalah bagian sisi kiri yang merupakan kelompok anggaran pendapatan/penerimaan negara dan sisi kanan yang merupakan kelompok Anggaran Belanja Negara.

Selanjutnya, dengan adanya pembagian anggaran rutin dan anggaran pembangunan, dalam APBN sisi kiri, yakni anggaran pendapatan/penerimaan terdiri atas:

1. anggaran pendapatan/penerimaan rutin (dalam APBN sekarang istilah penerimaan rutin diganti dengan istilah penerimaan dalam negeri);
2. anggaran pendapatan pembangunan.

Adapun sisi kanan, anggaran belanja negara terdiri atas:

1. anggaran belanja rutin;
2. anggaran belanja pembangunan.

Sebelum memasuki pembahasan mengenai siklus anggaran negara secara terperinci, berikut ini dijelaskan beberapa hal yang berkaitan dengan pengertian siklus anggaran negara, yaitu sebagai berikut.

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah taksiran atau perkiraan jumlah pendapatan penerimaan negara yang diperlukan pemerintah untuk membiayai rencana belanja/pengeluaran pemerintah untuk satu periode tertentu (lazimnya satu tahun) yang akan datang, yang ditetapkan dengan undang-undang.
2. Rancangan/rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) adalah Rancangan APBN yang disusun oleh pemerintah beserta aparatnya untuk diajukan ke sidang Dewan Perwakilan



- Rakyat (DPR) dalam rangka dimintakan persetujuannya dan selanjutnya diundangkan di dalam Lembaran Negara.
3. APBN umumnya digolongkan dalam empat penggolongan, yaitu sebagai berikut.
    - a. Penggolongan secara fungsional (menurut tugasnya) dan berkaitan dengan masalah tujuan penggunaannya. Pengeluaran/belanja negara dapat digolongkan menurut:
      - 1) sektor pertanian;
      - 2) sektor industri;
      - 3) sektor perhubungan dan pariwisata;
      - 4) sektor agama, dan seterusnya.
    - b. Penggolongan secara organik (menurut kelompok organisasi departemen/lembaga) dan berkaitan dengan masalah departemen/lembaga yang bertanggung jawab. Sebagai contoh, pengeluaran/belanja negara yang digolongkan menurut:
      - 1) Departemen Keuangan;
      - 2) Departemen Perdagangan, dan seterusnya.
    - c. Penggolongan menurut objek dan jenisnya berkaitan dengan jenis penerimaan atau pengeluaran negara. Misalnya, penerimaan rutin negara berupa:
      - 1) penerimaan pajak;
      - 2) penerimaan bukan pajak (*non-tax*) atau pengeluaran rutin negara menurut mata anggaran:
        - a. belanja pegawai;
        - b. belanja barang.
    - d. Penggolongan secara ekonomis (menurut sifatnya) berkaitan dengan barang yang bersifat habis pakai/konsumtif untuk menunjang kegiatan rutin pemerintah atau untuk investasi pemerintah. Misalnya, pembagian APBN dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan.
  4. Anggaran rutin adalah bagian dari APBN yang terdiri atas anggaran/sumber penerimaan rutin atau penerimaan dalam negeri dan anggaran belanja atau pengeluaran rutin.
  5. Anggaran pembangunan adalah bagian dari APBN yang terdiri atas sumber penerimaan pembangunan yang berasal dari utang/bantuan luar negeri dan belanja/pengeluaran pembangunan.
  6. Belanja rutin adalah pengeluaran pemerintah untuk menunjang tugas rutin pemerintah yang bersifat habis pakai (konsumtif) dan noninvestasi.
  7. Tabungan Pemerintah adalah selisih antara penerimaan rutin (penerimaan dalam negeri) dikurangi belanja (pengeluaran) rutin.
  8. Belanja pembangunan adalah pengeluaran pemerintah yang nonkonsumtif, berbentuk investasi (proyek-proyek), baik berbentuk fisik maupun nonfisik.
  9. Daftar Usulan Kegiatan (DUK) adalah daftar kegiatan yang bersifat rutin, yang diusulkan untuk mendapatkan biaya anggaran rutin. Jadi, DUK adalah dokumen untuk menyusun anggaran rutin, DUK disusun oleh setiap departemen/lembaga (bagian anggaran).
  10. Daftar Isian Kegiatan (DIK) adalah daftar kegiatan rutin yang telah ditelaah sehingga sebelum tahun anggaran baru dimulai telah memperoleh persetujuan (ditandatangani) pejabat yang berwenang di departemen/lembaga, kemudian dikirim ke Direktorat Jenderal Anggaran (Departemen Keuangan) untuk memperoleh pengesahan. DIK dibuat setelah DUK ditelaah, APBN diundangkan dan ditetapkan Keputusan Presiden tentang perincian anggaran. DIK digunakan untuk melaksanakan anggaran rutin.
  11. Surat Keputusan Otorisasi (SKO) sama dengan DIK yang telah disahkan atau DIP yang telah disahkan (lihat pengertian DIP). SKO merupakan suatu kuasa untuk melakukan tindakan atas nama negara yang mempunyai akibat keuangan. SKO hanya dapat diterbitkan jika kegiatan/proyek yang dimaksud telah tersedia anggarannya.
  12. Daftar Usulan Proyek (DUP) adalah daftar proyek yang diusulkan untuk dibiayai dengan anggaran pembangunan. DUK adalah dokumen untuk menyusun anggaran pembangunan.

13. Daftar Isian Proyek (DIP) adalah daftar proyek yang telah ditelaah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Departemen Keuangan (Direktorat Jenderal Anggaran) sehingga sebelum tahun anggaran dimulai telah memperoleh persetujuan (ditandatangani) pejabat yang berwenang dalam departemen/lembaga, kemudian dikirim ke Menteri Keuangan dan Bappenas untuk memperoleh pengesahan. Jadi, DIP disusun berdasarkan hasil pembahasan DUP, APBN yang telah diundangkan dan ditetapkannya Keputusan Presiden tentang perincian anggaran. DIP digunakan untuk melaksanakan anggaran pembangunan.
14. Petunjuk operasional (PO) adalah dokumen yang disusun setelah DIP disahkan dan diterima kembali oleh masing-masing departemen/lembaga yang memuat petunjuk-petunjuk tentang pelaksanaan proyek tersebut.

## L. Sifat Hukum Anggaran Negara

Jika dikaji oleh ilmu hukum bidang perundang-undangan, anggaran negara memiliki sifat hukum berbeda dengan undang-undang lainnya. Sifat hukum anggaran negara yang membedakan dengan undang-undang lainnya adalah sebagai berikut.

### 1. Proses Pembentukannya

Pembentukan undang-undang anggaran negara berbeda dengan pembentukan undang-undang lainnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, presiden memperoleh kewenangan berdasarkan atribusi untuk mengajukan rancangan undang-undang anggaran negara. Dewan Perwakilan Rakyat tidak berwenang mengajukan rancangan undang-undang anggaran negara, kecuali rancangan undang-undang lainnya. Hal ini dilatarbelakangi bahwa presiden bersama-sama pembantunya lebih banyak mengetahui kebutuhan negara dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat hanya membahas rancangan undang-undang anggaran negara yang diajukan oleh

presiden. Dalam proses pembahasannya, Dewan Perwakilan Rakyat tidak wajib menyetujui rancangan undang-undang anggaran negara menjadi undang-undang. Ketika dalam pembahasan rancangan undang-undang anggaran negara dianggap belum memenuhi tuntutan perkembangan ke depan, Dewan Perwakilan Rakyat berwenang menolaknya. Dengan demikian, presiden mengajukan rancangan undang-undang anggaran negara yang telah mengantisipasi perkembangan ke depan untuk kepentingan negara sehingga tidak memperoleh penolakan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

### 2. Keberlakuannya

Apabila memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang-undang tersebut berubah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan dalam lembaran negara agar dianggap secara hukum telah diketahui keberlakuannya. Undang-undang anggaran negara memiliki jangka waktu berlaku hanya satu tahun, berbeda dengan undang-undang lainnya yang masa berlakunya tidak ditentukan.

Setelah satu tahun keberlakuan undang-undang anggaran negara, presiden kembali berwenang mengajukan rancangan undang-undang anggaran negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan menjadi undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat tidak wajib memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang anggaran negara yang diajukan oleh presiden. Jika terjadi penolakan, berarti presiden berkewajiban memberlakukan undang-undang anggaran negara tahun lalu agar tidak terjadi kekosongan atau kevakuman hukum terhadap pembiayaan pemerintahan negara ke depan.

### 3. Kemampuan Mengikat

Suatu undang-undang berlaku setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan diundangkan dalam lembaran negara. Berlakunya suatu undang-undang berarti telah memenuhi persyaratan ke dalam undang-undang, dalam arti formal dan materiil. Dalam arti undang-undang itu mengikat secara umum, misalnya Undang-Undang Pajak Penghasilan yang mengikat pejabat

pajak selaku pihak yang menegakkannya dan wajib pajak yang penghasilannya dapat dikenakan pajak.

Adapun undang-undang anggaran negara, sebagaimana dikemukakan oleh Arifin, P. Suryaatmadja di depan sidang pleno Mahkamah Konstitusi pada bulan Februari 2006, tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), tetapi hanya dapat dipandang sebagai undang-undang dalam arti formal (*wet in formelen zin*). Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak memenuhi persyaratan yang dapat dikategorikan ke dalam undang-undang dalam arti materiil karena tidak bersifat mengikat umum. Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara hanya mengikat pemerintah dan aparat bagian-bagiannya sebagai penerima yang diberi otorisasi anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak dapat dijadikan dasar gugatan atau keberatan karena tidak mempunyai kekuatan hukum. Dari penelitian yang diadakan terhadap Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, undang-undang tersebut hanya memuat jumlah penerimaan dan pengeluaran, serta saldo lebih atau saldo kurang, tidak mengandung materi muatan yang bersifat mengatur, tetapi mengikat pemerintah berupa otorisasi anggaran pendapatan dan belanja negara (sumber: kata sambutan H.M. Laica Marzuki, tertanggal 24 Maret 2006).

Dalam kaitan itu, H.M. Laica Marzuki mempertanyakan apakah benar bahwa Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materielen zin*), yang tidak mengikat dan menjangkau rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan tertinggi di negeri ini? Selaku hakim, ia meragukan bahwa undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara hanya mengikat presiden (pemerintah) serta dipandang tidak mengikat dan menjangkau rakyat banyak. Benarkah Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materielen zin*)? Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibuat bagi kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, tidak benar jika penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara tidak

menyentuh dan melibatkan rakyat banyak. Tokoh sentral dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara adalah rakyat selaku pemegang kedaulatan di negara. Akuntabilitasnya terletak pada rakyat banyak. Dewan Perwakilan Rakyat adalah mandataris dari rakyat banyak, para konstituen mereka. Hubungan rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat adalah hubungan mandatarium, bukan hubungan delegasi. Rakyat tidak kehilangan kewenangan dan kedaulatannya ketika diwakili para anggota dewan di parlemen. Rakyat berhak mengikuti proses pembahasan dan perdebatan di Senayan. Rakyat banyak memiliki kesadaran *public budget* karena menyangkut kepentingan mereka. Rakyat juga melakoni pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan dan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (sumber: kata sambutan H.M. Laica Marzuki, tertanggal 24 Maret 2006).

Keraguan H.M. Laica Marzuki tersebut merupakan beban dan tanggung jawab bagi mereka yang berkecimpung di bidang hukum keuangan negara. Ketika Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diberlakukan, presiden menguasai dan melaksanakannya dalam bentuk otorisasi dan pengawasan dilakukan oleh rakyat banyak selaku pemilik kedaulatan di negara ini. Pengawasan itu berujung pada pertanggungjawaban saat terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran negara. Sebenarnya undang-undang anggaran negara merupakan undang-undang yang tergolong dalam undang-undang dalam arti formal (*wet informelen zin*) ataupun dalam arti materiil (*wet in materielen zin*) karena adanya keterlibatan pengawasan dari rakyat banyak selaku pemilik kedaulatan.

## M. Perubahan dan Pergeseran Anggaran Negara

Setelah anggaran negara dikuasai oleh presiden sebagai kepala pemerintahan negara, pelaksanaannya bergantung pada perkembangan negara pada waktu itu. Jika stabilitas negara tidak mengalami gangguan, seperti keamanan dalam negeri ataupun perkembangan ekonomi tidak mengalami pasang-surut, anggaran negara tidak memerlukan perubahan. Dalam arti terdapat kesesuaian

antara perencanaan penerimaan dan pengeluaran negara yang tertuang dalam anggaran negara. Hal ini mencerminkan kepastian hukum terhadap anggaran negara yang memuat pendapatan negara dan belanja negara berada dalam kesesuaian dengan perencanaan yang telah ditentukan. Akan tetapi, jika dalam pelaksanaan anggaran negara terdapat ketidaksesuaian perencanaan penerimaan dengan pengeluaran, berarti anggaran negara mengalami gangguan. Untuk mengatasi gangguan tersebut, anggaran negara harus disesuaikan dengan mengubah anggaran negara. Perubahan ini harus disesuaikan dengan perkembangan keadaan dan/atau perubahan dalam bentuk undang-undang.

Ketentuan pada Pasal 27 ayat (3) UUKN yang menegaskan penyesuaian anggaran pendapatan dan belanja negara dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemerintah pusat dalam rangka penyesuaian prakiraan perubahan atas anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi:

1. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara;
2. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
3. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar-kegiatan, dan antarjenis belanja;
4. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Rancangan perubahan anggaran negara diajukan oleh presiden dalam bentuk rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara untuk mengantisipasi perkembangan yang dialami oleh negara pada saat berlangsungnya pelaksanaan anggaran negara. Rancangan itu diajukan untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum berakhir tahun anggaran yang bersangkutan, yang pada umumnya dilakukan pada bulan Juli atau bulan Agustus tahun anggaran negara yang bersangkutan. Hal ini

dimaksudkan agar perubahan anggaran negara tidak berada dalam keadaan kedaluwarsa sehingga pemanfaatannya berguna bagi kemaslahatan bangsa ke depan.

Selain perubahan anggaran negara, dikenal pula pergeseran anggaran negara. Pergeseran anggaran negara adalah tindakan untuk menyesuaikan anggaran negara dalam pelaksanaannya dengan faktor-faktor yang memengaruhinya, seperti gelombang tsunami di Aceh, gempa bumi di Jawa Tengah, dan banjir bandang di Kabupaten Sinjai Sulawesi Selatan.

Pergeseran anggaran negara dapat dilakukan dengan undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pergeseran anggaran negara yang dilakukan dengan undang-undang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat karena dibutuhkan persetujuannya. Jika dalam pelaksanaan anggaran negara terjadi keadaan darurat yang memerlukan pembiayaan secepatnya, pemerintah wajib melakukan upaya penanggulangan seketika, walaupun pendanaannya untuk itu belum tersedia dalam anggaran negara. Dana yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dapat diperoleh dari pos anggaran yang belum digunakan. Pendanaan yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dapat diusulkan dalam rancangan perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Sementara itu, pergeseran anggaran negara dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam arti pergeseran anggaran negara tidak membutuhkan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini merupakan ruang lingkup kewenangan eksekutif dalam memberikan persetujuan pergeseran anggaran negara. Pejabat yang berwenang memberikan persetujuan pergeseran anggaran negara adalah direktur jenderal anggaran atau kepala kantor wilayah Direktorat Jenderal Anggaran.

Pergeseran anggaran negara tidak boleh dilakukan ketika tidak berada dalam keadaan *force majeure* terhadap suatu kegiatan yang memerlukan pembiayaan yang secara mendesak dan harus ditanggulangi secara seketika saat itu. Pelaksanaan pergeseran

anggaran negara merupakan *freis ermessen* yang berada pada pengelola keuangan negara, baik tingkat pusat maupun daerah yang pembiayaannya bersumber dari anggaran negara. Kebijakan itu tetap berada dalam lingkup koridor hukum, artinya *freis ermessen* tidak boleh dilakukan ketika menyimpang atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **N. Kedudukan APBN**

Kedudukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diarahkan pada sendi-sendi kehidupan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan wadah rencana operasional pembangunan menurut jangka waktu yang telah ditentukan.

Kedudukan APBN dalam pembangunan negara adalah sebagai:

1. rencana pembangunan yang diatur sedemikian rupa menurut kemampuan anggaran yang tersedia serta untuk jangka waktu tertentu;
2. penyusunan program yang konkret dalam mencapai tujuan pembangunan, terutama untuk menyejahterakan rakyat dengan adil dan merata;
3. penetapan anggaran untuk pelaksanaan program;
4. usaha mengendalikan, mengawasi, dan mengevaluasi seluruh pelaksanaan program pembangunan berikut anggaran yang dipergunakan.

# BAB 3

## PENYUSUNAN RANCANGAN DAN PENGESAHAN APBN

### A. Dasar Penyusunan dan Cara Membuat APBN

Penyusunan Rancangan Undang-Undang APBN mencerminkan penyelenggaraan pembangunan ekonomi yang diharapkan dalam tahun anggaran tertentu yang tidak dapat dilepaskan dari perkembangan pelaksanaan APBN dan ekonomi pada umumnya pada tahun sebelumnya. Penyusunan APBN berdasarkan pada perkembangan perekonomian internasional dan perekonomian dalam negeri yang dipadukan dengan rencana nasional yang dikehendaki masyarakat.

Perencanaan yang baik merupakan salah satu jaminan suksesnya pelaksanaan pembangunan sehingga masyarakat menikmati hasilnya dan kesejahteraannya meningkat.

- Tahap penyusunan rancangan APBN pembahasannya meliputi:
1. rancangan Undang-Undang APBN;
  2. instansi-instansi yang berkaitan dalam penyusunan rancangan APBN;
  3. cara-cara membuat rancangan APBN;
  4. kegiatan pokok penyusunan rancangan APBN;
  5. rincian materi rancangan APBN.

Teknik penyusunan anggaran pendapatan belanja negara (APBN) terdiri atas tiga cara berikut.

#### 1. Dari Atas ke Bawah (*Top Down*)

Pemerintah menetapkan jumlah tertinggi anggaran (*plafond* anggaran). Selanjutnya, *plafond* dibagikan pada setiap departemen, kemudian tiap-tiap departemen/lembaga membagikan kepada setiap eselon/unit bawahannya.

#### 2. Dari Bawah ke Atas (*Bottom Up*)

Tiap-tiap satuan unit yang paling kecil dari departemen diminta mengajukan sumbangan angka anggaran. Dari unit terkecil mengajukan ke unit atasannya, diteruskan sampai tingkat atas (departemen/lembaga), yang akhirnya sampai kepada menteri keuangan untuk disusun menjadi rancangan APBN.

#### 3. Campuran (*Mixing*)

Campuran dari cara kesatu dan kedua, yaitu selain menteri keuangan/Bappenas telah memiliki angka perkiraan *plafond* anggaran, tetapi masih meminta sumbangan angka anggaran (DUK dan DUP) dari tiap-tiap departemen/lembaga beserta jajaran di bawahnya.

### B. Kegiatan Pokok Penyusunan Rancangan APBN

Tahapan pelaksanaan kegiatan pokok penyusunan rancangan APBN untuk satu tahun mendatang berlandaskan pada kebijaksanaan APBN adalah sebagai berikut.

## 1. Permintaan Sumbangan Anggaran

Sebelum permintaan sumbangan anggaran dilakukan Departemen Keuangan (Dit.Jen. Anggaran) menyusun kebijakan anggaran sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Penyusunan kebijaksanaan anggaran tidak dapat dilepaskan dari perkembangan pelaksanaan APBN tahun yang lalu, perkembangan perekonomian internasional dan perekonomian internasional serta perekonomian dalam negeri agar dihasilkan perencanaan yang baik tersebut.

Direktorat Jenderal Anggaran berdasarkan kebijakan di atas mempersiapkan konsep prosedur kebijaksanaan anggaran yang baru untuk diajukan kepada Menteri Keuangan. Konsep tersebut setelah ditelaah oleh Menteri Keuangan kemudian ditandatangani dan memerintahkan Dit.Jen. Anggaran untuk diedarkan pada semua departemen/lembaga.

Selanjutnya, Dit.Jen. Anggaran menyampaikan surat edaran tentang penyusunan anggaran kepada para menteri/ketua lembaga. Surat edaran tersebut berisi permintaan sumbangan anggaran dengan cara mengisi Daftar Usulan Kegiatan (DUK) untuk anggaran rutin dan Daftar Usulan Proyek (DUP) untuk anggaran pembangunan disertai petunjuk cara pengisian DUK oleh Departemen Keuangan dan cara pengisian DUP oleh Departemen Keuangan dan Bappenas.

## 2. Penyusunan dan Penyampaian DUK/DUP

Setelah menerima/mempelajari Surat Edaran Menteri Keuangan, menteri/ketua lembaga meneruskan kepada Biro Perencanaan/Keuangan yang ada di tiap-tiap departemen/lembaga untuk dilaksanakan. Biro Perencanaan/Keuangan kemudian menyusun konsep instruksi penyusunan anggaran di tiap-tiap departemen/lembaga untuk diajukan kepada Menteri/Ketua Lembaga yang bersangkutan. Instruksi yang telah ditandatangani oleh Menteri/Ketua Lembaga diedarkan kepada unit/unit/eselon bawahannya hingga eselon yang rendah, agar menyampaikan usul anggaran untuk pengisian DUK dan DUP kepada Biro Perencanaan/Keuangan.

Biro Perencanaan/Keuangan melakukan peninjauan dan pembahasan atas usul anggaran yang diterima dari tiap-tiap eselon.

Wakil dari tiap-tiap eselon untuk mempersiapkan usul DUK dan DUP departemen/lembaga yang bersangkutan, menyampaikan usul DUK dan DUP kepada menteri/ketua lembaga untuk memperoleh persetujuan.

DUK dan DUP yang telah disetujui dan ditandatangani disampaikan kepada Dit.Jen. Anggaran (untuk DUK) kepada Bappenas serta Dit.Jen. Anggaran (untuk DUP) oleh menteri/ketua lembaga.

## 3. Penelitian dan Pembahasan DUK dan DUP

Setelah menerima DUK (untuk anggaran rutin), Direktorat Jenderal Anggaran bersama wakil dari departemen/lembaga meneliti dan membahas DUK tersebut. Selain itu, Bappenas dan Dit.Jen. Anggaran meneliti dan membahas DUP yang diterima bersama wakil dari departemen/lembaga. Dari penelitian dan pembahasan tersebut dihasilkan *plafond* (batas tertinggi) sementara sebagai dasar untuk menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## 4. Penyusunan RAPBN

Dit.Jen. Anggaran dan Bappenas mempersiapkan Rancangan APBN dan menyampaikannya kepada Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas untuk dimintakan persetujuan. Rancangan yang telah disetujui dan ditandatangani menteri keuangan diajukan di Sidang Kabinet. Setelah itu, Sidang Kabinet meneliti dan membahas lalu menyetujui RAPBN, mempersiapkan dokumen anggaran lainnya bagi kepala negara. Dari pembahasan dan persetujuan RAPBN tersebut diperoleh *plafond* (batas tertinggi) yang definitif.

Kepala negara menyampaikan RAPBN (satuan anggaran) dan Nota Keuangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dibahas dan dimintakan persetujuan.

RAPBN yang disusun berlandaskan *asas Bruto* yang masing-masing departemen/lembaga dalam mengajukan usulan anggaran, yakni dalam mengisi Daftar Usulan Kegiatan (DUK) di samping mencantumkan perkiraan jumlah belanja/pengeluaran yang diusulkan, juga mencantumkan taksiran penerimaan bukan pajak (*non tax*) yang dikelola oleh tiap-tiap departemen/lembaga. Adapun

pengelolaan penerimaan pajak hanya dipegang oleh Departemen Keuangan (Direktorat Jenderal Pajak).

### C. Rancangan Undang-Undang APBN

Sebelum menjadi Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), terlebih dahulu dilakukan penyusunan Rancangan Undang-Undang APBN sebagai kegiatan awal dari siklus anggaran negara. Beberapa jenis penerimaan dan pengeluaran belanja yang tertera dalam rancangan (rencana) APBN adalah sebagai berikut.

#### 1. Penerimaan (Pendapatan)

##### a. Penerimaan dalam negeri/rutin

Penerimaan minyak bumi dan gas bumi adalah penerimaan dari Pajak Penghasilan (dahulu disebut Pajak Perseroan) (PPs. Minyak) atas penjualan minyak mentah (*crude oil*) dan penjualan gas alam cair (*Liquified Natural Gas/LNG*).

##### b. Penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam yang berasal dari penerimaan pajak, di antaranya berasal dari:

- 1) Pajak Penghasilan;
- 2) Pajak Pertambahan Nilai Barang/Jasa dan Pajak Penjualan atas barang mewah;
- 3) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- 4) Bea Materai;
- 5) Bea Masuk dan Cukai.

Penerimaan yang berasal dari minyak bumi, gas alam, pajak, serta bea dan cukai, dikelola departemen keuangan, yaitu:

- a. Direktorat Jenderal Moneter mengenai pajak Penghasilan (dahulu dikenal sebagai Pajak Perseroan Minyak) atas Minyak Bumi dan Gas Alam;
- b. Direktur Jenderal Pajak menangani Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa serta Pajak Penjualan atas Barang Mewah;

##### c. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menangani Bea Masuk dan Cukai.

Penerimaan bukan pajak (*non tax*) adalah penerimaan yang berasal dari departemen/lembaga yang bukan pajak, di antaranya:

- a. penerimaan rutin luar negeri;
- b. penerimaan pendidikan;
- c. penerimaan jasa;
- d. penerimaan kejaksaan dan peradilan;
- e. penerimaan penjualan;
- f. penerimaan kembali dan penerimaan lain-lain;
- g. penerimaan khusus, yang mencakup hal-hal berikut.
  - 1) Penerimaan rutin luar negeri, yaitu penerimaan yang dipungut di luar negeri oleh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, misalnya dari hasil biaya registrasi visa, paspor, dan lain-lain.
  - 2) Penerimaan pendidikan, yaitu penerimaan berupa sumbangan pembinaan pendidikan, uang ujian masuk, kenaikan tingkat, uang ijazah, penggantian ijazah yang dipungut oleh satuan organisasi di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.
  - 3) Penerimaan penjualan, yaitu penerimaan yang berasal dari penjualan:
    - a) hasil peternakan;
    - b) hasil perikanan;
    - c) kendaraan dan rumah.
  - 4) Penerimaan jasa adalah penerimaan yang berasal dari sewa benda-benda tidak bergerak (misalnya, alat-alat besar, serta penerimaan rumah sakit, dan lain-lainnya).
  - 5) Penerimaan kejaksaan dan peradilan, yaitu penerimaan yang berasal dari pendapatan hasil sitaan, legalisasi tangan, hasil denda tiang, dan lain-lain.
  - 6) Penerimaan kembali dan penerimaan lain-lain, yaitu penerimaan dari pungutan kembali/ ganti rugi atas kerugian negara dan penerimaan penggantian dokumen hilang.



- 7) Penerimaan khusus, yaitu penerimaan yang dapat berupa bagian laba perusahaan negara/bank negara kepada pemerintah.

## 2. Penerimaan Pembangunan

Penerimaan pembangunan adalah penerimaan yang berasal dari bantuan luar negeri, terdiri atas bantuan program dan bantuan proyek. Umumnya bantuan luar negeri tersebut berasal dari komitmen (kesepakatan) negara-negara donor yang bergabung dalam Bank Pembangunan di Asia (Asian Development Bank = ADB), Bank Dunia (World Bank), dan Pemerintah Jepang.

Bantuan luar negeri masih diperlukan oleh pemerintah karena pengeluaran pembangunan belum sepenuhnya dapat ditutup dari penerimaan rutin (penerimaan dalam negeri). Penerimaan rutin setelah dikurangi (dipergunakan) untuk pengeluaran rutin, sisanya merupakan tabungan pemerintah. Tabungan pemerintah yang ditambah dengan penerimaan pembangunan merupakan dana yang tersedia untuk pengeluaran pembangunan. Hal tersebut dipertegas dalam Keputusan Presiden RI No. 29 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, "*Anggaran Belanja Rutin dibiayai dari penerimaan sumber-sumber anggaran rutin berupa penerimaan rutin dalam negeri dan penerimaan anggaran rutin luar negeri, sedangkan Anggaran Belanja Pembangunan dibiayai dari tabungan pemerintah dan penerimaan sumber-sumber anggaran pembangunan berupa bantuan program dan bantuan proyek.*"

Bantuan luar negeri terdiri atas bantuan program dan bantuan proyek. Bantuan program adalah bantuan luar negeri dalam bentuk bantuan pangan (beras, gandum), bantuan bukan pangan (seperti pupuk, insektisida, dan kapas) serta dapat berupa valuta asing. Bantuan pangan dan bukan pangan yang dicatat dalam penerimaan pembangunan adalah hasil penjualan bantuan tersebut di dalam negeri dikurangi dengan biaya pemasarannya.

Adapun bantuan proyek adalah bantuan luar negeri berupa peralatan proyek dan jasa bantuan teknik (tenaga ahli dari luar negeri) yang diimpor.

Selain dapat bersifat "bantuan tanpa syarat" yang dikenal sebagai *grant* atau hadiah, bantuan luar negeri juga dapat bersifat "bantuan bersyarat" yang dikenal dengan istilah *loan* atau pinjaman.

## 3. Pengeluaran/Belanja

Belanja negara dalam APBN terdiri atas belanja/pengeluaran rutin dan belanja/pengeluaran pembangunan.

### a. Pengeluaran Rutin

Pengeluaran rutin adalah pengeluaran/belanja pemerintah untuk menunjang tugas-tugas rutin yang bersifat habis pakai (konsumtif) dan noninvestasi.

Belanja rutin sesuai dengan Keputusan Presiden RI Nomor 28 tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diperinci ke dalam sub-subsektor, masing-masing subsektor diperinci ke dalam program, masing-masing program diperinci dalam kegiatan-kegiatan, dan setiap kegiatan mempunyai jenis pengeluaran (JP) yang terdiri atas:

- 1) belanja pegawai;
- 2) belanja barang;
- 3) belanja pemeliharaan;
- 4) belanja perjalanan;
- 5) subsidi dan bantuan.

Anggaran belanja pembangunan dibiayai dari tabungan pemerintah dan penerimaan sumber-sumber anggaran pembangunan berupa bantuan program dan bantuan proyek.

### b. Belanja/Pengeluaran Pembangunan

Belanja pembangunan adalah pengeluaran pemerintah yang non-konsumtif, yang berbentuk investasi (proyek-proyek), baik berbentuk proyek fisik maupun nonfisik.

RUU APBN pada dasarnya berisi:

1. perkiraan jumlah anggaran;
2. laporan realisasi tengah tahunan;

3. kredit anggran proyek yang masih ada sisanya, dan sisa anggaran lebih;
4. batas waktu pengajuan Anggaran Belanja Tambahan;
5. perhitungan anggaran;
6. tidak berlakunya beberapa pasal ICW;
7. mulai berlakunya APBN.

#### **D. Instansi Terkait dalam Penyusunan RAPBN**

Penyusunan rancangan anggaran negara melibatkan semua departemen karena penyusunan tersebut dimulai dengan penyusunan anggaran oleh tiap-tiap departemen. Setiap departemen hanya dapat mengajukan satu anggaran, yang meliputi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, yang dikenal dengan istilah “Bagian Anggaran”.

Terdapat beberapa jenis belanja (pengeluaran) negara yang bersifat nasional, seperti cicilan serta bunga utang, subsidi untuk daerah otonom yang tidak dapat dibebankan pada salah satu departemen selain departemen keuangan. Dengan demikian, departemen keuangan selain menyusun bagian anggaran, juga menyusun bagian anggaran khusus yang dikenal dengan “Bagian Anggaran Pembiayaan” dan perhitungan yang dikenal dengan “Bagian Anggaran”.

Setelah penyusunan bagian anggaran dilaksanakan oleh tiap-tiap departemen, instansi yang berkaitan dalam pembahasan penentuan jumlah tertinggi (*plafond*) adalah menteri keuangan dan aparat Direktorat Jenderal Anggaran, yakni untuk perencanaan anggaran rutin, sedangkan untuk perencanaan anggaran pembangunan yang memegang peranan utama selain menteri keuangan adalah Bappenas.

APBN memiliki 31 bagian anggaran, yang terdiri atas 21 bagian anggaran untuk departemen yang sekarang disebut dengan kementerian, 9 bagian untuk lembaga dan 1 bagian anggaran khusus. Semua bagian tersebut yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
3. Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia;
4. Badan Pemeriksa Keuangan;
5. Mahkamah Agung Republik Indonesia;
6. Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
7. Kepresidenan;
8. Sekretariat Negara termasuk Menteri-menteri Negara;
9. Lembaga Pemerintah Non Departemen;
10. Departemen Dalam Negeri;
11. Departemen Luar Negeri;
12. Departemen Hankam;
13. Departemen Kehakiman;
14. Departemen Penerangan;
15. Departemen Keuangan;
16. Bagian Pembiayaan dan Perhitungan;
17. Departemen Perdagangan;
18. Departemen Pertanian;
19. Departemen Perindustrian;
20. Departemen Pertambangan dan Energi;
21. Departemen Pekerjaan Umum;
22. Departemen Perhubungan;
23. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan;
24. Departemen Kesehatan;
25. Departemen Agama;
26. Departemen Tenaga Kerja;
27. Departemen Sosial;
28. Departemen Koperasi;
29. Departemen Kehutanan;
30. Departemen Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi;
31. Departemen Transmigrasi.

## E. Pengesahan Rancangan UU APBN

### 1. Dasar Hukum

Rancangan UU APBN didasarkan pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya, yakni sebagai berikut.

- a. Pasal 23 ayat (1) menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang.

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

- b. Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.
- c. Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah.

Pentingnya anggaran negara sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (1) beserta penjelasannya, Presiden menyampaikan RAPBN dan Nota Keuangan kepada DPR sebagai perwujudan pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Dasar.

### 2. Materi yang Dibahas

Tahap akhir penyusunan RAPBN adalah penyampaian presiden/pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai hal-hal berikut.

- a. Satuan Anggaran

Satuan Anggaran dikenal pula dengan nama Naskah Anggaran, yang terdiri atas:

1. Satuan I, berupa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN), RUU APBN terdiri atas 4 lampiran, yaitu:
  - a) Lampiran I memuat Anggaran Pendapatan Rutin.
  - b) Lampiran II memuat Anggaran Pendapatan Pembangunan.
  - c) Lampiran III memuat Anggaran Belanja Rutin sampai dengan Sub Sektor.

- d) Lampiran IV memuat Anggaran Belanja Pembangunan sampai dengan sub sektor.

Angka-angka anggaran yang tercantum dalam lampiran III dan lampiran IV (Anggaran Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan) karena hanya memuat angka anggaran sampai dengan subsektor dan belum terperinci sampai angka kegiatan atau proyek, untuk maksud pelaksanaan belum banyak mempunyai arti. Oleh karena itu, untuk tahapan pelaksanaan anggaran masih diperlukan perincian angka anggaran sampai mata anggaran. Perincian anggaran ditetapkan dengan Keputusan Presiden tentang Perincian Anggaran Rutin dan Keputusan Presiden tentang Perincian Anggaran Pembangunan yang ditetapkan oleh presiden setelah adanya Undang-Undang APBN.

- b. Satuan II, berupa ulangan ringkas

Ulangan ringkas dibagi atas belanja rutin dan belanja pembangunan. Belanja rutin digolongkan ke dalam lima golongan, yaitu:

- a) belanja pegawai;
- b) belanja barang;
- c) belanja pemeliharaan;
- d) belanja perjalanan dinas;
- e) subsidi dan bantuan;

Adapun belanja pembangunan digolongkan ke dalam tujuh golongan, yaitu:

- a) gaji dan upah;
- b) tanah;
- c) bahan-bahan;
- d) peralatan dan mesin;
- e) biaya perjalanan;
- f) biaya konstruksi;
- g) pengeluaran lain-lain.

3. Satuan III, berupa Perincian Anggaran sampai dengan Mata Anggaran, yang ditetapkan oleh Keppres Perincian Anggaran Rutin dan Keppres Perincian Anggaran Pembangunan, dilakukan setelah RUU APBN diundangkan. Dengan adanya Keppres Perincian Anggaran ini, pelaksanaan dan pengawasan APBN dapat dimulai.

b. Nota Keuangan

Nota keuangan adalah buku yang berisi informasi mengenai data ekonomi keuangan; kebijaksanaan pemerintah di bidang keuangan negara pada tahun anggaran lampau, tahun sekarang, dan yang akan datang. Nota keuangan merupakan salah satu bahan untuk pembahasan dan dengar pendapat di DPR, serta disampaikan dengan amanat presiden kepada DPR setiap awal bulan Januari.

**3. Persetujuan oleh DPR**

Pembahasan RUU APBN di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Komisi APBN DPR, yang anggotanya meliputi semua fraksi yang ada di DPR. Sebagaimana diketahui di DPR terdapat berbagai komisi dengan tugas masing-masing dan ruang lingkupnya, di antaranya kelompok:

- a. Kementrian Pertanian;
- b. Kementrian Transmigrasi;
- c. Kementrian Tenaga Kerja dan lain sebagainya.

Setelah komisi APBN membahas RUU APBN dan Nota Keuangan, hasilnya dilaporkan kepada DPR dalam Rapat Paripurna. Dalam Rapat Paripurna wakil-wakil dari fraksi di DPR memberikan pendapat, untuk menyetujui, menolak, atau menyetujui dengan beberapa perubahan.

RUU APBN yang disetujui oleh DPR dikembalikan kepada pemerintah untuk disahkan dengan ditandatangani presiden, selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara.

## BAB 4

# PENERIMAAN KEUANGAN NEGARA

### A. Sumber-sumber Penerimaan Negara

Keuangan negara dan pemerintahan bersumber dari berbagai penerimaan. Seluruh sumber keuangan negara dan pemerintahan diperhitungkan dengan hati-hati, cermat, dan akuntabel sehingga seluruh pendapatan dapat dialokasikan menjadi anggaran yang jelas peruntukannya. Pada prinsipnya seluruh penggunaan keuangan negara bertujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pembangunan bangsa secara materiil dan spiritual serta pembangunan infrastrukturnal yang diarahkan pada tujuan utama, yaitu memakmurkan dan menyejahterakan masyarakat.

Semua jenis sumber keuangan pemerintah merupakan sumber keuangan dana umum. Sumber keuangan tersebut dapat berasal dari pajak properti, pajak penjualan, pajak penghasilan, perizinan,

perparkiran, dan beban jasa. Sumber keuangan lainnya adalah bantuan (*grant*) dari unit pemerintah lain, seperti federal dan donasi dari pihak lain yang diterima oleh pemerintah. Sumber daya, yang umumnya kas, digunakan oleh dana umum untuk membelanjai operasi, seperti penggajian, pemerolehan material dan *supplies*, pemeliharaan, dan aktivitas lain. Sumber keuangan dana umum sama dengan sumber keuangan dana pendapatan khusus. Apabila sumber daya tertentu hanya boleh digunakan untuk tujuan tertentu, sumber daya tersebut diakuntansikan melalui dana pendapatan khusus (Baldrick Siregar dan Bonni Siregar, 1990: 52).

Jika sumber daya yang diperoleh dana umum akan digunakan untuk memperoleh fasilitas modal (*capital expenditure*) dan membayar utang jangka panjang umum, sumber daya tersebut ditransfer pada dana proyek modal (*capital project fund*) dan dana pelunasan utang (*debt service fund*) dengan persyaratan terdapat peraturan yang menghendaki pembentukan dana-dana tersebut. Akan tetapi, selain untuk belanja pendapatan (*revenue expenditure*), dana umum juga dapat menggunakan dana yang ada untuk belanja modal dan pembayaran utang jangka panjang apabila belanja-belanja tersebut tidak ditanggung oleh dana lain.

Penerimaan pemerintah diperoleh dari penerimaan pajak. Penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki serta dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang, dan sebagainya. Pada kenyataannya kita tidak dapat menarik batas yang tegas dari macam-macam sumber penerimaan pemerintah tersebut. Meskipun demikian, sumber-sumber penerimaan pemerintah ataupun cara-cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk mendapatkan uang pada intinya dapat digolongkan sebagai berikut.

1. Pajak, yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa, yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya, pajak kendaraan bermotor, pajak penjualan, dan sebagainya.
2. Retribusi, yaitu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah, yang di dalamnya terdapat hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi.

Misalnya, uang kuliah, uang langganan air minum, dan uang langganan listrik.

3. Keuntungan dari perusahaan negara. Penerimaan yang berasal dari sumber ini merupakan penerimaan pemerintah dari hasil penjualan (harga) barang yang dihasilkan oleh perusahaan negara.
4. Denda-denda dari perampasan yang dilakukan oleh pemerintah.
5. Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah, misalnya pembayaran biaya-biaya perizinan (lisensi), *toll* atau pungutan sumbangan di jalan raya tertentu seperti di Jagorawi.
6. Pencetakan uang kertas. Karena sifat dan fungsinya, pemerintah memiliki kekuasaan yang tidak dimiliki oleh para individu dalam masyarakat. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta Bank Sentral untuk memberikan pinjaman kepada pemerintah, walaupun tanpa suatu deking. Apabila pencetakan uang dijalankan dengan kurang hati-hati, akibatnya cenderung menimbulkan inflasi. Inflasi mempunyai pengaruh seperti halnya dengan pajak. Oleh sebab itu, inflasi sering disebut sebagai pajak yang tidak kentara karena konsumen dengan jumlah uang yang sama akan dapat memperoleh barang dan jasa yang semakin sedikit jumlahnya berkaitan dengan turunnya nilai uang.
7. Hasil dari undian negara. Dengan undian negara, pemerintah akan memperoleh dana, yaitu perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluarannya, termasuk hadiah yang diberikan kepada pemenang dari undian negara tersebut. Undian negara ini bersifat baik karena harga surat undiannya sangat murah sehingga pihak yang membelinya tidak begitu merasakan rugi jika tidak memperoleh kemenangan, tetapi sekadar menyumbang kepada pemerintah, sedangkan pihak yang menang akan merasa sangat senang. Walaupun demikian, usaha-usaha mengumpulkan dana melalui sistem undian ini sering membawa pengaruh yang kurang baik terhadap kehidupan rakyat kecil karena mereka kemudian

berlomba-lomba dalam mencari kemenangan tanpa melihat kemampuannya dan kurang mengadakan perhitungan. Hal ini cukup masuk akal karena jika mereka menang, status sosialnya akan meningkat dengan sangat cepat. Contohnya, Sumbangan Yayasan Dana Bantuan.

8. Pinjaman. Pinjaman ini berasal dari luar negeri ataupun dari dalam negeri. Pada umumnya negara-negara yang sedang berkembang mengandalkan pembiayaan pembangunannya sebagian besar pada pinjaman ini.
9. Hadiah. Sumber dana jenis ini dapat terjadi seperti pemerintah pusat memberikan hadiah kepada pemerintah daerah atau dari swasta kepada pemerintah dan dapat pula terjadi dari pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan negara dari sumber ini sifatnya adalah *volunter* tanpa balas jasa, baik langsung maupun tidak langsung (Suparmoko, 1987: 94-95).

## B. Perpajakan di Indonesia

Presiden Soeharto telah melakukan reformasi perpajakan di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1984. Saat itulah pajak yang dipungut menganut sistem *self assesment*, yaitu setiap wajib pajak diberi kepercayaan untuk mendaftarkan diri, menghitung utang pajaknya sendiri, dan melaporkan hasil perhitungan pajaknya ke kantor pelayanan pajak. Dengan demikian, aparat pajak hanya mengawasi, melakukan pelayanan, dan penyuluhan kepada Wajib Pajak.

Secara garis besar, wajib pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai berikut.

1. Orang pribadi, yaitu mereka yang mempunyai penghasilan di atas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), yang batasan PTKP tersebut ditentukan oleh undang-undang.
2. Badan, yaitu setiap sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan (organisasi, yayasan, perseroan, firma, koperasi, persekutuan, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk

badan lainnya) yang melakukan usaha ataupun yang tidak melakukan usaha di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Untuk pelaporan pajak Wajib Pajak (WP), menggunakan *form* yang disebut dengan Surat Pemberitahuan (SPT). SPT merupakan surat yang digunakan oleh Wajib Pajak (WP) untuk melaporkan perhitungan dan/atau pembayaran pajak, melaporkan objek dan/atau bukan objek pajak, dan melaporkan harta dan kewajiban.

SPT terdiri atas dua macam, antara lain:

1. SPT Masa, yaitu Surat Pemberitahuan untuk suatu masa pajak (bulanan);
2. SPT Tahunan, yaitu Surat Pemberitahuan untuk suatu tahun pajak atau bagian tahun pajak.

SPT dapat diambil di Kantor Pelayanan Pajak, Kantor Penyuluhan dan Pengamatan Potensi Perpajakan (KP4), Kantor Pelayanan Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP), dan *men-download* melalui *website* DJP ([www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id)).

Sesuai dengan sistem *self assesment*, Wajib Pajak memiliki kewajiban untuk mendaftarkan diri ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP) atau Kantor Penyuluhan dan Pengamatan Potensi Perpajakan (KP4) atau Kantor Pelayanan Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak untuk diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Pengisian SPT harus benar, jelas, lengkap, dan ditandatangani.

NPWP yang diberikan Wajib Pajak berfungsi untuk:

1. sarana administrasi perpajakan;
2. tanda pengenal diri atau identitas Wajib Pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya;
3. menjaga ketertiban dalam membayar pajak dan pengawasan administrasi perpajakan;
4. dicantumkan dalam setiap dokumen perpajakan.

Uang pajak digunakan untuk:

1. pembayaran gaji pegawai negeri sampai dengan pembiayaan berbagai proyek pembangunan;
2. pembangunan sarana umum, seperti jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit/puskesmas, dan kantor pemerintahan/polisi;
3. pembiayaan lainnya dalam rangka memberikan rasa aman bagi seluruh lapisan masyarakat.

Pengelolaan perpajakan yang baik akan menghasilkan devisa yang cukup signifikan bagi negara. Sumber-sumber yang menghasilkan pajak negara sangat banyak hanya pengelolaannya yang memerlukan profesionalitas dan kejujuran yang tinggi.

Pajak terdiri atas sasaran atau objek pajak (*tax base*) dan tarif pajak (*tax rate*). Objek pajak adalah segala sesuatu yang dapat dikenai pajak, yang dapat berupa pendapatan, barang-barang, kekayaan, dan perpindahan hak milik atas barang-barang. Adapun jumlah penerimaan pajak adalah sama dengan objek pajak dikali tarif pajak atau  $T = B \times R$ . T adalah penerimaan pajak, B adalah objek pajak, dan R adalah tarif pajak.

Dengan membandingkan antara beban pajak dari setiap macam pajak dengan seluruh jumlah pendapatan ditambah dengan nilai seluruh kekayaan setelah dikurangi dengan kebutuhan pokok (esensial) dari seorang Wajib Pajak, kita dapat menggolongkan beberapa struktur pajak sebagai berikut.

1. Pajak dikatakan progresif apabila pajak itu dikenakan dengan persentase yang semakin tinggi karena dengan semakin tingginya kemampuan membayar pajak (*taxable capacity*), akan diikuti oleh kenaikan pembayaran pajak dengan persentase yang lebih besar. Artinya, tarif pajak rata-rata (*average tax rate*) meningkat dengan semakin tingginya dasar pajak (*tax base*), dan tarif pajak marginal (*marginal tax rate*) lebih tinggi daripada tarif pajak rata-rata.
2. Pajak dikatakan proporsional apabila dikenakan dengan persentase yang sebanding dengan perkembangan pendapatan setelah dikurangi oleh kebutuhan esensial. Apabila kemampuan membayar pajak (*taxable capacity*) naik 10%, akan dikenakan

pajak yang besarnya juga 10% lebih tinggi dari semula. Artinya, besarnya persentase pajak terhadap setiap tingkat penghasilan adalah tetap atau dapat dikatakan tarif pajak rata-rata sama dengan tarif pajak marginal.

3. Pajak dikatakan regresif apabila dikenakan dengan perkembangan yang kurang sebanding dengan perkembangan *taxable capacity*. Artinya, dengan bertambahnya *taxable capacity* persentase, pajak yang harus dibayar menjadi semakin kecil.

Pajak pendapatan dan pajak kekayaan umumnya bersifat progresif, sedangkan pajak penjualan bersifat regresif karena pemerintah berusaha untuk mengurangi kesenjangan distribusi pendapatan sehingga sistem pajak yang progresif dapat diterapkan pada pendapatan dan sulit diterapkan pada pajak penjualan. Pajak penjualan bersifat regresif karena setiap transaksi yang sama dikenakan pajak penjualan yang sama tarifnya sehingga meskipun pendapatannya tinggi, tetap dikenai pajak yang sama besar dengan orang yang berpendapatan rendah ketika mengadakan transaksi yang sama.

Instrumen kebijakan perpajakan meliputi:

1. kebijakan perpajakan, yaitu penetapan basis pajak dan penetapan tarif pajak;
2. kriteria perpajakan, yaitu efisien (distorsi minimum), cukup (dapat memenuhi kebutuhan *spending*), adil (*horizontal equity* terpenuhi), elastis (potensi memadai), dan resistensi rendah (*political acceptibility*).

Pajak dan beban pajak, meliputi:

1. beban pajak sesuai atas hukum (*legal or statutory incidence*);
2. beban sesungguhnya (*actual or economic incidence*);
3. pergeseran beban pajak (*shifting - difference between economic and statutory incidence*), yaitu *shifted backward* (pada faktor produksi) dan *shifted forward* (pada faktor konsumen).

### C. Kesejahteraan yang Hilang karena Pajak

Menurut Endri Sanopaka, kondisi perpajakan di Indonesia menggambarkan hal-hal berikut:

1. pentingnya peran pajak sebagai sumber pembiayaan;
2. pajak memberikan sumbangan sekitar 74% terhadap total penerimaan negara (realisasi APBN 2003);
3. meningkatnya peran pajak dalam penerimaan dapat mengurangi ketergantungan terhadap pinjaman luar negeri;
4. 50% penerimaan pajak berasal dari jenis pajak PPh, 30% dari PPN, sisanya dari pajak lain-lain;
5. *tax ratio* sudah meningkat, namun masih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN;
6. *tax ratio* Indonesia (total penerimaan pajak: PDB) 13,7%;
7. *tax ratio* beberapa negara ASEAN berkisar antara 17-20%.

Kondisi perpajakan di Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Jumlah Wajib Pajak masih sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia, yaitu jumlah penduduk sekitar 200 juta, wajib pajak perseorangan terdaftar sekitar 3 juta, sedangkan wajib pajak badan terdaftar sekitar 1 juta.
2. Tarif pajak masih relatif tinggi, kurang kompetitif bagi investor, yaitu usulan draf RUU perpajakan 30%, Malaysia 28%, sedangkan Singapura 22%.
3. Administrasi pajak masih rumit dan belum optimal:
  - a. proses pengurusan dokumen pajak masih dirasakan rumit karena banyaknya dokumen yang harus dipenuhi;
  - b. dari wajib pajak perseorangan yang terdaftar (sekitar 3 juta) hanya 70-80% yang aktif mengirimkan SPT.
4. Sistem pengawasan pajak belum optimal, masih banyak kasus penyelewengan pajak (*tax evasion*).
  - a. Beberapa kasus penyelewengan telah dibongkar, dengan modus yang semakin beragam:



- 1) tunggakan pajak senilai Rp962 miliar (2003) dilakukan oleh 96 wajib pajak. Dua orang telah dikenakan penyanderaan badan;
  - 2) 235 aparat dikenakan sanksi, terlibat kasus penyelewengan pajak selama tahun 2003;
  - 3) restitusi pajak Rp13,3 miliar dengan transaksi ekspor fiktif.
- b. Diduga masih ada penyelewengan lain yang belum terbongkar.
5. Adanya otonomi daerah telah memunculkan pungutan baru bagi Wajib Pajak melalui perda pajak dan retribusi daerah. Sebagian perda bermasalah karena dilakukan pada objek-objek yang seharusnya dipungut pemerintah pusat:
    - a. pungutan pada pertambangan timah di Bangka;
    - b. pungutan atas kegiatan transportasi barang antardaerah;
    - c. pungutan atas usaha komunikasi.
  6. Sistem monitoring perda-perda tentang pungutan di pusat dan daerah belum terintegrasi dengan baik, masih terjadi pungutan yang tumpang tindih antara pusat dan daerah.

Adapun upaya peningkatan pajak dilakukan dengan cara berikut:

1. dalam jangka pendek dan menengah, upaya difokuskan pada peningkatan jumlah Wajib Pajak;
2. melakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang pentingnya membayar pajak dengan memaparkan manfaat ekonomis yang diperoleh dari uang pajak;
3. menargetkan wajib pajak perseorangan sekitar 9-10 juta orang, dengan data dan asumsi sebagai berikut:
  - a. jumlah keluarga di Indonesia 51,3 juta, keluarga miskin 9,5 juta, keluarga petani gurem 13,7 juta, jumlah keluarga potensial menjadi Wajib Pajak 28,1 juta,
  - b. jika sepertiga dari keluarga potensial tersebut dapat didata dan didaftar sebagai Wajib Pajak, sedikitnya sekitar 9-10 juta keluarga terdaftar sebagai Wajib Pajak perseorangan.

4. meningkatkan modernisasi sistem administrasi perpajakan;
5. memperbanyak pusat pelayanan pajak terpadu (*one stop service*).
6. memperluas *e-tax service* (pelayanan pengisian SPT melalui internet);
7. meningkatkan pelayanan melalui *large taxpayer office, medium taxpayer office, dan small taxpayer office*;
8. menyederhanakan prosedur pemungutan dan pelaporan pajak;
9. membayar pajak melalui ATM;
10. melaporkan pajak melalui internet;
11. menyederhanakan dan mempercepat proses restitusi pajak;
12. meningkatkan pengawasan perpajakan, baik untuk Wajib Pajak maupun petugas pajak, melalui:
  - a. peningkatan sistem monitoring;
  - b. sistem *reward and punishment* bagi aparat pajak;
  - c. pengumuman tentang Wajib Pajak yang merugikan negara kepada publik.

Untuk mendukung perbaikan iklim investasi, perlu dipikirkan kebijakan perpajakan yang strategis, yaitu dengan:

1. memberikan insentif perpajakan bagi investor dan pengusaha potensial;
2. melakukan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah untuk menghilangkan tumpang tindih dalam pemungutan pajak;
3. meningkatkan asas keadilan dalam perpajakan, yaitu:
  - a. pajak yang bersifat progresif sebaiknya dipertahankan,
  - b. dalam menentukan tarif pajak perlu dipertimbangkan dampaknya terhadap berbagai lapisan masyarakat yang terkena pajak.

Orientasi pemungutan pajak dilaksanakan karena bertujuan menyejahterakan masyarakat. Semua cara pembiayaan pengeluaran

pemerintah (termasuk pajak) akan menimbulkan beban. Dalam beberapa hal pajak akan menimbulkan beban yang lebih berat daripada nilai pajak yang dapat dipungut. Kelebihan beban yang ditimbulkan oleh pajak disebut kesejahteraan yang hilang disebabkan oleh pajak tersebut (*welfare cost of taxation*). Perbedaan antara biaya tidak langsung dari akibat pajak (*the welfare cost of taxation*) dan biaya langsung dari akibat pajak (*direct cost of taxation*) dalam hubungannya dengan penarikan sumber-sumber produktif dari sektor swasta tampak dalam kenyataan sehari-hari. Misalnya, pajak produksi mobil sangat tinggi sehingga produksi mobilnya menurun menjadi nol. Karena produksinya nol, pemerintah tidak menerima hasil pajak karena pajak. Produsen tidak akan melangsungkan produksinya apabila pajaknya melebihi harga mobilnya. Dengan demikian, masyarakat tidak membeli mobil sehingga pemerintah tidak akan dapat menghimpun pajak.

Dengan mengetahui *welfare cost*, kita dapat membandingkan pajak yang satu dengan pajak yang lain dan menentukan yang memberikan beban lebih besar kepada masyarakat sehingga pemerintah dapat membuat alternatif lain di bidang perpajakan. Selain itu, *welfare cost* dapat memberi petunjuk kepada pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya produktif seefisien mungkin. Pemerintah perlu memikirkan politik pajak yang meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat dan tidak membebani para pengusaha, tetapi menjalin sikap pengertian dan saling percaya bahwa pajak adalah simbol kemanusiaan dan keadilan, bukan simbol pemerasan dan penindasan.

Dalam mendistribusikan beban pemerintah atau karena kegiatan pemerintah sebagian besar dibiayai oleh penerimaan dari pajak, berarti ada masalah pengenaan pajak kepada Wajib Pajak.

Menurut Suparmoko (2003: 97), dalam pengenaan pajak, Adam Smith mengajukan beberapa prinsip yang disebut dengan “Smith’s Conons”, yaitu sebagai berikut.

1. *Prinsip kesamaan/keadilan (equity)*. Artinya, beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap Wajib Pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagian dasar dalam distribusi beban pajak sehingga bukan beban pajak

dalam arti uang yang penting, melainkan beban riil dalam arti kepuasan yang hilang.

2. *Prinsip kepastian (certainty)*. Pajak hendaknya tegas, jelas, dan pasti bagi setiap Wajib Pajak sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan akan memudahkan administrasi pemerintah.
3. *Prinsip kecocokan/kelayakan (convenience)*. Pajak jangan sampai terlalu menekan seorang wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah.
4. *Prinsip ekonomi (economy)*. Pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal. Artinya, jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar daripada jumlah penerimaan pajaknya.

Smith’s Canons ini masih dilengkapi oleh sarjana lain dengan satu prinsip lagi, yaitu prinsip ketepatan (*adequate*). Artinya, pajak hendaknya dipungut tepat pada waktunya dan jangan sampai mempersulit posisi anggaran belanja pemerintah.

Selain prinsip-prinsip tersebut, ada prinsip lain yang disebut dengan *ability to pay approach* dan *benefit approach*, yang tampaknya lebih mudah dilaksanakan, yaitu sebagai berikut.

1. *Benefit approach*, yaitu prinsip pengenaan pajak berdasarkan manfaat yang diterima oleh seorang Wajib Pajak dari pembayaran pajak tersebut kepada pemerintah. Hal ini seolah-olah disamakan dengan pembelian suatu barang atau jasa oleh seorang pembeli, yaitu bahwa harga yang harus dibayar sesuai dengan barang/jasa atau manfaat yang dapat dinikmati oleh seorang pembeli barang/jasa tersebut. Jika manfaat yang diperoleh oleh seorang pembeli – dalam hal ini adalah seorang pembayar pajak – dapat diukur dengan pasti, tidak akan ada kesulitan untuk menggunakan prinsip ini. Akan tetapi, kita atau pemerintah tidak dapat mengukur secara objektif mengenai manfaat barang dan jasa yang diterima dari pemerintah dengan adanya pembayaran pajak itu karena kontra prestasinya tidak dapat diterima secara langsung oleh seorang wajib pajak.

2. *Ability to pay approach*, sebagai prinsip kemampuan untuk membayar atau berdasarkan daya pikul seorang Wajib Pajak. Seorang Wajib Pajak akan dikenai beban pajak sesuai dengan kemampuannya untuk membayar pajak. Wajib Pajak yang memiliki kemampuan membayar yang sama dikenai pajak yang sama bebannya (*horizontal equity*) dan Wajib Pajak yang memiliki kemampuan berbeda dikenai pajak yang berbeda pula bebannya (*vertical equity*). Kemampuan untuk membayar pajak ini dapat diketahui dari besarnya pendapatan yang berasal dari tenaga kerja ataupun yang berasal dari kekayaan dan besarnya pengeluaran seorang Wajib Pajak setelah pengeluaran konsumsi esensial (Suparmoko, 2003: 98-99).

#### D. Pergeseran Beban Pajak

Pergeseran beban pajak dilatarbelakangi oleh bertambahnya sumber dari pajak yang menghasilkan keuangan negara. Artinya, beban yang harus ditanggung oleh pajak akan berkurang, yang pokok menjadi penunjang, dan hal ini dapat menimbulkan kepentingan yang berbeda dalam orientasi perpajakan. Pergeseran beban pajak juga mengenai subjek Wajib Pajak. Artinya, yang menanggung beban pajak dapat bergeser dari subjek pertama kepada subjek kedua atau yang lainnya. Hal ini berhubungan dengan distribusi beban pajak (*incidence of taxation*).

Dalam pengertian ekonomis masalah dapat-tidaknya beban pajak itu digeserkan membawa konsekuensi pada sifat pajak. Pajak yang bebannya dapat digeserkan disebut pajak tidak langsung, sedangkan pajak yang bebannya tidak dapat digeserkan disebut pajak langsung.

Pajak-pajak yang bebannya dapat digeserkan adalah pajak penjualan, misalnya pajak pakaian jadi yang dijual di pertokoan swalayan. Yang menderita beban pembayaran pajak adalah para pembeli pakaian. Untuk menggeser beban pajaknya, harga pakaian dinaikkan. Dengan demikian, penggeseran beban pajak (*forward shifting*) akan menambah beban konsumen. Seandainya penjual pakaian tidak berhasil menaikkan harga pakaiannya setelah dikenakan pajak, ia akan berusaha untuk menggeser beban pajak itu

ke belakang, yaitu dengan menekan harga pembelian *input*-nya (dalam hal ini pakaian jadi) dari penjual pertama (misalnya, konveksi). Jadi, penggeseran ke belakang (*backward shifting*) merupakan lawan dari *forward shifting*.

Penggeseran beban pajak adalah perbuatan penghindaran diri dari pembayaran beban pajak yang bersifat lunak dan tidak ada sanksi hukumnya. Perbuatan penggeseran beban pajak tidak melanggar hukum.

Menurut Suparmoko (2003), proses penggeseran beban pajak melalui empat tahap, yaitu sebagai berikut.

*Tahap pertama*, beban pajak terletak pada orang (Wajib Pajak) yang mengadakan perhitungan pembayaran dengan pemerintah. Hal ini berhubungan langsung dengan pengenaan pajak bagi orang yang membayar pajak di kantor pajak, yang disebut *impact of taxation*.

*Tahap kedua*, penggeseran beban pajak merupakan proses antara pemindahan beban pajak dari pembayar pajak kepada pemikul beban pajak. Tahap ini disebut *the shifting of taxation*.

*Tahap ketiga*, timbulnya beban moneter yang terakhir setelah terjadi penggeseran sehingga beban pajak tidak akan digeserkan lagi. Tahap ini disebut *incidence of taxation*.

*Tahap keempat*, adanya konsekuensi ekonomis dengan adanya *incidence of taxation* yang disebut dengan *effect of taxation*. Misalnya, ada kesenjangan ekonomi setelah dikenakan pajak.

Untuk mengetahui kuantitas penggeseran beban pajak, perlu dipelajari bahwa harga barang per satuan adalah jumlah barang yang diperjualbelikan. Misalnya, pemerintah mengenakan pajak penjualan per satuan barang yang diperjualbelikan dan dinyatakan bahwa penjual barang itu sebagai Wajib Pajaknya. Dengan adanya pajak penjualan per satuan barang, kurva penawaran di pasar akan bergeser atau penawaran terhadap barang berkurang karena pajak merupakan bagian dari biaya produksi/biaya penjualan dan produsen berusaha menggeserkan seluruh beban pajak itu kepada konsumen. Dengan demikian, jumlah penjualan yang sama menyebabkan harga per satuan meningkat. Artinya, kurva

penawaran yang baru merupakan tingkat harga barang yang baru, jumlah barang yang baru bergantung pada besarnya pajak per satuan barang yang dijualbelikan.

Dengan demikian, harga barang hanya naik jumlah, sedangkan penjualan berkurang. Artinya, ada penggeseran beban pajak ke depan (*forward shifting*) yang disimpulkan bahwa beban pajak itu akhirnya dibagi antara pembeli dan penjual. Dalam hal ini, pembeli akan menanggung beban pajak yang lebih besar.

Walaupun tetap menanggung beban pajak, penjual menaikkan harga per satuan barang yang dijual karena adanya kekuatan permintaan dan penawaran di pasar sehingga harga hanya naik dengan jumlah yang lebih kecil daripada pajak tersebut. Dengan melihat tinggi-rendahnya elastisitas permintaan dan penawaran, dapat ditentukan besarnya pembagian beban pajak tersebut.

Harga barang yang murah menjadi mahal karena penjual menaikkan harganya untuk memikulkan pajak kepada pembeli. Dengan demikian, pembeli menjadi korban permainan penjual yang ingin menggeserkan pajak.

Jumlah penerimaan pajak pemerintah sama dengan jumlah barang yang dihasilkan yang dikatakan dengan tarif pajaknya. Adapun jumlah uang yang tersedia merupakan hasil dari penggeseran beban pajak kepada konsumen, yaitu jumlah barang yang dibeli dikaitkan dengan penurunan harga barang per satuan. Keuntungan dari hasil penggeseran beban pajak dapat menutup jumlah pajak yang harus dibayar atau mengurangi jumlah pajak.

Untuk mencari besarnya perbandingan beban pajak yang digeserkan dan berapa yang tetap ditanggung oleh seorang penjual/ produsen digunakan perbandingan antara elastisitas permintaan dan elastisitas penawaran. Akan tetapi, cara tersebut tidak dapat mencari berapa sebenarnya penerimaan jumlah barang yang diperjualbelikan setelah adanya pajak tersebut. Untuk memudahkannya, perlu diketahui fungsi-fungsi permintaan dan penawaran bagi barang yang dikenai pajak tersebut.

Apabila perbandingan pembagian beban pajak antara produsen dan konsumen sebesar elastisitas permintaan dibandingkan dengan

elastisitas penawaran, jika dengan fungsi permintaan dan penawaran yang sama, tetapi pajak penjualan yang dipungut berupa *advalorem tax* sebesar 25% dari harga penjualan barang tersebut, hal yang perlu dipertanyakan adalah sebagai berikut.

1. Berapa besar beban pajak per satuan yang dipikul oleh konsumen?
2. Berapa besar beban pajak per satuan yang dipikul oleh produsen?
3. Berapa penerimaan bersih produsen setelah pengenaan pajak tersebut?
4. Berapa penerimaan pemerintah dari hasil pemungutan pajak tersebut?

Dengan demikian, harga keseimbangan tercapai pada saat permintaan sama dengan penawaran. Apabila tidak terdapat keseimbangan antara permintaan dan penawaran, pihak produsen akan melakukan pergeseran pajak semaksimal mungkin dengan cara menaikkan harga penjualan barang kepada konsumen, sementara konsumen tidak mengetahui secara pasti harga pokok barang yang diperjualbelikan. Karena pihak penjual dapat menaikkan dua kali harga barang, yaitu menaikkan harga pokok barang tanpa pajak dan menaikkan harga barang dengan pajak. Misalnya, harga pokok sepotong kemeja dinaikkan dari Rp1000,- menjadi Rp5000,-. Setelah itu, dinaikkan lagi oleh nilai pajak sebesar 20%, sehingga harga kemejanya menjadi Rp5000,- ditambah 20%. Politik dagang seperti itu membebani konsumen, padahal pemerintah tidak bermaksud menarik pajak kepada konsumen, tetapi kepada produsen. Walaupun demikian, tidak ada aturan yang melarang produsen menyertakan pajaknya pada harga barang yang diperjualbelikan. Ketika pasar *perfectly competitive* (persaingan yang kuat), penanggung pajak akhir (*economic incidence*) tidak terpengaruh, walaupun pajak dibebankan pertama kali ke penjual dan pembeli dalam pajak unit ataupun pajak *ad-valorem*.

Pengaruh elastisitas pada penanggung beban pajak akhir adalah sebagai berikut.

1. Beban pajak (secara ekonomi) selalu ditanggung sepenuhnya pada kelompok yang memiliki kurva tidak elastis.

2. Karena *demand* tidak elastis, beban pajak sepenuhnya ditanggung pembeli.
3. Karena *supply* tidak elastis, beban pajak sepenuhnya ditanggung penjual.

Adapun pajak pertambahan nilai meliputi aspek-aspek berikut.

1. Dasar perhitungannya adalah “nilai tambah”, yaitu *output* dikurangi *input* antara.
2. PPN di Indonesia menganut:
  - a. *single rate*: hanya menggunakan satu jenis tingkat pajak, yaitu 10%;
  - b. *destination principle*: barang yang diekspor tidak dikenakan PPN;
  - c. *credit method*: PPN yang telah dibayarkan untuk pembelian *input* dapat diperhitungkan dalam pengajuan restitusi pajak;
  - d. *exemption* dan bukan *zero-rated*: barang tertentu tidak dibebani PPN;
  - e. *consumption approach*: barang modal langsung dibebani PPN, bukan depresiasi modal yang dikenakan PPN.
3. Pemungutan PPN masih belum optimal, biaya pemungutan besar.
4. PPN belum mencerminkan keadilan, misalnya untuk petani dan industri kecil.

# BAB 5

## PENGELUARAN NEGARA

### A. Pengertian Pengeluaran Negara

Pengeluaran negara adalah pengeluaran pemerintah yang berkaitan dengan pengeluaran untuk membiayai program-program yang di dalamnya pengeluaran itu ditujukan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Menurut Suparmoko (2003: 22-34), pengeluaran negara adalah pengeluaran pemerintah yang menyangkut macam dan sifat pengeluaran yang diperlukan dalam setiap bentuk penyediaan barang-barang publik, mengalokasikan barang produksi dan barang konsumsi, memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional, stabilitas ekonomi, dan mempercepat pertumbuhan ekonomi yang bertujuan untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Kegiatan pemerintah dari tahun ke tahun tampak peranannya meningkat hampir dalam semua sistem perekonomian. Semakin meningkatnya peranan pemerintah ini dapat dilihat dari semakin besarnya pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap pendapatan nasional. Pengeluaran pemerintah dalam arti dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah, yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah, semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Akan tetapi, hendaknya kita menyadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap Pendapatan Nasional Bruto (GNP) adalah ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan/peranan pemerintah dalam suatu perekonomian.

Pengeluaran pemerintah dapat bersifat *exhaustive*, yaitu pembelian barang dan jasa dalam perekonomian yang dapat langsung dikonsumsi ataupun untuk menghasilkan barang lain. Selain itu, pengeluaran pemerintah dapat pula bersifat "transfer", yaitu pemindahan uang kepada pihak lain untuk kepentingan sosial, kepada perusahaan sebagai subsidi, dan kepada negara lain sebagai hadiah (*grants*). Dengan demikian, *exhaustive expenditure* mengalihkan faktor-faktor produksi dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Adapun *transfer payments* hanya menggeser tenaga beli dari unit-unit ekonomi yang satu pada unit-unit ekonomi yang lain, dan membiarkan yang terakhir ini menentukan penggunaan uang tersebut. *Exhaustive expen-ditures* dapat merupakan pembelian barang-barang yang dihasilkan oleh swasta yang pembelinya dilakukan terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh pemerintah sendiri.

Adolph Wagner mengemukakan suatu hukum yang disebut dengan *Law of Ever Increasing State Activity* (hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah). Berdasarkan penelitiannya di beberapa negara maju pada abad ke-19 ia menegaskan bahwa pengeluaran pemerintah selalu meningkat dari tahun ke tahun dalam arti uang yang secara riil dan absolute serta dalam perbandingannya dengan pendapatan nasional (GNP) yang relatif disebabkan oleh adanya perkembangan sosial ataupun industri.

Gambaran mengenai peningkatan pengeluaran pemerintah sebagai indikator semakin meningkatnya peranan dan kegiatan

pemerintah dapat dilihat pada angka-angka relatif dari pengeluaran tiap-tiap unit atau satuan pelaksana ekonomi.

Adapun penyebab kegiatan pemerintah selalu meningkat adalah sebagai berikut.

1. Perang yang meningkatkan pembelian persenjataan, hancurnya gedung-gedung, dan berbagai fasilitas pemerintahan.
2. Kenaikan tingkat penghasilan dalam masyarakat. Di Indonesia berbagai tunjangan pejabat terus dinaikkan dan PNS menikmati tunjangan baru. Misalnya, guru dan dosen menerima tunjangan sertifikasi pendidik yang mengakibatkan kegiatan pemerintah meningkat.
3. Urbanisasi yang mengiringi perkembangan ekonomi. Urbanisasi dilakukan berkaitan dengan industrialisasi jasa dan barang yang cenderung menumpuk di perkotaan sehingga pemerintah meningkatkan kegiatannya untuk menampung kaum urbanis dan menyediakan lapangan kerja baru bersama perusahaan swasta.
4. Perkembangan demokrasi. Indonesia negara yang paling sering melakukan kegiatan bertema demokrasi, misalnya Pemilu dan Pemilukada, pembuatan kertas suara, bilik-bilik suara, gaji anggota KPU, Panwaslu, dan sebagainya.
5. Pemborosan kegiatan pemerintah yang kurang terkendali. Pemborosan kegiatan pemerintah telah di ambang batas kewajaran, misalnya adanya Pemilukada ulang, harga inventaris anggota legislatif yang mahal, seperti mobil, banyaknya pemberantasan korupsi dan kejahatan lain yang menghabiskan dana lebih besar daripada hasil yang diperoleh dari koruptor yang dikenakan membayar denda oleh majelis hakim di pengadilan.
6. Kegiatan yang bercampur dengan penyimpangan dan korupsi. Misalnya, penyimpangan uang pajak dan mafia hukum.
7. Kegiatan yang melibatkan pendanaan sosial untuk masyarakat, bantuan untuk berbagai bencana di dalam dan luar negeri. Indonesia adalah negara yang akhir-akhir ini tidak pernah

berhenti dari bencana, mulai bencana tsunami di Aceh, di Pantai Pangandaran Ciamis, bencana di Yogyakarta, Padang, lumpur Sidoarjo, banjir bandang di Papua, tanah longsor, dan sebagainya.

Untuk membiayai berbagai pengeluaran tersebut, pemerintah harus mempunyai penerimaan yang terdiri atas penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri terdiri atas pajak langsung, pajak tidak langsung, dan penerimaan bukan pajak. Secara yuridis, pajak langsung adalah pajak yang dipungut secara periodik menurut kohir (daftar piutang pajak), sedangkan pajak tidak langsung adalah pajak yang hanya dipungut jika pada suatu saat terdapat peristiwa atau perbuatan, pajak ini tidak dipungut dengan surat ketetapan pajak yang tidak ada kohirnya.

Ciri utama pajak langsung adalah pengenaannya dilakukan berkala, misalnya setahun sekali. Adapun menurut ekonomika, pajak langsung adalah pajak yang dibebankan secara langsung kepada orang yang harus menanggung dan membayarnya, sedangkan pajak tidak langsung adalah pajak yang dikenakan kepada orang yang harus menanggung dan membayarkannya melalui orang lain, melalui peristiwa atau melalui suatu barang dan jasa.

Menurut Ace Partadireja (2010: 1-4) dalam APBN, pajak langsung terdiri atas beberapa komponen berikut.

1. Pajak pendapatan, yaitu pajak atas gaji, upah, honorarium, dan pendapatan seseorang. Ada jumlah minimum yang di bawahnya pendapatan tidak dikenakan pajak.
2. Pajak perseroan, yaitu pajak atas keuntungan yang didapat oleh badan, perkumpulan, dan perseroan.
3. Pajak perseroan minyak, yaitu pajak perseroan perusahaan minyak.
4. Pajak tidak langsung terdiri atas pajak penjualan, pajak penjualan impor, cukai, bea masuk, pajak ekspor, dan lain-lain.
5. Pajak penjualan, yaitu pajak yang dikenakan atas penyerahan barang.

6. Pajak penjualan impor, yaitu pajak terhadap barang-barang impor untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan industri dalam negeri serta pemantapan kestabilan harga.
7. Cukai, yaitu pungutan terhadap barang-barang tertentu, yang terdiri atas tembakau, gula, bir, dan alkohol sulingan.
8. Bea masuk, yaitu pungutan terhadap barang-barang yang diimpor untuk dipakai sendiri ataupun untuk dijual. Tarif bea masuk ini berbeda-beda untuk barang-barang yang mewah dengan barang-barang esensial. Pajak ini dimaksudkan untuk melindungi sektor-sektor industri yang sedang dibina. Untuk memperlancar hubungan perdagangan antara sesama negara ASEAN yang telah disepakati, dan untuk mengadakan sistem preferensi (*preferential trading arrangements*), berupa keringanan bea masuk terhadap barang-barang yang diperdagangkan antara sesama negara ASEAN, yang hingga sekarang sudah meliputi 826 jenis barang. Dengan adanya persetujuan antara negara seperti itu, diharapkan harga tidak terlalu tinggi dan sektor industri tetap berkembang.
9. Pajak ekspor, yaitu pajak yang dikenakan terhadap barang-barang yang diekspor. Besar tarif pajak ekspor ini berbeda-beda menurut kebijaksanaan pemerintah dalam pengembangan industri dalam negeri. Misalnya, tarif untuk kayu bulat 20%, sedangkan kayu hasil industri dan hasil olahan lain 0%.
10. Pajak tidak langsung lainnya terdiri atas bea meterai dan bea lelang.
11. Penerimaan bukan pajak, yaitu penerimaan departemen dan lembaga pemerintah, meliputi penerimaan di bidang jasa, pendidikan, penjualan hasil pertanian, peternakan, penjualan rumah, pendapatan hasil sitaan, penerimaan kejaksaan/peradilan, penerimaan kembali pinjaman pemerintah, penerimaan dari bagian laba perusahaan negara dan bank-bank pemerintah, penerimaan pembangunan yang berasal dari luar negeri dalam bentuk pinjaman, pemberian, dan lain-lain. Penerimaan ini terdiri atas bantuan program, bantuan proyek, dan fasilitas kredit ekspor.

Anggaran penerimaan dan pengeluaran tidak hanya dibuat oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh pemerintah provinsi dan kabupaten. Sebagian pengeluaran pemerintah pusat merupakan pengeluaran pemerintah daerah, seperti Ipeda, bantuan pembangunan yang dituangkan pada macam-macam Inpres. Oleh sebab itu, yang dimaksud dengan pengeluaran pemerintah, termasuk juga pemerintah Dati I dan II meskipun tidak semua pengeluaran Dati I dan II adalah pengeluaran pemerintah pusat. Anggaran pemerintah daerah ini dinamai anggaran.

## B. Efisiensi Pengeluaran Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk menyejahterakan rakyatnya sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN tidak hanya berkaitan dengan keputusan ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan keputusan politik. Dalam konteks ini DPR dengan hak legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN secara efektif dapat menjadi instrumen untuk menyejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Untuk mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan disahkannya 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.

Landasan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga: "Hal-hal lain mengenai keuangan Negara ditetapkan melalui undang-undang". Berawal dari landasan konstitual tersebut berbagai upaya dilakukan untuk menghadirkan Undang-Undang Keuangan Negara. Empat belas tim telah dibentuk dengan tugas untuk menyusun RUU bidang



Keuangan Negara atau RUU tentang Perbendaharaan Negara. Keempat belas tim tersebut adalah sebagai berikut.

1. Achmad Natanegara, mengemukakan "Konsep RUU Keuangan Republik Indonesia 'LKKRI' 1945-1947."
2. Panitia Hermans menyusun RUU Pokok tentang Pengurusan Keuangan Negara disingkat "UUPKN" (dalam bahasa Belanda) 1950-1957.
3. Panitia Ahli Departemen Keuangan tidak menghasilkan konsep RUU 1959-1962.
4. Panitia Ahli Departemen Keuangan dan Politisi tidak menghasilkan konsep RUU 1963-1965.
5. Panitia Soedarmin menyusun konsep RUU tentang Pengurusan Keuangan Negara 1969-1974.
6. Panitia Gandhi menyusun konsep RUU semula berjudul "Undang-Undang tentang Cara Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara" berubah menjadi "Undang-Undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara", berubah menjadi "Undang-Undang tentang Keuangan Negara" berubah menjadi "Undang-Undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara", dan akhirnya berubah menjadi "Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara" 1975-1983.
7. Panitia Rochmat Soemitro yang dibentuk oleh Departemen Kehakiman dan menyusun konsep RUU semula berjudul "Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara" kemudian menjadi "Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perbendaharaan Negara" 1983-1984.
8. Panitia Soegito mengolah kembali RUU hasil panitia Gandhi, yang kemudian diberi judul "Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara" 1984-1988.
9. Tim Intern Badan menyusun konsep RUU berjudul "Pemeriksa Keuangan 'Undang-undang tentang Keuangan Negara'" 1990.
10. Panitia Taufik mengkaji ulang hasil Panitia Soegito dan hasilnya tetap diberi judul "Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara" 1989-1993.
11. Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara mengkaji dan menyempurnakan RUU Perbendaharaan Negara hasil panitia Taufik dan tetap diberi judul "Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara". Akan tetapi, hanya mengatur aspek pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran, yaitu sebagian dari siklus anggaran. Hal ini dilakukan karena RUU Perbendaharaan Negara merupakan bagian dari paket RUU bidang Keuangan Negara yang terdiri atas:
  - a. RUU tentang Ketentuan Pokok Keuangan Negara;
  - b. RUU tentang Perbendaharaan Negara.
12. Tim *Counterpart* RUU BPK menyusun RUU yang diberi judul "RUU tentang Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara" 1999.
13. Tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara, merupakan Tim Pemerintah bersama Badan Pemeriksa Keuangan yang berhasil menyusun kembali RUU hasil Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara dan Tim RUU Bidang Keuangan Negara, yang terdiri atas:
  - a. RUU tentang Keuangan Negara;
  - b. RUU tentang Perbendaharaan Negara;
  - c. RUU tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan paket tersebut telah diajukan ke DPR pada tahun 1999-2001.
14. Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan melanjutkan tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara, dan telah menghasilkan UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tahun 2001-sekarang.

Hingga tahun 2003, sebelum UU No. 17 tahun 2003 diundangkan, aturan yang berlaku untuk pengelolaan keuangan negara masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan kolonial Belanda, seperti *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW stbl. 1925 No. 488 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku tahun 1867. Selain ICW, ada juga *Indische Bedrijvenwet*

(IBW) stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara digunakan *Insctructie en verdure bapelingen voor Algemeene Rekenkamer* (IAR) stbl. 1933 No. 320.

Peraturan-peraturan, seperti ICW, IAR, IBW, dan RAB sengaja diciptakan dan dibuat oleh pemerintahan kolonial Belanda sebagai penguasa yang menjajah Indonesia saat itu dengan pendekatan untuk menjaga kepentingan negara Belanda atas Indonesia. Paradigma negeri jajahan tersebut sangat kental mewarnai peraturan-peraturan itu. Ketika diterapkan di sebuah negara yang berdaulat dan merdeka seperti Indonesia saat ini, peraturan itu tidak lagi relevan dan tidak layak dijadikan pedoman pengelolaan keuangan negara. Mengubah seluruh peraturan tersebut dengan peraturan yang bersemangat independensi dan menjunjung tinggi kedaulatan sebuah negara yang merdeka dan berdaulat harus dilakukan. Keempat belas tim tersebut menyadari hal itu, tetapi upaya yang sangat panjang itu baru dapat mencapai hasil pada tahun 2003, yaitu 58 tahun setelah masa kemerdekaan. Selain itu, muatan yang terdapat di dalam aturan-aturan kolonial telah *out of date* dan tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, apalagi tingkat kompleksitas permasalahan saat ini jauh lebih tinggi dari masa dulu. Oleh sebab itu, walaupun masih berlaku sebagai sebuah aturan perundang-undangan, secara materiil tidak dapat dilaksanakan.

Kekosongan perundang-undangan ini menyebabkan sistem pengelolaan keuangan negara menjadi lemah. Selama ini, kekosongan itu hanya dilengkapi dengan Keputusan Presiden, yang terakhir di antaranya diatur oleh Keppres No. 42 tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN dan Keppres 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Keputusan Presiden di dalam tata hukum tidak terlalu mengikat sebagaimana sebuah undang-undang.

Dari kelemahan tata hukum tersebut, kemudian menjadi salah satu penyebab banyaknya praktik penyimpangan dan KKN dalam pengelolaan keuangan negara. Puncaknya dengan terjadi krisis moneter pertengahan tahun 1997, yang telah memporandakan tatanan ekonomi yang telah dibangun dengan susah payah oleh

pemerintahan era Orde Baru ditandai dengan anjloknya rupiah hingga menembus level Rp17.000 per satu USD. Krisis berlanjut hingga menjadi krisis multidimensional yang kemudian melahirkan era Reformasi. Era Reformasi inilah yang memberikan momentum terciptanya tata aturan baru dalam pengelolaan keuangan negara.

Paket UU Keuangan Negara tersebut (yang terdiri atas dua UU yang sudah diundangkan, yaitu UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta satu RUU, yaitu RUU Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara yang masih dibahas di DPR) merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara, yaitu:

1. akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. pemberdayaan manajer profesional;
4. adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Perubahan mendasar yang diatur oleh Undang-Undang No. 17 tahun 2003, yaitu:

1. pengertian dan ruang lingkup dari keuangan negara;
2. asas-asas umum pengelolaan keuangan negara;
3. kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara;
4. pendelegasian kekuasaan presiden kepada menteri keuangan dan menteri/pimpinan lembaga;
5. susunan APBN dan APBD;
6. ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD;
7. pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan bank sentral, pemerintah daerah, dan pemerintah/ lembaga asing;
8. pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan daerah dan perusahaan swasta;

9. badan pengelola dana masyarakat;
10. penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD;
11. Penggunaan *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) sebagai pengganti Propenas dan Repeta.

Adapun perubahan mendasar dalam pengelolaan perbendaharaan negara yang tercantum dalam UU No. 1 tahun 2004, yaitu:

1. penerapan anggaran berbasis kinerja;
2. pemberlakuan pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja negara berbasis akrual;
3. munculnya jabatan fungsional perbendaharaan negara;
4. pemberian jasa giro atau bunga atas dana pemerintah yang disimpan di bank sentral;
5. sertifikat Bank Indonesia yang selama ini menjadi instrumen moneter akan digantikan oleh Surat Utang Negara.

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. pendekatan dari sisi objek;
2. pendekatan dari sisi subjek;
3. pendekatan dari sisi proses;
4. pendekatan dari sisi tujuan.

Dari sisi objek, keuangan negara akan meliputi seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter, dan/atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, segala sesuatu berupa uang ataupun barang yang dapat dijadikan milik negara berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, keuangan negara meliputi negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara. Adapun keuangan negara dari sisi proses mencakup seluruh rangkaian

kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek mulai proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Pendekatan dari sisi tujuan, keuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana dijelaskan sebelumnya untuk penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan pendekatan tersebut UU No. 17 tahun 2003 merumuskan bahwa keuangan negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut” Pasal 1 huruf 1 UU No. 17 tahun 2003.

Ruang lingkup keuangan negara sesuai dengan pengertian tersebut diuraikan dalam Pasal 2 UU No. 17 tahun 2003, yang meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi berikut.

1. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal untuk kerja sama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.
2. Fungsi penganggaran. Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis, dan evaluasi di bidang APBN.
3. Fungsi administrasi perpajakan.
4. Fungsi administrasi kepabeanan.
5. Fungsi perbendaharaan. Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standar, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah. Kekayaan pihak lain ini meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan di lingkungan kementerian negara/ lembaga, atau perusahaan negara daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN),

penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.

6. Fungsi pengawasan keuangan. Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara dan daerah.

Dalam menilai kebijakan pemerintah harus didasarkan pada pengaruh yang ditimbulkan oleh kebijakan yang dibuat, misalnya pemerintah menetapkan kebijakan tentang naiknya tarif dasar listrik. Kebijakan tersebut telah menimbulkan dampak negatif terhadap masyarakat miskin. Dengan adanya kebijakan itu berbagai kebutuhan pokok masyarakat pun ikut naik. Biaya produksi menjadi naik sehingga harga barang pun naik.

Kebijakan pengeluaran negara harus berpedoman pada prinsip-prinsip berikut.

### 1. Keadilan (*Equity*)

Prinsip keadilan, artinya seluruh kebijakan pemerintah harus mencerminkan rasa persamaan dan pemerataan yang berakibat tidak membebani sebagian kelompok dan meringankan sebagian kelompok lainnya. Kebijakan tersebut harus seimbang dengan hak dan kewajiban pemerintah sendiri.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, UU No. 17 tahun 2003 menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi; ataupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan

keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan (Pasal 6 UU No. 17 tahun 2003). Sebagian kekuasaan itu diserahkan kepada menteri keuangan, yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang lembaga/kementerian yang dipimpinnya. Jika Presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CEO), menteri keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), sedangkan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers* (COOs).

Pemisahan fungsi tersebut dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Sebelumnya fungsi-fungsi tersebut belum terbagi secara tegas sehingga sering terjadi tumpang tindih antarlembaga. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegaskan terlaksananya mekanisme *checks and balances*. Dengan fokus fungsinya masing-masing kementerian atau lembaga diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.

Menteri keuangan dengan penegasan fungsi sebagai CFO akan memiliki fungsi, antara lain:

- a. pengelolaan kebijakan fiskal;
- b. penganggaran;
- c. administrasi perpajakan;
- d. administrasi kepabeanan;
- e. perbendaharaan (*treasury*);
- f. pengawasan keuangan.

Seperti halnya pemerintah pusat, pengelolaan keuangan daerah juga menggunakan pendekatan pembagian fungsi yang tidak berbeda. Gubernur/bupati/walikota akan memiliki fungsi sebagai

pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah atau CEO, dinas-dinas sebagai COO, dan pengelola keuangan daerah sebagai CFO.

## 2. Efisiensi Ekonomis (*Economic Efficiency*)

Pengeluaran keuangan pemerintah sedapat mungkin harus mempertimbangkan asas efisiensi, artinya tidak menimbulkan pemborosan yang merusak kemaslahatan negara. Kebijakan pemerintah tidak mengakibatkan kemiskinan semakin tumbuh subur di bumi nusantara ini. Misalnya, kebijakan pengeluaran keuangan negara untuk dana bantuan pada sektor pendidikan, kebijakan tersebut dirasakan manfaatnya oleh masyarakat yang menginginkan biaya pendidikan semakin murah. Akan tetapi, bagaimana dengan kebijakan ditariknya subsidi bahan bakar minyak? Tentu kebijakan penarikan atau pengurangan subsidi BBM memengaruhi pengeluaran negara. Artinya, negara akan lebih efisien menggunakan anggarannya demi kepentingan pembangunan manusia seutuhnya yang adil, makmur, sejahtera, dan mandiri.

Undang-Undang No. 17 tahun 2003 mereformasi secara signifikan sistem penganggaran yang telah puluhan tahun diterapkan di Indonesia. Secara singkat, faktor-faktor yang mendorong reformasi di bidang penganggaran ini adalah:

- a. Ada beberapa aspek dari proses penganggaran di Indonesia yang menghambat pendistribusian dana anggaran ke berbagai program;
- b. Perkiraan pendapatan dan proyeksi anggaran negara tidak disiapkan dalam suatu kerangka makro;
- c. Tidak ada suatu kerangka penyatuan anggaran (*unified framework for budgeting*) mengingat anggaran rutin dan pembangunan disiapkan secara terpisah;
- d. Sistem penganggaran yang berlaku menimbulkan kurangnya informasi mengenai hasil suatu program (*program results*);
- e. Pelaksanaan anggaran dan monitoring masih menjadi hal yang lemah;

- f. Susunan alokasi anggaran yang cukup terinci, secara tidak langsung mencerminkan kontrol yang kuat, namun dalam realisasinya ditengarai menimbulkan berbagai penyimpangan (KKN) dan kebocoran anggaran.

Pokok-pokok reformasi penganggaran yang terpenting meliputi:

- a. penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah;
- b. memadukan (*unifying*) atau mengintegrasikan anggaran rutin dan anggaran pembangunan;
- c. penerapan anggaran berbasis kinerja.

### 3. Paternalisme

Kebijakan pengeluaran keuangan pemerintah harus berprinsip pada prinsip paternalistik atau kebapakan. Artinya, pemerintah harus mengetahui kehendak masyarakat secara umum sehingga kebijakan bukan hanya untuk kepentingan sebagian orang. Misalnya, kebijakan wajib belajar sembilan tahun, kebijakan ini menguntungkan masyarakat secara umum dan dipandang bahwa pemerintah adalah bapak yang mengerti keinginan anak-anaknya.

Penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan, yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan pada era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal, yang terdiri atas sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di negara maju pada umumnya.

Berdasarkan hal tersebut UU No. 17 tahun 2003 mengintrodusir dilaksanakannya Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) ini. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah merupakan kerangka pengeluaran jangka menengah yang meliputi periode tiga sampai lima tahun. Kerangka tersebut

merupakan pendekatan atas-bawah (*top-down approach*), yaitu estimasi ketersediaan sumber daya pengeluaran publik sesuai dengan kerangka ekonomi makro. Adapun pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up approach*), yaitu biaya yang harus dikeluarkan untuk melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan, serta kerangka kerja yang merekonsiliasikan keseluruhan biaya dengan sumber daya yang tersedia sesuai dengan tujuan utama untuk memastikan bahwa pemerintah mampu melakukan prioritas-prioritas rekonstruksi dan pembangunan dalam konteks estimasi pengeluaran tiga tahunan, yang konsisten dengan kerangka makroekonomi yang baik.

Subproses penetapan target fiskal dibagi dalam dua subproses, yaitu pembaharuan kondisi ekonomi dan fiskal serta pernyataan kerangka fiskal. Subproses alokasi sumber daya pada pilihan strategis juga dibagi menjadi dua subproses, yaitu pernyataan kebijakan anggaran dan *review* fundamental. Dengan demikian, dalam proses pengambilan keputusan, proses dan subproses tersebut bukan merupakan hal yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan satu dengan yang lainnya.

Pembaharuan kondisi ekonomi dan fiskal merupakan langkah pertama dalam siklus persiapan anggaran. Langkah tersebut diikuti dengan langkah selanjutnya, yaitu kabinet menetapkan tujuan jangka panjang mengenai kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro. Tujuan-tujuan ini kemudian dijabarkan ke dalam tujuan-tujuan jangka pendek. Penetapan target fiskal diikuti alokasi sumber daya pada strategi-strategi yang ditetapkan. Kemudian kabinet menetapkan prioritas anggaran, yaitu negosiasi strategis di antara berbagai sektor dalam proses alokasi sumber daya.

Merujuk literatur keuangan negara, dengan diterapkannya MTEF akan dapat dicapai tujuan-tujuan berikut:

- a. meningkatkan keseimbangan ekonomi makro, dengan membangun kerangka kerja sumber daya yang konsisten dan realistis;
- b. meningkatkan alokasi sumber daya pada prioritas yang strategis di antara dan di dalam organisasi;
- c. meningkatkan komitmen untuk memberikan kemampuan prediksi, baik kebijakan maupun pendanaan sehingga instansi

pemerintah dapat membuat rencana dan program yang berkelanjutan;

- d. memberikan batasan yang jelas kepada instansi pemerintah, meningkatkan otonomi, dan memberikan penghargaan kepada instansi pemerintah yang menggunakan dana secara efisien dan efektif;
- e. meningkatkan akuntabilitas dan kredibilitas secara politis untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan.

Uraian tersebut menjadi tolok ukur pengeluaran keuangan pemerintah dengan berpedoman pada prinsip paternalistik. Dengan demikian, seluruh kebijakan pemerintah bertujuan untuk mengangkat harkat dan martabat bangsa.

#### 4. Kebebasan Perseorangan

Kebijakan pengeluaran keuangan pemerintah harus memerhatikan kebebasan individu warga negara. Hal ini dikarenakan negara memiliki dua kepentingan hukum, yaitu memaksa aset-aset dan kekayaan lainnya yang terdapat di wilayah suatu negara menjadi milik negara dan melindungi harta kekayaan yang menjadi hak milik individu warga negara. Dengan demikian, pengeluaran keuangan negara seharusnya dapat meningkatkan aset negara dan memberikan manfaat kepada masyarakat, juga melindungi hak-hak individu dalam mengelola asetnya sendiri.

### C. Jenis-jenis Pengeluaran

Di antara jenis pengeluaran adalah pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual-budgeting*). Pengeluaran rutin adalah pengeluaran keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Adapun pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun nonfisik yang dilaksanakan dalam periode tertentu. Belanja pembangunan adalah pengeluaran yang berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi

belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik ataupun nonfisik lainnya.

Belanja penunjang yang dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri atas gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya. Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut pada awalnya dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, tetapi dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan, di antaranya sebagai berikut.

1. Duplikasi antara belanja rutin dan belanja pembangunan karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek nonfisik. Dengan demikian, kinerja sulit diukur karena alokasi dana yang ada tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya.
2. Penggunaan *dual budgeting* mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran (MAK) karena untuk satu jenis belanja, ada MAK yang diciptakan untuk belanja rutin dan ada MAK lain yang ditetapkan untuk belanja pembangunan.
3. Analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran untuk investasi.
4. Proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek telah selesai atau dihentikan, tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap aset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Selain menimbulkan ketidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan, hal ini juga menyebabkan ketidakjelasan keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dan penganggaran organisasi.

Sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 17 tahun 2003, sistem penganggaran mengacu pada praktik yang berlaku secara internasional. Menurut *Government Financial Statistics (GFS)*, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, yakni tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan dalam beberapa jenis, yaitu:

1. kompensasi untuk pegawai;
2. penggunaan barang dan jasa;
3. kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah;
4. bunga utang;
5. subsidi;
6. hibah;
7. tunjangan sosial (*social benefits*);
8. pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian, tetapi tetap mengacu pada GFS Manual 2001 dan UU No. 17 tahun 2003. Beberapa catatan penting berkaitan dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru, antara lain sebagai berikut.

1. Dalam format dan struktur *I-account* yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja daerah karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No.17 tahun 2003; semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi.
2. Semua pengeluaran negara yang selama ini “mengandung” nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara,

dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain.

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Adapun belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri atas dana perimbangan, serta dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja, secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Beberapa pengertian dasar terhadap komponen penting dalam belanja tersebut, antara lain sebagai berikut.

1. Belanja pegawai menampung seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar gaji pegawai, termasuk berbagai tunjangan yang menjadi haknya, membayar honorarium, lembur, vakasi, tunjangan khusus dan belanja pegawai transito, serta membayar pensiun dan asuransi kesehatan (kontribusi sosial). Dalam klasifikasi tersebut termasuk pula belanja gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Dengan format ini, akan terlihat pos yang tumpang tindih antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Di sini efisiensi dapat diraih. Demikian pula dengan belanja barang yang seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan untuk pengadaan barang dan jasa serta biaya pemeliharaan aset negara.
2. Belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal diperinci atas belanja modal aset tetap/fisik, dan belanja modal aset lainnya/nonfisik. Dalam praktiknya selama ini belanja lainnya nonfisik secara mayoritas terdiri atas belanja pegawai, bunga, dan perjalanan yang tidak berkaitan langsung



dengan investasi untuk pembangunan. Subsidi menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membayar beban subsidi atas komoditas vital dan strategis tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk menjaga stabilitas harga agar dapat terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dialokasikan melalui perusahaan negara dan perusahaan swasta. Sementara itu, selama ini ada jenis subsidi yang tidak ada unsur subsidinya sehingga belanja tersebut dikelompokkan sebagai bantuan sosial. Bantuan sosial menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan sebagai transfer uang/barang yang diberikan kepada penduduk untuk melindungi dari terjadinya risiko sosial, misalnya transfer untuk pembayaran dana kompensasi sosial. Adapun belanja untuk daerah menampung seluruh pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke daerah, yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya pada daerah. Konversi belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dari format lama ke format baru.

3. Sejalan dengan amanat UU No. 17 tahun 2003, akan diterapkan juga secara penuh anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) di sektor publik, agar penggunaan anggaran tersebut dapat dinilai kemanfaatannya bagi masyarakat. Sebagaimana dipahami dalam menerapkan *traditional budgeting* atau dikenal pula sebagai *line-item budgeting*. *Line-item budgeting* memiliki karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada *input* organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap), dan dalam praktiknya sering menggunakan “kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran” sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Dalam praktik pelaksanaannya, karakteristik tersebut mengandung banyak kelemahan. Dalam rezim pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan sering dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya. Hal ini mungkin dilakukan karena ditunjang oleh karakteristik lainnya, yaitu berorientasi pada *input* organisasi.

Dengan demikian, sistem anggaran tidak memberikan informasi tentang kinerja sehingga sangat sulit melakukan kontrol kinerja. Kelemahan lainnya berkaitan dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini, analisis mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya, tidak tersedia informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang.

Kelemahan lainnya yang berkaitan dengan penggunaan “kemampuan menghabiskan anggaran” sebagai indikator keberhasilan dan perilaku birokrat yang selalu berusaha menghabiskan anggaran tanpa berkaitan dengan hasil dan kualitasnya. Keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang menurut Niskanen cenderung bersifat *budget maximizer*. Sebagai akibat dari berbagai kelemahan tersebut, masalah besar yang dihadapi oleh sistem *line-item budgeting* adalah *effectiveness problem, efficiency problem, and accountability problem*. Walaupun sistemnya transparan, informasi yang diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting karena hanya berkaitan dengan *input* organisasi.

Sebagai respons terhadap permasalahan sistem anggaran *line-item*, UU No. 17 tahun 2003 mengintrodukir sistem anggaran berbasis kinerja (*performancebased budgeting*). Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan erat terhadap visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumber daya pada program bukan pada unit organisasi semata dan menggunakan *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Ia mengkaitkan biaya dengan *output* organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya agar dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas karena yang diterima masyarakat pada akhirnya adalah *output* suatu proses kegiatan birokrasi. Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja berguna bagi lembaga

perwakilan rakyat (DPR/DPRD) ketika menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah (Roy V. Salomo, 2003: 34-39).

Sebelum UU No. 17 tahun 2003, pemerintah tidak menyampaikan "Pokok-pokok kebijakan fiskal" dalam dokumen yang spesifik. Pemerintah hanya menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran dalam Nota Keuangan dan RAPBN yang disampaikan kepada DPR tanggal 16 Agustus. Walaupun demikian, isinya berbeda dengan yang dimaksudkan dalam UU No. 17 tahun 2003.

Pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh pemerintah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut, pemerintah dan DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran (Pasal 13 ayat (2)-(3) UU No. 17 tahun 2003). Dalam rangka penyusunan RAPBN, berdasarkan Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan c.q. DJA, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan dicapai; dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Selanjutnya, rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN.

Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU tentang APBN tahun berikutnya (Pasal 14 UU No. 17 tahun 2003). Pada awal bulan Juli pemerintah menyampaikan laporan semester pertama perkembangan fiskal dan makroekonomi serta *outlook* kepada DPR.

Laporan ini merupakan *update* atas laporan triwulan yang telah disampaikan kepada DPR pada awal bulan April.

Pengajuan, pembahasan, dan penetapan APBN dimulai dengan pengajuan RUU tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya oleh pemerintah kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya (Pasal 15 ayat (1) UU No. 17 tahun 2003). Selama pembahasan, dokumen-dokumen pendukung disampaikan kepada DPR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (4) UU No. 17 tahun 2003, pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batasan ini diperlukan agar pemerintah memiliki cukup waktu untuk menyiapkan seluruh dokumen pelaksanaan anggaran. Selain itu, waktu dua bulan itu juga diperlukan oleh pemerintah daerah untuk menyiapkan anggaran mereka karena salah satu sumber keuangan utama pemerintah daerah adalah dana perimbangan yang diperoleh dari APBN.

APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja (Pasal 15 ayat (5) UU No. 17 tahun 2003). Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya (Pasal 15 ayat (6) UU No. 17 tahun 2003)

Setelah APBN ditetapkan, menteri keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian/lembaga. Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden. Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

Pada dokumen pelaksanaan anggaran tersebut juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran badan layanan umum dalam lingkungan

kementerian negara yang bersangkutan. Setelah dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disahkan oleh Menteri Keuangan, dokumen tersebut kemudian disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, kuasa bendahara umum negara, dan BPK (Pasal 14 ayat (1)-(5) UU No. 17 tahun 2003).

Berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran, kementerian/ lembaga sebagai pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Untuk keperluan kegiatan tersebut, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan (Pasal 17 ayat (1) - (2) UU No. 1 tahun 2004). Selanjutnya, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihantagihan atas beban APBN (Pasal 18 ayat (1) UU No. 1 tahun 2004). Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara (Pasal 19 ayat (1) UU No. 1 tahun 2004).

Pemerintah menyusun laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk enam bulan berikutnya, yang disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan pemerintah (Pasal 27 ayat (1)-(2) UU No. 17 tahun 2003). Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

- a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
- b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
- c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan (Pasal 27 ayat (3) UU No. 17 tahun 2003).

Dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan tersebut untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir (Pasal 27 ayat (4)-(5) UU No. 17 tahun 2003).

Salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum. Dalam UU No. 17 tahun 2003 ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya-tidaknya terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN dari segi manfaat/ hasil (*outcome*). Adapun pimpinan unit organisasi kementerian negara/ lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam UU No. 17 tahun 2003 diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga, serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/ lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/ kegiatan yang telah ditetapkan dalam UU tentang APBN. Ketentuan sanksi tersebut sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-Undang tentang APBN yang bersangkutan.

Selain itu, perlu ditegaskan pula prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggung jawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

Peranan DPR dalam penganggaran dapat dijalankan berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945 Perubahan Pertama, DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

1. Fungsi legislasi. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR menetapkan dan menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah. Proses penetapan tersebut diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Sebelum menetapkan dan menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah, DPR terlibat secara intens dalam keseluruhan proses penyusunan dan penetapan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.
2. Fungsi anggaran. Berkenaan dengan fungsi anggaran, DPR mempunyai hak *budget* sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga yang menyebutkan bahwa RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD (Abdullah Zaini, 2003: 77-80). DPR sesuai dengan hak *budget*-nya dapat menyetujui ataupun tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah dan mengadakan pembahasan. Pembahasan RUU APBN secara bersama oleh DPR dan presiden selain dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi juga dimaksudkan agar DPR dapat mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas bahwa terhadap alokasi yang dicantumkan dalam RAPBN tersebut tidak terjadi penyelewengan. Selain itu, DPR juga mempunyai hak untuk mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN. Dalam konteks optimalisasi peranan DPR dalam penganggaran, khususnya pada tahap penyusunan dan penetapan APBN, Abdullah Zaini menggarisbawahi beberapa hal berikut.

- a. DPR harus mempunyai waktu khusus untuk membahas proses anggaran dengan mengkaji secara teliti sehingga proses tersebut dapat berjalan lancar.
  - b. DPR harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran sehingga dapat memberikan peran yang maksimal terhadap proses anggaran.
  - c. DPR dengan didukung oleh undang-undang seharusnya mampu memberikan kontribusi lebih besar; bukan hanya menerima atau menolak RUU APBN. DPR seharusnya dapat mendiskusikan anggaran sebagai sebuah instrumen kebijakan dan untuk menjamin bahwa anggaran tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi. DPR juga harus bisa mengkaji dan menganalisis anggaran secara terperinci berdasarkan fungsi-fungsi yang ada.
  - d. Anggaran seharusnya digunakan oleh pemerintah dan DPR untuk bertindak sebagai mitra yang berkepentingan dalam pencapaian tujuan yang sama.
  - e. Kepentingan tertinggi partai harus didahulukan di atas kepentingan partai.
3. Fungsi pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terdiri atas dua hal, yaitu:
    - a. pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan Undang-Undang;
    - b. pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan APBN. Pengawasan DPR terhadap pemerintah dalam melaksanakan APBN dapat dilakukan melalui dua hal, yaitu:
      1. melalui rapat kerja yang dilakukan oleh komisi-komisi DPR dengan departemen pemerintahan. Dalam rapat kerja tersebut, DPR dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah. Selain itu, DPR juga membahas hasil dengar pendapat komisi-komisi dengan masyarakat, NGO, dan akademisi. Fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran akan

beririsan ketika DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah untuk menyetujui RUU APBN atau PAN yang diajukan oleh Pemerintah;

2. menerima dan membahas laporan dari BPK. Berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 Perubahan Ketiga, ditetapkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK akan digunakan oleh DPR untuk mengevaluasi pertanggungjawaban pemerintah dalam pelaksanaan APBN. Menurut Pasal 145 Peraturan Tata Tertib DPR, DPR membahas hasil pemeriksaan tersebut yang diberitahukan oleh BPK dalam bentuk Hasil Pemeriksaan Semester, yang kemudian disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Hasil pemeriksaan juga membantu DPR dalam rangka memberikan persetujuan atas PAN yang diajukan oleh pemerintah.

Selain jenis-jenis pengeluaran pemerintahan, terdapat pula jenis pengeluaran, yaitu sebagai berikut.

1. Berdasarkan tingkat pemerintahan, yaitu pengeluaran tingkat pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota, kecamatan, dan desa.
2. Pengeluaran pertahanan versus pengeluaran sipil. Pengeluaran untuk kepentingan pertahanan, misalnya biaya operasional Polri, pembelanjaan persenjataan TNI AD, kapal perang TNI AU, dan sebagainya. Adapun pengeluaran sipil adalah pengeluaran keuangan pemerintah untuk berbagai kegiatan masyarakat sipil.
3. Perubahan komposisi pengeluaran sipil. Garis besar perkembangan komposisi pengeluaran menunjukkan pembagian pengeluaran total antara pengeluaran pertahanan dan pengeluaran sipil. Peningkatan pengeluaran total (kecuali untuk tahun 1940-an) disebabkan oleh peningkatan porsi pengeluaran sipil sampai dengan tahun 1927, peningkatan pengeluaran pertahanan yang tajam pada tahun 1940, dan akibat

peningkatan porsi pengeluaran sipil pada tahun 1960-an dan 1970-an. Tren ini kemudian berbalik selama tahun 1980-an.

Perubahan komposisi struktur pengeluaran sipil cenderung meningkatkan porsi pengeluaran untuk kesejahteraan sosial, khususnya yang berasal dari peningkatan jaminan sosial. Walaupun demikian, pengeluaran untuk kesejahteraan lainnya juga ikut meningkat. Hal ini berkaitan dengan keinginan pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai bantuan, misalnya adanya subsidi BBM dan Bantuan Langsung Tunai (BLT).

#### D. Penyebab Pertumbuhan Pengeluaran

##### 1. Pengeluaran untuk Barang dan Jasa

Keuangan negara memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Hidup dengan sarana. Sarana yang lebih kompleks apabila terjadi defisit. Untuk itu, negara menetapkan *budget* defisit untuk mengatasinya.
- b. Pinjaman dapat dilakukan ke dalam ataupun ke luar negeri.
- c. Bunga pinjaman dapat lebih rendah dibandingkan dengan pinjaman yang dilakukan oleh sektor swasta atau sektor keuangan privat.
- d. Memiliki kemampuan untuk menciptakan atau mencetak uang.
- e. Mengikuti prinsip anggaran (*budget principles*).
- f. Dalam merencanakan kegiatannya, pengeluaran ditetapkan terlebih dahulu, kemudian penerimaan dan pelaksanaannya.

Hal-hal tersebut menjadi bahan utama tumbuhnya pengeluaran untuk barang dan jasa. Apabila mengacu pada poin pertama tentang sarana yang diperlukan pemerintah, sarana yang diharapkan akan menunjang tumbuhnya perekonomian masyarakat harus terus dibangun. Persoalan yang muncul adalah ketika negara kekurangan biaya untuk membangun sarana infrastruktur, akhirnya melakukan pinjaman ke luar negeri.

Selain itu, terjadinya peningkatan pendapatan per kapita, pada umumnya seiring dengan perkembangan perekonomian suatu negara. Negara agraris akan memulai perubahannya pada negara industri sehingga pengeluaran keuangan pemerintah semakin meningkat untuk membangun sarana industri di berbagai sektor. Masyarakat industri juga mengakibatkan rusaknya tatanan wilayah yang selama ini asri dan tidak berbahaya bagi kehidupan. Akan tetapi, bergantinya pesawahan menjadi gedung-gedung tinggi dan pabrik-pabrik besar di perkotaan dan di perdesaan menimbulkan dampak negatif pada wilayah dan masyarakatnya, misalnya selalu terkena banjir, kesehatan masyarakat terganggu, dan sebagainya.

## 2. Perubahan Ruang Lingkup Transfer

Hingga tahun 1930-an transfer bukan faktor penting, tetapi sejak itu sekitar setengah dari kenaikan porsi pengeluaran untuk keperluan sipil dalam GNP disebabkan oleh pertumbuhan transfer. Faktor utama dalam pertumbuhan ini adalah peningkatan asuransi hari tua. Pada awalnya, program ini dikembangkan bukan sebagai alat untuk menyesuaikan distribusi pendapatan, melainkan alat untuk menyediakan jaminan hari tua dengan dasar pembiayaan swadaya. Sejak saat itu, sistem ini bergerak jauh dari prinsip awal dan kini merupakan cara untuk pendistribusian kembali.

Ada pula program transfer seperti pembayaran kesejahteraan yang ditujukan langsung untuk menyeimbangkan besarnya distribusi pendapatan. Tindakan pendistribusian tersebut tidak hanya dilakukan melalui transfer dari anggaran pengeluaran, tetapi juga dilakukan melalui program pembelian yang ditujukan bagi penyediaan barang sosial dan jasa untuk kelompok yang berpendapatan rendah.

Peranan transfer pendistribusian kembali akan meningkat seiring dengan peningkatan pendapatan per kapita. Apabila tingkat pendapatan per kapita meningkat, kebutuhan dan ruang lingkungnya, serta tindakan pendistribusian kembali dapat dipengaruhi dari dua arah. Pada satu pihak, kebutuhan untuk pendistribusian bergantung pada keadaan distribusi yang berlaku sebelum penyesuaian. Jika ketimpangan pendapatan menurun oleh peningkatan pendapatan

per kapita, tindakan pendistribusian sangat dibutuhkan. Perubahan ini hanya terjadi dengan tingkat yang kecil. Selama bertahun-tahun ukuran distribusi pendapatan tetap stabil dengan sedikit kecenderungan ke arah pemerataan pendapatan.

Pada pihak lain, ketimpangan pendapatan akan menurun jika pendapatan meningkat, bergantung pada tujuan kebijakan pendistribusian. Jika tujuannya untuk menyesuaikan pendapatan keluarga sehingga mencapai suatu distribusi relatif tertentu dari pendapatan, peningkatan tingkat pendapatan rata-rata tidak mengubah kebutuhan untuk pendistribusian kembali. Akan tetapi, jika tujuannya untuk mencapai tingkat minimum pendapatan sebagaimana ditentukan dalam arti yang absolut, misalnya biaya pemenuhan kebutuhan gizi minimum, pendistribusian kembali akan menurun, terutama jika pendapatan rata-rata meningkat. Jika tingkat minimum ditentukan sebagai fungsi pendapatan rata-rata, kebutuhan untuk pendistribusian kembali tidak akan berubah jika pendapatan meningkat.

Dengan demikian, yang paling penting adalah tingkat minimum dibandingkan dengan distribusi relatif yang umum, meskipun yang terjadi adalah tingkat minimum ditentukan dengan pengertian rata-rata dibandingkan dengan pengertian absolut sehingga orang menganggap bahwa ruang lingkup pendistribusian kembali (transfer pendapatan sebagai suatu persentase dari GNP) akan tetap konstan.

Di Amerika Serikat misalnya, perubahan ruang lingkup redistribusi ditimbulkan oleh faktor-faktor demografi. Tingkat penurunan pertumbuhan populasi penduduk direfleksikan oleh penduduk lanjut usia sehingga memerlukan peningkatan penyediaan kebutuhan penduduk berusia tua. Meskipun perkembangan jaminan hari tua (OASI) di Amerika Serikat dimulai dengan tahap populasi usia, hal itu diikuti oleh dua dekade pertumbuhan penduduk yang dipercepat. Walaupun tingkat pertumbuhan penduduk mengalami penurunan, peralihan abad ke-20 membawa peningkatan yang sangat tajam dalam rasio penduduk usia pensiun terhadap usia bekerja sehingga menimbulkan peningkatan dalam rasio pengeluaran untuk penduduk usia tua terhadap GNP.

Adanya dasar pengenaan pajak telah menitikberatkan perhatian pada perubahan pengeluaran masyarakat apabila perekonomian berkembang. Sejalan dengan hal itu, terdapat perubahan kemampuan untuk membiayai pengeluaran tersebut. Perekonomian dengan pendapatan rendah lebih sulit untuk mengumpulkan pajak daripada perekonomian yang lebih maju. Tidak hanya keahlian dan fasilitas pengelolaan pajak yang masih kurang berkembang, tetapi juga struktur perekonomian yang hanya memberikan sedikit dasar pengenaan pajak. Dalam hal ini tidak terdapat ciri-ciri organisasi perekonomian yang mengarah pada pengenaan pajak penghasilan. Pada umumnya, pendapatan diperoleh dari usaha sendiri, sedangkan pendapatan upah dibayarkan oleh perusahaan kecil, jika ada. Hal ini menyebabkan pengenaan pajak penghasilan lebih sukar dibandingkan dengan perekonomian modern, yang pendapatannya sebagian besar berbentuk upah dan gaji, dan orang bekerja di perusahaan besar memungkinkan terdapatnya pemotongan pajak penghasilan. Selain itu, keadaan tersebut lebih diperburuk oleh belum berkembangnya praktik akuntansi (khususnya untuk pajak keuntungan dan pajak penghasilan) sehingga penetapan penghasilan kena pajak dan prosedur pemeriksaan buku belum efektif.

### 3. Pengaruh Awal dan Pembiayaan Perang

Hipotesis yang berkaitan dengan peningkatan rasio pengeluaran terhadap GNP adalah sebagai berikut.

- a. Pemberi suara memiliki alasan untuk menolak peningkatan pajak. Setelah pajak ditingkatkan, mereka menerimanya dan tidak menuntut pengurangan sampai ke tingkat semula. Keadaan darurat secara nasional, terutama dalam situasi perang dapat meningkatkan kebutuhan pengeluaran publik yang bersifat sementara. Akan tetapi, para pemberi suara bersedia mengganti "ambang pajak" yang lama dan menerima peningkatan tarif pajak, yang dalam keadaan lain akan mereka tolak.
- b. Pengeluaran pribadi semula digantikan oleh pengeluaran/pembiayaan perang, kemudian digantikan oleh pengeluaran masyarakat untuk keperluan yang tidak bersifat darurat. Karena akibat peperangan pada umumnya diikuti dengan pergolakan

dan perubahan sosial, penurunan pendapatan disertai dan perubahan preferensi dan perubahan kekuatan politik yang meningkatkan tingkat pengeluaran masyarakat sipil yang secara efektif dikehendaki. Hal tersebut mengakibatkan perubahan sosial dan politik serta meningkatkan penerimaan pajak pada tarif yang berlaku.

### 4. Faktor Politik dan Sosial

Perubahan politik dan sosial merupakan faktor yang dapat memengaruhi pertumbuhan pengeluaran. Akibat perkembangan politik, peningkatan pembayaran transfer sebagai produk sampingan dari kesejahteraan yang baru meningkat, melebihi faktor ekonomi dan struktural sosial lainnya. Faktor politik, sosial, ekonomi, dan struktural bersama-sama memengaruhi pengeluaran pemerintah. Pengaruh kekuatan-kekuatan tersebut menyebabkan peningkatan besar dalam porsi sektor pemerintah dalam GNP.

Besarnya peranan faktor pemerintah dalam total aktivitas perekonomian telah meningkat selama beberapa tahun.

- a. Perbedaan tingkat pertumbuhan pengeluaran negara bergantung pada cara pengukuran tingkat pertumbuhan tersebut dilakukan, baik dalam nilai nominal, nilai, berdasarkan per kapita maupun berdasarkan persentase terhadap GNP.
- b. Total pengeluaran negara sebagai persentase dari GNP memperlihatkan tren yang kurang lebih meningkat sejak akhir abad ke-19 dan selama empat puluh tahun yang lalu.
- c. Tren yang meningkat ini tidak hanya terjadi pada total pengeluaran negara secara keseluruhan, tetapi juga pada komponen pertahanan dan komponen bukan pertahanan secara terpisah.
- d. Kenaikan porsi pengeluaran sipil terjadi akibat kenaikan dalam program jaminan sosial dan kesejahteraan.
- e. Kenaikan rasio pengeluaran terhadap GNP menjadi stabil pada tahun 1970 dan berhenti pada tahun 1980. Ekspansi pengeluaran sipil dianggap sebagai tenaga pendorong utama pada tahun 1960 dan 1970, sedangkan pada tahun 1980 yang dianggap sebagai tenaga pendorongnya adalah pengeluaran pertahanan.

- f. Rasio pengeluaran negara Amerika Serikat terhadap GNP-nya berada di bawah rasio sebagian besar negara Eropa Barat.
- g. Elastisitas pendapatan dari permintaan konsumen terhadap jasa-jasa publik dapat bersifat elastis sehingga jasa-jasa publik memiliki sifat sebagai barang mewah. Hal ini berarti terdapat proporsi yang meningkat dari pengeluaran selama pendapatan per kapita meningkat.
- h. Bergantung pada tingkat perkembangan ekonomi suatu negara, struktur pembentukan modal dapat membutuhkan lebih sedikit atau lebih banyak investasi masyarakat.
- i. Demografi dan teknologi merupakan faktor-faktor utama dalam perubahan porsi pengeluaran masyarakat.
- j. Perubahan sikap, struktur sosial, dan kekuatan politik merupakan penyebab timbulnya peningkatan bagian dari transfer dan program yang berorientasi pada pendistribusian kembali.
- k. Peristiwa dari masa-masa pembiayaan perang dengan peningkatan yang tajam di dalam bagian anggaran untuk tujuan perang merupakan penyebab kenaikan ambang tingkat pengenaan pajak dan pengeluaran untuk keperluan sipil lainnya yang dipertimbangkan dapat diterima.

## E. Teori Perkembangan Pengeluaran Negara

Menurut Mangkoesubroto (1993), teori mengenai pengeluaran pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu teori makro dan teori mikro.

Teori makro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah, di antaranya sebagai berikut.

### 1. Model Pembangunan tentang Pengeluaran Pembangunan

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan

tahap-tahap pembangunan ekonomi, yang dibedakan antara tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah terhadap total investasi besar. Hal ini dikarenakan pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti pendidikan, kesehatan, dan transportasi.

Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas. Akan tetapi, pada tahap ini peranan investasi semakin membesar. Pada tahap menengah peran pemerintah tetap besar karena peranan swasta yang semakin besar sering menimbulkan kegagalan pasar sehingga pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu, pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antarsektor yang semakin rumit (*complicated*). Misalnya, pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri menyebabkan tingkat pencemaran udara dan air semakin tinggi serta mengatur dan mengurangi akibat negatif dari polusi terhadap masyarakat. Pemerintah pun harus melindungi buruh yang berada dalam posisi yang lemah agar dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran untuk kegiatan sosial, seperti program kesejahteraan hari tua dan program pelayanan kesehatan masyarakat.

### 2. Hukum Wagner

Berdasarkan pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, dan Jepang), Wagner menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian jika pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Akan tetapi, Wagner menyadari bahwa dengan tumbuhnya perekonomian hubungan antara industri dengan industri, hubungan industri dengan masyarakat, dan sebagainya menjadi semakin kompleks.



Hukum Wagner memiliki kelemahan karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut:

*"Memperbesar pengeluaran, sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut."*

Adapun Peacock dan Wiseman mendasarkan teorinya pada suatu teori bahwa masyarakat memiliki tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat ketika masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai kegiatan pemerintah sehingga mereka memiliki tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi pajak ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena.

Teori Peacock dan Wiseman dapat dijelaskan sebagai berikut:

*"Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah. Meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh sebab itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar."*

Jika keadaan normal tersebut terganggu, misalnya karena adanya perang, pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Oleh karena itu, penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat dan pemerintah menaikkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan (*displacement effect*), yaitu adanya gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas

pemerintah. Perang tidak dapat dibiayai hanya dengan pajak sehingga pemerintah juga harus meminjam pembiayaan perang dari negara lain. Setelah perang selesai, pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajak pada tingkat sebelum adanya gangguan. Akan tetapi, hal tersebut tidak dilaksanakan karena pemerintah harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran utang yang digunakan untuk membiayai perang sehingga pengeluaran pemerintah setelah perang selesai meningkat tidak hanya karena GNP naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya. Selain itu, banyak kegiatan pemerintah yang baru terlihat setelah terjadinya perang, dan ini disebut efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial yang akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah yang sebelumnya dilaksanakan oleh swasta. Hal inilah yang disebut efek konsentrasi (*concentration effect*). Adanya ketiga efek tersebut menyebabkan bertambahnya kegiatan pemerintah sehingga setelah perang selesai, tingkat pajak tidak turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya perang.

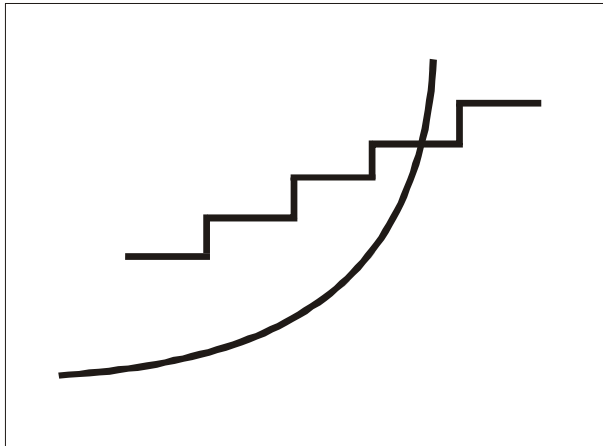
Efek lain dari adanya gangguan sosial disebut efek inspeksi (*inspection effect*), yang timbul karena masyarakat menyadari adanya hal-hal yang perlu ditangani oleh pemerintah setelah selesainya gangguan sosial tersebut. Misalnya, dalam hal perang, setelah perang selesai timbul masalah banyaknya yatim piatu, cacat veteran, dan sebagainya yang tidak terjadi sebelum adanya perang.

Setelah perang selesai, pemerintah harus menangani masalah tersebut dan masyarakat dapat memaklumi tindakan pemerintah tersebut sehingga toleransi pajak pun meningkat.

Perkembangan pengeluaran pemerintah menurut Peacock dan Wiseman tidak berbentuk suatu garis, tetapi berbentuk seperti tangga.

Hal yang perlu dicatat dari teori Peacock dan Wiseman adalah mereka mengemukakan adanya toleransi pajak, yaitu limit perpajakan, tetapi mereka tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi tersebut. Clarke menyatakan bahwa limit perpajakan sebesar 25% dari pendapatan nasional. Apabila limit tersebut dilampaui, akan terjadi inflasi dan gangguan sosial lainnya.

Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah/GDP  
dari Wagner, Solow, Musgrave



Tujuan dari teori mikro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah adalah menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan barang publik dan faktor-faktor yang memengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang publik menentukan jumlah barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan akan menimbulkan permintaan terhadap barang lain.

Perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan dengan beberapa faktor berikut:

- perubahan permintaan barang publik;
- perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik;
- perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi;
- perubahan kualitas barang publik;
- perubahan harga faktor produksi.

*Penentuan Tingkat Output*

Barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah ditentukan oleh politisi yang memilih jumlah barang/jasa yang dihasilkan. Selain itu, politisi juga menentukan jumlah pajak yang akan dikenakan kepada masyarakat untuk membiayai barang/jasa publik tersebut dalam menentukan jumlah barang dan jasa yang akan disediakan. Untuk itu, politisi memerhatikan selera atau keinginan masyarakat agar masyarakat merasa puas dan tetap memilihnya sebagai wakil masyarakat.

**F. Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah**

Menurut Suparmoko (2003), secara garis besar pengeluaran negara dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

- Pengeluaran yang merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi pada masa mendatang.
- Pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.
- Pengeluaran yang merupakan penghematan terhadap pengeluaran masa mendatang.
- Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas dan menyebarkan daya beli yang lebih luas.

Berdasarkan sifatnya, pengeluaran negara antara lain sebagai berikut.

- Pengeluaran negara yang bersifat *self-liquidating* (yang mampu memberikan keuntungan), yaitu pengeluaran negara berupa pemberian jasa kepada masyarakat sehingga akan mendapat pembayaran kembali dari masyarakat dari barang atau jasa yang diberikan BUMN kepada masyarakat. Artinya, dengan adanya BUMN, negara harus mengeluarkan biaya, tetapi akan mendapat hasil juga.
- Pengeluaran negara yang bersifat *reproduktif*, yaitu yang berakibat masyarakat dapat melakukan usaha dan meningkatkan penghasilannya. Pada pihak lain pemerintah akan memperoleh

pendapatan juga, misalnya dari redistribusi dan pajak dari masyarakat.

3. Pengeluaran uang negara tidak produktif, misalnya pengeluaran untuk membuat monumen yang tidak menghasilkan pemasukan kembali, pengeluaran untuk membiayai peperangan atau menumpas pemberontakan, dan lain-lain.
4. Pengeluaran untuk penghematan masa mendatang. Misalnya, untuk penyantunan anak yatim, jika dimulai sejak dini, biayanya lebih ringan daripada terlambat.

Salah satu wujud dari pengeluaran negara adalah pemberian subsidi. Subsidi ini disebut juga pajak negatif karena pada umumnya yang disebut pajak itu berupa pemerintah menarik uang, sedangkan subsidi sebaliknya, yaitu memberikan uang. Pemberian subsidi diberikan dalam dua hal, yaitu:

1. subsidi berupa uang;
2. subsidi berupa barang dengan harga yang lebih rendah, yaitu konsumen dapat membeli barang tertentu dengan harga yang lebih rendah daripada harga biasanya. Misalnya, pegawai negeri mendapat jatah beras dengan harga lebih rendah dengan pemotongan gaji.

## G. Pertumbuhan Pengeluaran Negara

### 1. Pertumbuhan Pengeluaran Absolut

Pengeluaran pemerintah secara absolut telah meningkat sepanjang sejarah, sebagaimana yang terjadi di Indonesia setiap tahun pemerintah meningkatkan pengeluaran keuangan negara secara absolut. Misalnya, anggaran untuk biaya pendidikan setiap tahun ditingkatkan.

### 2. Hubungan Pertumbuhan Pengeluaran terhadap GNP

Pertumbuhan ekonomi secara absolut menghasilkan kenaikan pendapatan per kapita dalam dolar secara konstan. Pemerintah tidak hanya menumbuhkembangkan produktivitas berbagai perusahaan

milik pemerintah dan yang dikelola oleh BUMN/BUMD, tetapi juga meningkatkan penghasilan dari gaji pokok PNS dan menaikkan UMR bagi swasta.

### 3. Rasio Pengeluaran terhadap GNP

Rasio pengeluaran pemerintah terhadap GNP meningkat dari 6% menjadi 35% selama periode hampir 90 tahun, dengan peningkatan 6 kali lipat dalam ukuran relatif dari sektor pemerintah.

## H. Kebijakan Subsidi

Salah satu bentuk pengeluaran pemerintah berupa transfer atau subsidi yang juga diartikan sebagai pajak yang negatif. Hal ini akan menambah pendapatan penerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual rendah.

Subsidi terdiri atas subsidi dalam bentuk uang dan subsidi *innatura*. Pemerintah dapat memberikan subsidi dalam bentuk uang sebagai tambahan penghasilan kepada konsumen atau dapat pula memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang. Dengan demikian, dalam mengonsumsi suatu barang konsumen hanya diwajibkan untuk membayar kurang dari harga barang yang sebenarnya dan selisihnya akan ditanggung oleh pemerintah agar tidak merugikan produsen barang tersebut. Misalnya, pemerintah sanggup memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang sebanyak 40% sehingga konsumen akan membayar barang tersebut dengan harga 60%.

Subsidi barang terjadi apabila pemerintah menyediakan jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau dengan pembayaran, tetapi di bawah harga pasar. Subsidi jenis ini disebut subsidi *innatura* (*in kind subsidy*), yaitu subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu.

Berikut pengaruh subsidi barang dengan jumlah tertentu:

1. mengurangi jumlah pembelian untuk barang-barang yang disubsidikan, tetapi konsumsi total bertambah;

2. tidak mengubah konsumsi total;
3. konsumsi menjadi terlalu tinggi (*overconsumption*);
4. konsumsi menjadi terlalu rendah (*underconsumption*).

Subsidi barang tertentu yang tetap akan meningkatkan konsumsi barang yang diberi subsidi dibandingkan jika ada subsidi uang (*cash transfer*). Hal ini terjadi apabila jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar daripada jumlah yang sesungguhnya tersedia untuk dibeli.

Pemerintah memberikan subsidi dalam bentuk barang yang akan menggeser garis anggaran menjadi jumlah yang dikonsumsi, yaitu sebesar jumlah barang yang disediakan oleh pemerintah. Apabila subsidi uang senilai subsidi garis anggaran dengan keseimbangan pada jumlah yang dikonsumsi, terdapat kelebihan konsumsi (*overconsumption*). Dengan subsidi barang terdapat konsumsi yang terlalu rendah, yang disebabkan apabila konsumen memiliki uang tunai, jumlah yang dikehendaki adalah jika subsidi barang dengan jumlah yang dikonsumsi. Hal tersebut terjadi karena untuk menambah konsumsi barang tersebut, terlalu mahal bagi konsumen yang bersangkutan atau konsumen tidak mampu membeli tambahan barang tersebut, kecuali yang disubsidi oleh pemerintah.

# BAB 6

## PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

### A. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Prinsip dasar dalam pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan, dengan memaksimalkan keuangan yang tersedia, yang diorientasikan pada pembiayaan seluruh kegiatan (program) yang telah ditetapkan.

Menurut C.S.T. Kansil, untuk mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab

sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang tentang keuangan negara harus menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut dalam asas-asas umum, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi ataupun asas-asas baru. Pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

1. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
2. profesionalitas;
3. proporsionalitas;
4. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Ruang lingkup pengelolaan keuangan negara meliputi hal-hal berikut:

1. perencanaan keuangan negara;
2. pelaksanaan keuangan negara;
3. pengawasan keuangan negara;
4. pertanggungjawaban keuangan negara.

Pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan keuangan negara/pemerintah harus memerhatikan dan menerapkan asas-asas hukum tertentu agar pelayanan dan pengelolaan keuangan negara meningkat.

Sebelum UUKN berlaku, ada beberapa asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu asas-asas pengelolaan keuangan pemerintah yang terdiri atas:

1. asas kesatuan, yaitu menghendaki agar semua pendapatan dan belanja pemerintah disajikan dalam satu dokumen anggaran;
2. asas universalitas, yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
3. asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu;

4. asas spesialisasi, yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci dan jelas peruntukannya.

Selain asas-asas tersebut, terdapat pula asas-asas pengelolaan keuangan negara lainnya, yaitu sebagai berikut.

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.
3. Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara, dengan tetap memerhatikan perlindungan hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, yaitu asas yang memberikan kebebasan bagi badan pemeriksa keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara, dengan tidak dipengaruhi oleh siapa pun.

Asas-asas pengelolaan keuangan negara bukan merupakan kaidah hukum sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, kecuali kekuatan moral yang dapat dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara. Sekalipun demikian, pengelola keuangan negara tidak boleh terlepas dari asas-asas tersebut agar menghasilkan pekerjaan terbaik dan tidak menimbulkan kerugian negara.

Asas-asas umum tersebut diperlukan untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab IV Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## B. Pengelolaan Uang Negara

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 menempatkan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara. Kekuasaan penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan negara, yaitu kekuasaan otorisasi, ordonansi, dan kebendaharawan.

Djafar Saidi menyatakan bahwa pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara, yang meliputi rupiah dan valuta asing. Uang negara terdiri atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah non-kementerian, dan lembaga negara.

Menteri keuangan selaku bendahara umum negara mengangkat kuasa bendahara umum negara untuk melaksanakan sebagian wewenang bendahara umum negara dan tugas kebendaharaan, yang berkaitan dengan pengelolaan uang dan surat berharga. Kuasa bendahara umum negara meliputi kuasa bendahara umum negara pusat dan kuasa bendahara umum negara di daerah. Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi:

1. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
2. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
3. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;

4. menyimpan uang negara;
5. menempatkan uang negara;
6. mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
7. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara;
8. menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non-kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non-kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

Berkaitan dengan pengelolaan uang negara, terdapat ketentuan bahwa siapa pun tidak diperkenankan atau dilarang melakukan penyitaan terhadap:

1. uang dan surat berharga milik negara, baik yang berada di instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
2. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga pada negara.

Larangan tersebut tidak bersifat mutlak karena dapat dilakukan oleh orang yang memperoleh izin dari pengadilan dalam upaya melakukan penyitaan untuk dijadikan barang bukti atas suatu tindak pidana. Sebagai contoh, kasus yang menimpa aparat kejaksaan agung atas sangkaan penyuaipan yang dilakukan oleh Artalytha Suryani, Komisi Pemberantasan Korupsi melakukan penyitaan terhadap uang tersebut untuk dijadikan barang bukti dalam proses peradilan.

### 1. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat, dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara

agar bendahara umum negara yang berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, dapat membuka rekening kas umum negara di bank sentral. Tujuan pembukaan rekening kas umum negara di bank sentral adalah uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

Dalam pelaksanaan operasional dan pengeluaran negara, bendahara umum negara dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran di bank umum (lembaga keuangan lainnya), seperti Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia, dan bank lainnya. Hal ini didasarkan atas pertimbangan pada asas kesatuan kas dan asas kesatuan perbendaharaan, serta optimalisasi pengelolaan kas. Rekening penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari. Oleh karena itu, saldo rekening penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum negara pada bank sentral.

Rekening pengeluaran di bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari rekening kas umum negara yang berada di bank sentral. Apabila jumlah dana yang disediakan pada rekening pengeluaran disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Hal ini bertujuan agar kegiatan yang tercantum dalam anggaran negara tidak mengalami kendala dalam pembiayaannya.

Konsekuensi dari tersimpannya dana di bank sentral, pemerintah pusat memperoleh bunga dan/atau jasa giro, jenis dana, tingkat bunga dan/atau jasa giro terkait pelayanan yang diberikan oleh bank sentral berdasarkan kesepakatan gubernur bank sentral dengan menteri keuangan. Kesepakatan tersebut tidak boleh merugikan salah satu pihak.

Ketika uang negara tersimpan di bank umum, berarti pemerintah pusat berhak memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang telah tersimpan, yang didasarkan pada tingkat suku bunga dan/atau jasa giro yang berlaku. Terhadap biaya berkaitan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum didasarkan pada ketentuan yang berlaku di bank umum termaksud.

Bunga dan/atau jasa giro, baik di bank sentral maupun bank umum merupakan pendapatan negara, yang termasuk dalam kelompok penerimaan negara bukan pajak. Adapun biaya yang berkaitan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum dibebankan pada belanja negara.

## **2. Pelaksanaan Penerimaan Negara**

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran negara dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

Bendahara umum negara dapat memerintahkan agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang telah dibuka oleh menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara. Hal tersebut dalam rangka pengelolaan kas. Akan tetapi, sampai saat ini belum pernah ada pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang dilakukan oleh bendahara umum negara.

## **3. Pengelolaan Uang Persediaan**

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungannya atas persetujuan menteri keuangan selaku bendahara umum negara. Jika rekening telah dibuka, menteri keuangan wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya ataupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

Bendahara umum negara dapat memerintahkan agar dilakukan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang telah dibuka oleh menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara. Pertimbangan yang mendasari dilakukannya pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening tersebut adalah dalam rangka pengelolaan kas. Meskipun demikian, sampai saat ini belum pernah ada pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening yang dilakukan oleh bendahara umum negara.

## **C. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara**

Dalam pengelolaan piutang dan utang negara, pengelola keuangan negara tidak boleh menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (anggaran negara). Hal tersebut disebabkan kebijakan yang menyimpang atau bertentangan dengan anggaran negara yang menimbulkan kerugian negara dianggap sebagai perbuatan melanggar hukum.

### **1. Pengelolaan Piutang Negara**

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang, sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Dengan demikian, piutang negara timbul karena perjanjian, lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau lainnya yang sah.

Pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam anggaran negara. Demikian pula, terhadap lembaga asing sesuai dengan yang tercantum dalam anggaran negara. Sekalipun pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman, jika tidak tercantum dalam anggaran negara atau dana yang tersedia tidak cukup, pemerintah pusat tidak boleh melakukannya. Jika pemerintah pusat



tetap melakukannya, pemerintah pusat dianggap telah melakukan perbuatan melanggar hukum.

Tata cara pemberian pinjaman atau hibah oleh pemerintah pusat wajib berpedoman pada peraturan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah pusat tidak boleh memberikan pinjaman atau hibah kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau lembaga asing jika peraturan pemerintah tersebut tidak mengatur tata caranya. Hal ini dapat menimbulkan kerugian negara akibat dari perbuatan pemerintah pusat, dan hanya akan menguntungkan pihak yang menerima pinjaman dan/atau hibah tersebut.

Kemudian, pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara wajib mengusahakan agar setiap piutang negara diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu. Jika piutang negara tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, penyelesaiannya dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap piutang negara yang berada pada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau lembaga asing.

Piutang negara jenis tertentu memiliki hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang tersebut antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Penagihan dan pembayaran terhadap piutang negara jenis tertentu harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

Penyelesaian piutang negara yang disebabkan oleh hubungan keperdataan dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai piutang negara yang penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penyelesaian piutang negara sebagai bagian piutang yang tidak disepakati adalah selisih antara jumlah tagihan piutang menurut pemerintah dengan jumlah kewajiban yang diakui oleh debitur, yang ditetapkan oleh:

- a. Menteri Keuangan, apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp10.000.000.000,00;

- b. Presiden, apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp10.000.000.000,00 sampai dengan Rp100.000.000.000,00;
- c. Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp100.000.000.000,00.

Piutang negara dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan, kecuali piutang negara yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penghapusan piutang negara selama berkaitan dengan piutang pemerintah pusat ditetapkan oleh:

- a. Menteri Keuangan, apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp 10.000.000.000,00;
- b. Presiden, apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp10.000.000.000,00 sampai dengan Rp100.000.000.000,00;
- c. Presiden setelah mendapat pendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat apabila bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp 100.000.000.000.00.

Mengenai tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara, diatur dengan peraturan pemerintah. Dalam arti pemerintah berwenang mengatur tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara yang menjadi pedoman untuk itu. Dengan demikian, tanpa peraturan pemerintah, penyelesaian dan penghapusan piutang negara tidak dapat terselesaikan atau terhapuskan.

## 2. Pengelolaan Utang Negara

Utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara, yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan piutang negara. Utang negara harus dikelola dengan benar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan pada masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat, yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

Menteri keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama menteri keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam anggaran negara. Kuasa tetap mengatasnamakan menteri keuangan, bukan atas nama penerima wewenang. Selain itu, ia harus terikat pada persyaratan sebagaimana dimaksud dalam anggaran negara agar perbuatan hukum yang dilakukan berada dalam kategori perbuatan hukum yang sah. Misalnya, biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah dibebankan pada anggaran negara.

Utang negara dan/atau hibah tersebut dapat secara langsung dipinjamkan pada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah jika dibutuhkan pada saat itu. Jika tidak secara langsung digunakan, utang negara atau hibah tersebut dimasukkan ke rekening kas umum negara. Tujuannya, agar tidak terjadi perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

Selain harus terikat pada undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, utang negara dan/atau hibah juga terikat pada peraturan pemerintah mengenai tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah, baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang dan/atau hibah itu kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah. Pejabat yang telah memperoleh mandat harus mengetahui substansi yang terkandung dalam peraturan pemerintah. Sekalipun terikat pada anggaran negara dan peraturan pemerintah, pejabat yang memperoleh tugas harus mengutamakan kejujuran dan penaatannya sehingga tugas yang diembannya terlaksana secara benar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hak tagih mengenai utang atas beban negara dianggap kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo pembayarannya, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang. Dalam arti tidak selamanya hak tagih negara berada dalam jangka waktu lima tahun karena undang-undang masih membolehkan lebih dari lima tahun, misalnya tujuh atau sepuluh tahun. Apabila terdapat

undang-undang yang mengatur lebih dari lima tahun bagi hak tagih negara, undang-undang itu merupakan ketentuan khusus terhadap UUPN (*lex specialis derogat legi generalis*). Meskipun demikian, kedaluwarsa tertunda apabila pihak yang berpiutang mengajukan tagihan pada negara sebelum masa kedaluwarsa berakhir.

Ketentuan tentang jangka waktu kedaluwarsa terhadap hak tagih mengenai beban negara tidak berlaku untuk pembayaran kewajiban bunga dan pokok pinjaman negara. Maksudnya, bunga dan pokok pinjaman negara tidak mengenal jangka waktu kedaluwarsaan, yang berarti negara masih memiliki hak untuk menagihnya. Ketentuan ini tidak relevan karena hak tagih telah kedaluwarsa, tetapi negara masih berhak menerima pembayaran bunga dan pokok pinjaman negara. Hal ini boleh terjadi ketika diperjanjikan dalam bentuk tertulis sebab perjanjian yang dibuat oleh para pihak merupakan hukum yang berlaku baginya sehingga ketentuan dalam undang-undang dapat dikesampingkan atau tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

### 3. Pengelolaan Investasi

Negara sebagai badan hukum publik dapat melakukan perbuatan hukum dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia, sebagai konsekuensi dianutnya tipe negara kesejahteraan modern. Dalam perhubungan hukum, negara wajib diwakili agar perbuatan yang dilakukan dikategorikan sebagai perbuatan hukum, baik sebagai perbuatan hukum yang diperbolehkan maupun perbuatan hukum yang tidak diperbolehkan. Perwakilan negara dalam melakukan perbuatan hukum adalah presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Akan tetapi, kekuasaan itu dimandatkan kepada menteri keuangan karena berada dalam ranah hukum keuangan negara.

Kewenangan yang dimandatkan oleh presiden kepada menteri keuangan yaitu melakukan perbuatan hukum berupa investasi pemerintah. Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Investasi itu tidak boleh

berada di luar ranah hukum keuangan negara karena berkaitan dengan kedaulatan rakyat yang berbentuk anggaran negara. Keterkaitannya, baik secara langsung maupun tidak langsung adalah ketika investasi menimbulkan kerugian, rakyatlah yang harus menanggung kerugiannya.

#### **D. Pengelolaan Barang Milik Negara**

Barang-barang milik negara bagaimanapun bentuk dan namanya merupakan aset negara sekaligus kekayaan negara. Sebanyak apa pun kekayaan negara, apabila tidak dikelola dengan baik akan habis. Oleh karena itu, inventarisasi seluruh barang yang menjadi kekayaan negara mutlak harus dilakukan secara proporsional dan profesional. Hal tersebut merupakan salah satu upaya dalam melindungi seluruh kekayaan negara di darat, laut, dan udara. Jika hal itu tidak dilakukan, pencaplokan terhadap aset negara akan mudah dilakukan dan dalam waktu singkat kekayaan negara akan berpindah dalam genggaman kekuasaan negara lain.

Menurut Djafar Saidi (2008), barang milik negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar digunakan semaksimal mungkin untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing. Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga non-kementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang di lingkungan kantor yang bersangkutan.

Pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya. Jika pengelolaan barang milik negara tidak dilakukan dengan sebaik-baiknya sehingga menimbulkan kerugian bagi negara, pengguna barang dan/atau kuasa pengguna barang wajib mempertanggungjawabkan kerugian yang dialami oleh negara. Pertanggungjawaban tersebut seyogianya

dilakukan sebelum masa jabatannya berakhir agar tanggung jawab tersebut tampak secara tegas.

Barang milik negara yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara tidak dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan barang milik negara boleh dilakukan setelah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pemindahtanganan barang milik negara kepada pihak lain dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah.

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap barang milik negara yang dipindahtangankan dilakukan untuk:

1. pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan;
2. tanah dan/atau bangunan tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
  - a. tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
  - b. harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. diperuntukkan bagi pegawai negeri;
  - d. diperuntukkan bagi kepentingan umum;
  - e. dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis;
3. pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp 100.000.000.000,00.

Adapun pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 dilakukan setelah mendapat persetujuan menteri keuangan. Kemudian, pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 sampai dengan Rp100.000.000.000,00 dilakukan setelah mendapat persetujuan presiden. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian

hukum ketika dilakukan pemindahtanganan barang milik negara kepada pihak lain.

Jika negara hendak menjual barang milik negara hal tersebut harus dilakukan pula dengan cara yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjualan barang milik negara dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu. Pengertian mengenai “hal-hal tertentu” tidak jelas sehingga menimbulkan penafsiran kepentingan oleh pihak yang berminat terhadap barang milik negara tersebut. Untuk itu, harus ada penegasan terhadap ketentuan mengenai “hal-hal tertentu” sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 48 ayat (1) UUPN.

Berbeda halnya terhadap barang milik negara, berupa tanah yang dikuasai oleh pemerintah pusat, harus disertifikasikan atas nama pemerintah Republik Indonesia yang bersangkutan. Sementara itu, bangunan milik negara harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib. Kemudian, tanah dan bangunan milik negara yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada menteri keuangan untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan negara. Hal ini dimaksudkan agar barang milik negara dapat didayagunakan dalam pencapaian tujuan negara melalui penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum tersebut berupa larangan:

1. diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat;
2. digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman;
3. penyitaan terhadap:
  - a. barang bergerak milik negara, baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
  - b. barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara;

- c. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara, yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara ataupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara, melainkan juga kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Meskipun ada perlindungan hukum, tidak berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan apabila hukum yang bersifat khusus menghendaknya.

## E. Pengelola Keuangan Negara

Anggaran negara yang memuat keuangan negara dalam jangka waktu satu tahun memerlukan pengelolaan yang benar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada bagian ini, dibahas tentang pengelola keuangan negara pada saat anggaran negara telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hukum keuangan negara, pihak-pihak yang berkaitan dalam pengelolaan keuangan negara (pengelola keuangan negara) beserta tanggung jawab yang berbeda-beda telah ditentukan berdasarkan kewenangan dan kewajiban masing-masing

Pengelola keuangan negara dalam hukum keuangan negara memiliki berbagai sebutan atau penamaan yang berbeda-beda. Perbedaan ini didasarkan pada kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sekalipun terdapat perbedaan penyebutan atau penamaan, tanggung jawab bagi pengelola keuangan negara tidak berbeda, yaitu tidak boleh menimbulkan kerugian negara. Hal yang paling pokok ialah mengelola keuangan negara dengan tujuan untuk kepentingan negara dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Pengelola keuangan negara tidak diperbolehkan atau dilarang menetapkan kebijakan yang tidak sesuai dengan kewenangan dan

kewajiban yang dimilikinya. Jika kebijakan ditetapkan dalam rangka pengelolaan keuangan negara bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengelola keuangan negara wajib mempertanggungjawabkan kerugian negara. Pertanggungjawaban tersebut dapat dilakukan kepada atasan yang lebih tinggi, bahkan di hadapan peradilan karena terancam dengan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana.

Adapun pengelola keuangan negara seperti yang dikemukakan M. Djafar Saidi adalah sebagai berikut.

## 1. Presiden

Keuangan negara yang termuat dalam anggaran negara wajib dikelola dengan benar berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban itu harus mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi. Ketika kepentingan pribadi mengalahkan kepentingan negara dalam pengelolaan keuangan negara, penyalahgunaan keuangan negara tidak dapat terhindarkan.

Presiden memegang kewenangan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara yang berada dalam kewenangan presiden meliputi kewenangan secara umum dan kewenangan secara khusus sehingga kedudukannya sebagai *Chief Financial Officer (OFC)*. Pengelolaan keuangan negara secara umum tetap berada pada presiden dan akhir tahun anggaran wajib dipertanggungjawabkan kepada pemilik kedaulatan melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Pertanggungjawaban itu merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di bidang keuangan negara.

Kekuasaan untuk mengelola keuangan negara dari presiden sebagai bagian dari pemerintahan negara secara yuridis:

- a. dikuasakan kepada menteri keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
- b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya;

- c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang yang diatur dengan undang-undang.

Presiden sebagai *Chief Financial Officer* atau otorisatoir dalam melakukan tindakan hukum berakibat pada keuangan negara disebut otorisasi. Tindakan hukum tersebut dilakukan dalam bentuk menerbitkan surat keputusan otorisasi. Misalnya, presiden menerbitkan surat keputusan tentang pengangkatan duta atau konsul dan/atau menerbitkan surat keputusan tentang pengangkatan hakim agung untuk menggantikan hakim agung yang telah memasuki masa pensiun di Mahkamah Agung.

## 2. Menteri Keuangan

Kedudukan menteri keuangan sebagai pembantu presiden di bidang pengelolaan keuangan negara berada pada posisi strategis dibandingkan dengan menteri/pimpinan lembaga, baik lembaga non-kementerian maupun lembaga negara. Dalam pengelolaan keuangan negara, menteri keuangan bertindak sebagai *Chief Operational Officer (COO)* berdasarkan mandat dari presiden karena keuangan negara bersumber dari anggaran negara yang berada pada kekuasaan presiden. Walaupun kedudukannya strategis, menteri keuangan tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam pengelolaan keuangan negara karena harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, menteri keuangan memiliki tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 UUKN, yaitu:

1. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
2. menyusun rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara;

12. melakukan pengelolaan utang dan piutang negara;

11.1. membicarakan pinjaman atas nama pemerintah;

11.2. melakukan pinjaman atas nama pemerintah;

10. melakukan pinjaman atas nama pemerintah;

berguna anggaran atas beban rekening kas umum negara;

melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat

investasi;

8. menembangkan uang negara dan mengelola/menatausahakan

menyimpan uang negara;

7. melaksanakan anggaran negara;

6. melaksanakan anggaran negara;

5.1. melaksanakan anggaran negara;

5.2. melaksanakan anggaran negara;

4. menetapkan sistem pemerintahan dan pengeluaran kas negara;

3. melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;

2. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran negara;

1. menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran

negara (UP3KN) untuk:

Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang

Menteri Keuangan berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal

19 Menteri Keuangan berwenang melaksanakan anggaran negara

menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran

negara;

1. menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran

negara;

2. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran negara;

3. melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;

4. menetapkan sistem pemerintahan dan pengeluaran kas negara;

5.1. melaksanakan anggaran negara;

5.2. melaksanakan anggaran negara;

6. melaksanakan anggaran negara dan pedoman pengelolaan serta

anggaran pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja

negara;

7. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggung-

jawabannya;

8. melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal

negara;

9. melaksanakan ketentuan undang-undang.

10. meninjau pejabat kuasa pemerintah umum negara

11. menetapkan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal

negara;

12. melaksanakan ketentuan undang-undang.

13. menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta

anggaran pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja

negara;

14. menetapkan sistem pemerintahan dan pedoman pengelolaan

negara;

15. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

16. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

17. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

18. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

19. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

20. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

21. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

22. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

23. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

24. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

25. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

26. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

27. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

28. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

29. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

30. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

31. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

32. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

33. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

34. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

35. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

36. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

37. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

38. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

39. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

40. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

41. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

42. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

43. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

44. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

45. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

46. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

47. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

48. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

49. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

50. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

51. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

52. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

53. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

54. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

55. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

56. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

57. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

58. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

59. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

60. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

61. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

62. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

63. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

64. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

65. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

66. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

67. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

68. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

69. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

70. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

71. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

72. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

73. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

74. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

75. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

76. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

77. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

78. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

79. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

80. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

81. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

82. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

83. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

84. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

85. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

86. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

87. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

88. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

89. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

90. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

91. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

92. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

93. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

94. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

95. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

96. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

97. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

98. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

99. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

100. melaksanakan anggaran pendapatan dan belanja negara

jawaban memuat perincian tentang pelaksanaan tugas dan kewajiban yang telah dilaksanakannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 3. Menteri/Pimpinan Lembaga

Menteri/pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan, baik lembaga non-kementerian maupun lembaga negara. Adapun, menteri keuangan juga merupakan pengelola keuangan negara pada bagian ini karena tergolong dalam pengguna anggaran/pengguna barang untuk kepentingan departemen keuangan.

Lembaga non-kementerian dan lembaga negara sebagai pengelola keuangan negara merupakan pengguna anggaran/pengguna barang. Banyaknya lembaga non-kementerian dan lembaga negara menyebabkan tanggung jawab pemilik kedaulatan bertambah besar, yang berakibat pada keuangan negara sebagaimana tercantum dalam anggaran negara. Adapun peran serta lembaga pemerintah non-kementerian dan lembaga negara terhadap pencapaian tujuan negara tidak seimbang dengan pengeluaran yang harus ditanggung pemilik kedaulatan. Oleh sebab itu, keberadaan lembaga non-kementerian dan lembaga negara perlu penataan kembali dalam rangka efisiensi keuangan negara.

### 4. Bendahara

Dalam pengelolaan keuangan negara dikenal pula bendahara sebagai pengelola keuangan negara. Bendahara adalah orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang negara. Bendahara ini bukan merupakan bendahara umum keuangan negara, melainkan bendahara di kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga non-kementerian dan lembaga negara.

Bendahara sebagai pengelola keuangan negara terdiri atas bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Bendahara penerimaan adalah orang yang ditunjuk untuk menerima,

menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pada kesatuan kerja kementerian negara/lembaga non-kementerian, dan lembaga negara. Adapun bendahara pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara di kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga non-kementerian dan lembaga negara.

Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran merupakan pejabat fungsional. Oleh sebab itu, jabatan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh kuasa pengguna anggaran atau kuasa bendaharan umum negara. Dalam arti jabatan bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh menteri/pimpinan lembaga non-kementerian dan pimpinan lembaga negara, termasuk kuasa bendahara umum negara yang diangkat dan diberhentikan oleh menteri keuangan. Hal ini dimaksudkan agar pertanggungjawaban keuangan negara yang dikelolanya dapat diketahui penggunaannya berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan negara.

Selain wajib mempertanggungjawabkan keuangan negara yang dikelolanya, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran harus terikat pada larangan yang telah ditentukan. Larangan itu berupa melakukan secara langsung ataupun tidak langsung terhadap:

1. kegiatan perdagangan;
2. pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa;
3. bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran wajib menaati ketentuan yang bersifat larangan agar kelangsungan tugas dapat terlindungi dari pengaruh untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain. Jika melanggar larangan tersebut, bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkatnya. Bahkan, bendahara tersebut dapat dikenakan

sanksi hukum, baik bersifat administrasi maupun pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 5. Pegawai Negeri Bukan Bendahara

Selain bendahara, dikenal pula pegawai negeri bukan bendahara sebagai pengelola keuangan negara. Pegawai negeri meliputi pegawai negeri sipil, baik pusat maupun daerah, anggota tentara nasional Indonesia (TNI), dan anggota kepolisian negara Republik Indonesia (Polri). Pegawai negeri dapat diangkat untuk mengelola keuangan negara, tetapi tidak berstatus sebagai bendahara sehingga tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Pegawai negeri bukan bendahara berwenang mengelola keuangan negara jika dipercayakan untuk melakukan kegiatan berupa menerima, menyimpan, mengeluarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan keuangan negara yang berada dalam penguasaannya. Oleh sebab itu, pegawai negeri bukan bendahara dalam mengelola keuangan negara harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika terdapat penyimpangan ataupun kekurangan keuangan negara dalam penguasaannya, pegawai negeri bukan bendahara dapat dituntut ganti rugi oleh atasan yang mengangkatnya.

## 6. Pejabat Lain

Keuangan negara boleh pula dikelola oleh pejabat lain. Penjelasan pada Pasal 59 ayat (2) UUP3KN secara tegas menentukan bahwa pejabat lain meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara. Contoh pejabat lain adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, staf Komisi Pemberantasan Korupsi, atau staf pada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Pejabat lain sebagai pengelola keuangan negara harus diangkat oleh atasannya. Pengelolaan keuangan negara harus berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

berkaitan dengan keuangan negara. Jika dalam pengelolaannya terjadi penyimpangan yang menyebabkan timbulnya kerugian terhadap keuangan negara, dapat dituntut ganti kerugian oleh atasan yang mengangkatnya. Bahkan, dapat dituntut di hadapan peradilan sebagai pelaku korupsi ketika memenuhi unsur-unsur delik sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2000 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK).



# BAB 7

## REDISTRIBUSI PENDAPATAN NEGARA

### A. Pengertian Redistribusi Pendapatan

Redistribusi pendapatan merupakan usaha yang dilakukan oleh pemerintah agar pendapatan masyarakat terbagi merata secara maksimal di antara warga masyarakat. Artinya, semua warga masyarakat memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh pendapatan.

Pendistribusian pendapatan bertujuan mengurangi pendapatan kelompok kaya dan memberikannya kepada kelompok miskin. Pendistribusian kembali pendapatan akan lebih efisien apabila ditangani oleh pemerintah.

Menurut Suparmoko (2003: 298), pembagian kembali pendapatan (*income redistribution*) sebaiknya dilakukan oleh pemerintah

sebagaimana yang diusulkan oleh Adam Smith bahwa pemerintah perlu campur tangan dalam bidang keadilan. Karena distribusi penghasilan yang lebih merata diperlukan demi keadilan, sebaiknya pendistribusian kembali pendapatan ditangani oleh pemerintah.

Pada redistribusi pendapatan terdapat unsur barang publik (*public goods*). Akan tetapi, bukan redistribusi pendapatannya yang merupakan barang publik, melainkan akibat yang ditimbulkannya memiliki ciri sebagai barang publik. Seperti telah dikemukakan bahwa barang publik atau barang kolektif mempunyai sifat *non-rivalry consumption* dan *non-exclusion*. Artinya, jika barang publik ini dikonsumsi oleh seseorang, tidak akan mengurangi tersedianya barang tersebut bagi konsumsi orang lain, serta bagi mereka yang tidak sanggup membayarnya tidak mungkin dapat dikeluarkan dari konsumsi barang tersebut. Dengan adanya redistribusi pendapatan, golongan miskin akan memiliki tingkat pendapatan yang lebih tinggi serta tingkat keresahan dalam masyarakat dan kriminalitas akan berkurang.

Adapun alasan yang berkaitan dengan kekuatan politik, bahwa golongan orang kaya memengaruhi jalannya politik di suatu negara. Oleh sebab itu, untuk menghindari adanya kemungkinan tersebut, pemerintah harus mendistribusikan kembali pendapatan sehingga terdapat distribusi pendapatan yang lebih merata. Dengan demikian, kebijakan pemerintah tidak akan dikuasai atau dipengaruhi oleh kelompok pendapatan tinggi.

Selain itu, beberapa alasan lainnya adalah sebagai berikut.

1. Keadilan, yaitu harus ada penghargaan kepada semua warga negara yang memiliki etos kerja yang baik.
2. Redistribusi pendapatan akan mengurangi dorongan atau insentif untuk bekerja keras. Hal ini sesuai dengan pemikiran umum bahwa pendapatan adalah imbalan terhadap jerih payah atau usaha seseorang. Dengan redistribusi pendapatan, laju pertumbuhan ekonomi akan terhambat karena menurunnya tingkat investasi di negara yang bersangkutan. Pada umumnya dana investasi datang dari tabungan yang dilakukan oleh kelompok pendapatan tinggi. Oleh karena itu, jika ada

redistribusi pendapatan, jumlah tabungan di negara yang bersangkutan dan tingkat investasinya akan menurun. Dengan rendahnya tingkat investasi, laju pertumbuhan ekonomi terganggu.

3. Dengan adanya transfer pendapatan dari kelompok kaya kepada kelompok miskin, guna total (*total utility*) dari seluruh pendapatan yang ada dalam masyarakat akan menjadi lebih tinggi.

## B. Kesulitan Pengukuran Derajat Distribusi Pendapatan

Standar yang dijadikan ukuran dalam derajat distribusi pendapatan sering menjadi kendala. Dalam praktiknya hal tersebut mempersulit pengelolaan distribusi pendapatan. Kesulitan tersebut salah satunya disebabkan oleh adanya ragam pendapat para ahli mengenai distribusi pendapatan.

Suparmoko menyatakan bahwa pada umumnya tinggi-rendahnya pendapatan bergantung pada tinggi-rendahnya produksi barang dan jasa dikalikan dengan harga pasarnya. Perbedaan pendapatan dalam arti uang ini tidak mencerminkan perbedaan pendapatan dalam arti riil. Faktor-faktor seperti selera, kenikmatan, atau kesenangan kerja belum diperhitungkan dalam melihat kepincangan distribusi pendapatan.

Perbedaan pendidikan dan tempat bekerja menentukan pendapatan. Seorang doktor yang menjadi PNS akan memperoleh gaji pokok yang sama dengan seorang sarjana yang juga PNS apabila golongannya sama. Akan tetapi, seorang sarjana teknik yang bekerja di perusahaan asing gajinya akan lebih besar dibandingkan dengan seorang sarjana teknik yang bekerja di Indonesia, misalnya menjadi buruh pabrik. Seorang PNS memiliki waktu senggang yang lebih banyak daripada seorang kuli bangunan, tetapi penghargaan terhadap jenis pekerjaan tersebut tidak meningkatkan pendapatan seorang kuli bangunan, termasuk tunjangan lainnya.

Suparmoko mengemukakan bahwa dalam mengukur distribusi pendapatan pada umumnya berdasarkan perhitungan pendapatan

dalam waktu tertentu (satu tahun) dan tidak melihat pendapatan selama hidup seseorang. Hal ini melupakan teori pendapatan yang berkaitan dengan siklus kehidupan seseorang. Teori siklus kehidupan seseorang (*the life-cycle hypothesis*) menyebutkan bahwa seseorang itu biasanya memiliki tingkat pendapatan yang rendah pada usia muda, kemudian meningkat pada usia menengah, selanjutnya menurun lagi pada usia yang relatif tua. Dengan demikian, ada kelompok orang yang tergolong miskin pada suatu periode tertentu, tetapi kemudian tergolong kaya pada waktu lain.

## C. Teknik Redistribusi Pendapatan

### 1. Transfer Tunai

#### a. Pajak Pendapatan Negatif

Dalam transfer tunai ini terdapat pendekatan untuk mendistribusikan pendapatan, yaitu pembayaran transfer (*negative income tax*) atau pendapatan tahunan yang dijamin (*guaranteed annual income*). Hal ini berupa program transfer uang tunai kepada keluarga yang berhak dengan jumlah transfer bergantung pada besarnya pendapatan dan besarnya keluarga.

Program pajak pendapatan negatif mengandung tiga unsur kebijakan, yaitu sebagai berikut.

1. Jaminan pendapatan (*income guarantee*), yaitu jumlah transfer yang diterimakan jika pendapatan sebesar nol.
2. Tingkat pajak marginal (*marginal tax rate*) ( $r$ ) merupakan variabel kedua. Hal ini menunjukkan berapa besarnya penurunan transfer tunai dengan meningkatnya pendapatan sebelum transfer.
3. Variabel ketiga adalah tingkat pendapatan pas-pasan (*breakeven income*), yaitu tingkat pendapatan yang besarnya transfer adalah nol.

Dengan variabel-variabel tersebut, besarnya transfer yang akan diterima suatu keluarga yang memiliki pendapatan lebih rendah daripada pendapatan pas-pasan adalah:

$$T = r(Y_B - Y_i)$$

keterangan:

T = pembayaran transfer

r = tingkat pajak marginal

$Y_B$  = pendapatan pas-pasan

$Y_i$  = pendapatan keluarga sebelum ada transfer.

Jika pendapatan pas-pasan dan tingkat pajak marginal diketahui, besarnya jaminan pendapatan akan diketahui, yaitu:  $Y_G = Y_B \cdot r$ .  $Y_G$  adalah besar jaminan pendapatan dan  $Y_B$  adalah pendapatan pas-pasan.

#### b. Demogrant

*Demogrant* adalah bentuk transfer tunai, yang semua anggota dan sekelompok demografi menerima transfer yang sama. Jumlah transfer tidak akan menurun dengan bertambahnya tingkat pendapatan. Misalnya, *demogrant* yang diberikan sebesar Rp50.000,-/keluarga, sedangkan rata-rata pendapatan dari setiap keluarga Rp200.000,-/keluarga. Artinya, pengeluaran total untuk *demogrant* adalah 25% dari pendapatan rata-rata keluarga dan harus dibiayai dengan pajak setinggi 25% dari pendapatan rata-rata keluarga tersebut. Jadi, ini sama halnya dengan memberikan jaminan pendapatan ( $Y_G$ ) setinggi Rp50.000,- dengan tingkat pajak marginal (r) sebesar 25% dan pendapatan pas-pasan ( $Y_B$ ) setinggi Rp200.000,-

#### c. Subsidi Upah (*Wage Rate Subsidy*)

Bentuk lain dari transfer tunai adalah melalui insentif kerja dengan subsidi tingkat upah (*wage rate subsidy*). Subsidi upah memberikan transfer pendapatan dengan cara meningkatkan tingkat upah netto yang diterima pekerja. Transfer ini berbentuk tambahan terhadap tingkat upah per hari. Dengan tingkat upah yang lebih tinggi, subsidi pemerintah akan lebih rendah, tetapi dengan jumlah yang lebih kecil daripada perubahan tingkat upah tersebut

mendorong seseorang untuk berusaha mencari tingkat upah yang semakin tinggi. Pendapatan keseluruhan akan semakin tinggi jika seseorang bekerja semakin lama dan tidak ada hari untuk menganggur.

## 2. Transfer Tunai dan Transfer Innatura

Untuk mengadakan redistribusi pendapatan transfer dapat dilaksanakan secara tunai ataupun secara innatura (dalam bentuk barang). Jika transfer tersebut dalam bentuk tunai, uang tunai itu dapat dibelanjakan terhadap barang atau jasa yang dikehendaknya. Pada pihak lain pemerintah dapat langsung memberikan barang dan/atau jasa kepada penerima subsidi. Misalnya, menyediakan sekolah murah, beras, transportasi, perumahan, dan sebagainya.

## 3. Program Kesempatan Kerja

Bantuan dalam bentuk uang tunai dapat digunakan oleh orang-orang yang tidak dapat bekerja. Adapun bagi orang-orang yang dapat bekerja dan tidak dapat memperoleh pendapatan yang cukup, pemerintah harus menyediakan lapangan kerja dengan tingkat upah tertentu.

# BAB 8

## PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA

### A. Dasar Pemeriksaan

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan selaku pemeriksa atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan bersifat bebas dan mandiri. Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang berkaitan dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan, dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mandiri, artinya dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun, termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif, bahkan dari dalam Badan Pemeriksa Keuangan.

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang dikenal dalam UUD 1945 yang

melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan. Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Badan Pemeriksa Keuangan memiliki tugas yang harus dilaksanakan agar pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan oleh pemerintah tetap berada dalam koridor hukum yang berlaku. Tugas Badan Pemeriksa Keuangan menurut Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UUBPK) adalah:

1. memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pemerintahan lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik Pemerintahan, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan pemerintahan;
2. menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya;
3. untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut, diserahkan pula hasil pemeriksaan itu kepada Presiden, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) UUBPK adalah:

1. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
2. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pemerintahan lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik pemerintahan, badan usaha milik daerah, dan

- lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan pemerintahan;
3. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik Pemerintahan, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan pemerintahan, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan pemerintahan;
  4. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Pemerintahan yang wajib disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan;
  5. menetapkan standar pemeriksaan keuangan pemerintahan setelah konsultasi dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan;
  6. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan;
  7. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan;
  8. membina jabatan fungsional pemeriksa;
  9. memberi pertimbangan atas standar akuntansi pemerintahan;
  10. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern pemerintah pusat atau pemerintah daerah, sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah;
  11. menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian pemerintahan yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola badan usaha milik pemerintahan/badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan pemerintahan;
  12. menetapkan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian dengan keputusannya;

13. dapat memberikan pendapat kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintah pusat/pemerintah daerah, lembaga pemerintahan lain, Bank Indonesia, badan usaha milik pemerintahan, badan usaha milik daerah, yayasan, dan lembaga atau badan lain yang diperlukan karena sifat pekerjaannya.

## **B. Pelaksanaan Pemeriksaan**

Sebelum pemeriksaan dilakukan, Badan Pemeriksa Keuangan menentukan objek pemeriksaan, perencanaan, dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri. Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan memerhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan, seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Permintaan itu dapat berupa hasil keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan termaksud. Akan tetapi, keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan tersebut tidak bersifat mengikat, kecuali jika Badan Pemeriksa Keuangan menganggap bahwa keputusan itu memiliki relevansi dengan objek pemeriksaan.

Pada saat keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan kelengkapan lembaga perwakilan memiliki keterkaitan dengan objek pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengadakan pertemuan konsultasi untuk membicarakannya. Dalam pertemuan tersebut diharapkan terdapat keseragaman pendapat terhadap objek yang diteliti sehingga menghasilkan pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pertemuan itu Badan Pemeriksa Keuangan tetap berpegang pada kebebasan dan kemandirian agar objek pemeriksaan yang telah ditentukan dapat dipertahankan dan dilaksanakan pemeriksaannya.

Dalam perencanaan tugas pemeriksaan, Badan Pemeriksa Keuangan dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank

sentral, dan masyarakat. Informasi dari pemerintah termasuk dari lembaga independen yang dibentuk dalam upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, serta pusat pelaporan dan analisis transaksi keuangan. Sementara itu, informasi dari masyarakat termasuk hasil penelitian dan pengembangan kajian, pendapat dan keterangan organisasi profesi terkait, berita media massa, dan pengaduan langsung dari masyarakat.

Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan keuangan pemerintahan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan, Badan Pemeriksa Keuangan dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawas intern pemerintah. Oleh sebab itu, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan tersebut diharapkan menjadi informasi bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengungkapkan ketidakbenaran pengelolaan keuangan pemerintahan atau tanggung jawab keuangan pemerintahan yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan pemerintahan.

Badan Pemeriksa Keuangan dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan. Pemeriksa yang digunakan ketika Badan Pemeriksa Keuangan tidak memiliki atau tidak cukup memiliki pemeriksa dan tenaga ahli yang diperlukan dalam pemeriksaan. Pemeriksa dan/atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar Badan Pemeriksa Keuangan dimaksudkan adalah pemeriksa di lingkungan aparat pengawas intern pemerintah, pemeriksa, dan/atau tenaga ahli lain yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada saat pemeriksaan berlangsung terhadap pengelolaan keuangan pemerintahan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan, pemeriksa dapat:

1. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan

keuangan pemerintahan dan tanggung jawab keuangan pemerintahan;

2. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi objek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
3. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan pemerintahan;
4. meminta keterangan kepada seseorang;
5. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Badan Pemeriksa Keuangan dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Pemanggilan tersebut dilakukan setelah berkonsultasi dengan pemerintah dan harus memenuhi prosedur yang telah ditentukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak melanggar hak asasi manusia bagi pihak-pihak yang dipanggil oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pemanggilan harus dilakukan dalam bentuk tertulis, dengan memuat identitas yang dipanggil dan maksud dari pemanggilan tersebut.

Terhadap pemeriksaan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah. Pengujian dan penilaian tersebut termasuk atas pelaksanaan sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan aparat pemeriksa intern pemerintah. Berdasarkan pengujian dan penilaian, Badan Pemeriksa Keuangan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian menjadi masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki pelaksanaan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern.

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif untuk mengungkap adanya indikasi kerugian pemerintahan dan/atau unsur pidana. Pengungkapan kerugian pemerintahan dan/atau unsur pidana merupakan upaya terakhir yang dilakukan oleh pemeriksa ketika pihak yang diperiksa tidak berusaha untuk

mengembalikan kerugian pemerintahan karena perbuatannya. Pemeriksaan investigatif sangat dibutuhkan untuk menstabilkan keuangan pemerintahan berada pada posisi semula.

Apabila hasil pemeriksaan ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan segera melaporkan hal tersebut pada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Instansi yang berkaitan dengan pelaporan Badan Pemeriksa Keuangan adalah kepolisian, kejaksaan, atau Komisi Pemberantasan Korupsi. Tata cara penyampaian laporan tersebut diatur bersama oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan pemerintah untuk menghindari ketentuan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang.

### C. Jenis Pemeriksaan

Beberapa jenis pemeriksaan terdiri atas sebagai berikut.

1. Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan keuangan bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai laporan keuangan. Laporan keuangan yang diperiksa berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, Bank Indonesia, lembaga pemerintahan lainnya, badan usaha milik pemerintahan, badan usaha milik daerah, badan atau lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan pemerintahan. Pembatasan laporan keuangan yang diperiksa agar pemeriksa mengetahui ruang lingkup pemeriksaan yang harus dilaksanakan.
2. Pemeriksaan kinerja, pemeriksaan atas pengelolaan keuangan pemerintahan, yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek ekonomis. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja, pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai jenis bukti, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program/kegiatan yang diperiksa.

Adapun tujuan pemeriksaan yang menilai hasil dan efektivitas suatu program, yaitu:

- a. tujuan pemeriksaan yang menilai ekonomi dan efisiensi berkaitan dengan suatu entitas yang telah menggunakan sumber dayanya dengan cara yang paling produktif dalam mencapai tujuan program;
  - b. tujuan pemeriksaan itu dapat saling berkaitan dan dilaksanakan secara bersamaan dalam pemeriksaan kinerja.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan hasil pemeriksaan. Pemeriksaan tersebut dapat bersifat eksaminasi, *review*, atau prosedur yang disepakati. Pemeriksaan itu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.

Pada saat pemeriksa melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu berdasarkan permintaan, Badan Pemeriksa Keuangan wajib memastikan melalui komunikasi tertulis yang memadai bahwa sifat pemeriksaan telah sesuai dengan permintaan. Pemberitahuan mengenai pemeriksaan telah sesuai dengan permintaan merupakan bentuk rasa keadilan dan kepastian hukum yang diberikan kepada yang diperiksa.

### D. Tanggung Jawab Pemeriksa

Tanggung jawab pemeriksa dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, yaitu:

1. tanggung jawab atas jabatan dan wewenangnya sebagai pemeriksa;
2. tanggung jawab profesional;
3. tanggung jawab sebagai perencana dan pelaksana pemeriksaan;
4. tanggung jawab pelayanan publik;
5. tanggung jawab memelihara kepercayaan publik;
6. tanggung jawab moral dan spiritual di dunia dan di akhirat.

Pelayanan dan kepercayaan publik harus lebih diprioritaskan daripada kepentingan pribadi. Dalam hal ini, integritas dapat mencegah kebohongan dan pelanggaran prinsip, tetapi tidak dapat menghilangkan kecerobohan dan perbedaan pendapat. Selain itu, integritas mensyaratkan pemeriksa untuk memerhatikan jenis dan nilai-nilai yang terkandung dalam sumber teknis dan etika. Integritas juga mensyaratkan agar pemeriksa memerhatikan prinsip-prinsip objektivitas dan independensi. Selain itu, pemeriksa harus berjiwa patriot dan mempertahankan kejujuran dalam melakukan tugas pemeriksaan. Meskipun menerima berbagai tekanan, teror, ancaman, dan sebagainya pemeriksa harus berpegang teguh pada nilai-nilai profesionalisme dan kejujuran.

### **E. Dasar Hukum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Dasar hukum Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam UUD 1945 Pasal 23:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja Pemerintahan sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Pemerintahan ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintahan diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Pemerintahan yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintahan tahun yang lalu.

#### **Pasal 23A**

Pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa untuk keperluan Pemerintahan diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23B**

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

#### **Pasal 23C**

Hal-hal lain mengenai keuangan Pemerintahan diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23D**

Pemerintahan memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23E**

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Pemerintahan diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan Pemerintahan diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

#### **Pasal 23 F**

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

#### **Pasal 23G**

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota Pemerintahan, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.



- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

## F. Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan

Setelah pemeriksaan dilaksanakan, pemeriksa wajib membuat atau menyusun laporan hasil pemeriksaan sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pemeriksaan yang dilaksanakan. Jika diperlukan, dapat pula disusun mengenai laporan intern pemeriksaan. Laporan intern diterbitkan sebelum pemeriksaan secara keseluruhan, dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian pemerintahan.

Laporan hasil pemeriksaan keuangan pemerintah memuat opini. Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria berikut:

1. kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan;
2. kecukupan pengungkapan;
3. kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. efektivitas sistem pengendalian intern.

Beberapa jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa setelah melakukan pemeriksaan, yaitu:

1. opini wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*);
2. opini wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*);
3. opini tidak wajar (*adversed opinion*);
4. pernyataan menolak memberikan opini (*disclaimer of opinion*).

Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Adapun laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja dengan laporan hasil pemeriksaan dengan

tujuan tertentu, secara substansi memiliki perbedaan dari aspek yuridis. Keduanya merupakan bentuk ketetapan yang dapat dipersengketakan di peradilan tata usaha pemerintahan. Ketika ada tanggapan atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa dari pejabat pemerintah yang bertanggung jawab, hal tersebut dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.

Badan Pemeriksa Keuangan melaporkan hasil pemeriksaan atas keuangan pemerintah pusat kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya dua bulan setelah menerima laporan keuangan pemerintah pusat. Laporan keuangan pemerintah pusat setidaknya meliputi laporan realisasi anggaran pemerintahan, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan pemerintahan dan badan hukum lainnya. Laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada presiden sesuai dengan kewenangannya, yakni sebagai kepala pemerintahan.

Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Demikian pula, laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada presiden sesuai dengan kewenangannya. Kemudian, tata cara penyampaian laporan hasil pemeriksaan atas kinerja, laporan hasil pemeriksaan atas keuangan, dan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu diatur bersama oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan kewenangan masing-masing. Hal ini dimaksudkan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman mengenai pelaksanaan laporan hasil pemeriksaan tersebut.

Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinyatakan terbuka untuk umum, yang berarti dapat diperoleh dan/atau diakses oleh masyarakat. Laporan hasil pemeriksaan tersebut, tidak termasuk laporan yang memuat rahasia pemerintahan yang diatur dalam ketentuan peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Perlindungan terhadap rahasia pemerintahan yang termuat dalam laporan hasil pemeriksaan merupakan tindakan yang sah agar pemerintahan berada dalam keadaan stabil dari gangguan, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

## BAB 9

# PENINGKATAN PAJAK DAN RETRIBUSI DAERAH

### A. Pajak dan Retribusi Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Pada era otonomi daerah saat ini daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya. Tujuannya untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antardaerah dan mendorong timbulnya inovasi.

Sejalan dengan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan

pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan pada daerah disertai pengalihan personel, peralatan, pembiayaan, dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar. Sementara, sejauh ini dana perimbangan yang merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, walaupun jumlahnya relatif memadai, yaitu sekurang-kurangnya sebesar 25% dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, tetapi daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Sumber penerimaan daerah yang potensial harus digali secara maksimal, tetapi dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di antaranya pajak daerah dan retribusi daerah yang sejak lama menjadi unsur PAD yang utama.

Untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, di antaranya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah diharapkan dapat lebih mendorong pemerintah daerah untuk terus berupaya mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Meskipun baru satu tahun sejak diberlakukannya Otonomi Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 serta peraturan perundang-undangan pendukung lainnya, berbagai macam respons timbul dari daerah-daerah, di antaranya bahwa pemberian keleluasaan yang diberikan pada pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD melalui pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 telah memperlihatkan hasil yang menggembirakan, yaitu sejumlah daerah berhasil mencapai peningkatan PAD-nya secara signifikan. Akan tetapi, kreativitas pemerintah daerah yang berlebihan dan tidak terkontrol dalam memungut pajak daerah dan retribusi daerah akan menimbulkan

dampak yang merugikan bagi masyarakat dan dunia usaha, yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi. Oleh sebab itu, Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tetap memberikan batasan kriteria pajak daerah dan retribusi yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah.

## B. Prinsip dan Kriteria Perpajakan Daerah

Kebijakan pungutan pajak daerah berdasarkan Perda diupayakan tidak berbenturan dengan pungutan pusat (pajak ataupun bea dan cukai) karena hal tersebut akan menimbulkan duplikasi pungutan yang akan mendistorsi kegiatan perekonomian. Hal tersebut telah diantisipasi dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, dalam Pasal 2 ayat (4), yang menyatakan bahwa objek pajak daerah bukan merupakan objek pajak pusat.

Prinsip umum perpajakan daerah yang baik pada umumnya tetap sama, yaitu harus memenuhi kriteria umum tentang perpajakan daerah sebagai berikut.

1. Prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan *elastis*, artinya dapat mudah naik-turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat.
2. Adil dan merata secara vertikal, artinya sesuai dengan tingkatan kelompok masyarakat dan horizontal, artinya berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak.
3. Administrasi yang fleksibel, artinya sederhana, mudah dihitung, dan pelayanan yang memuaskan bagi Wajib Pajak.
4. Secara politis dapat diterima oleh masyarakat sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak.
5. *Non-distorsi* terhadap perekonomian: implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan beban bagi konsumen ataupun produsen. Jangan

sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan sehingga merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*).

Untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Ciri-ciri tersebut, khususnya yang terjadi di banyak negara sedang berkembang, yaitu sebagai berikut.

1. Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut, yang berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar daripada ongkos pemungutannya.
2. Relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis, dan ada saatnya menurun secara tajam.
3. *Tax base*-nya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan untuk membayar (*ability to pay*).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemberian kewenangan untuk mengadakan pemungutan pajak selain mempertimbangkan kriteria-kriteria perpajakan yang berlaku secara umum, seyogianya harus mempertimbangkan ketepatan pajak sebagai pajak daerah. Pajak daerah yang baik merupakan pajak yang akan mendukung pemberian kewenangan pada daerah dalam rangka pembiayaan desentralisasi. Untuk itu, pemerintah daerah dalam melakukan pungutan pajak harus tetap “menempatkan” sesuai dengan fungsinya.

Fungsi pajak dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulator. Fungsi budgeter apabila pajak sebagai alat untuk mengisi kas negara yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Adapun fungsi regulator apabila pajak dipergunakan sebagai alat mengatur untuk mencapai tujuan, misalnya pajak minuman keras dimaksudkan agar rakyat menghindari atau mengurangi konsumsi minuman keras, pajak ekspor dimaksudkan untuk mengekang pertumbuhan ekspor

komoditas tertentu dalam rangka menghindari kelangkaan produk tersebut di dalam negeri (Bohari, 2004: 134-135).

Teresa Ter-Minassian (1997) mengemukakan beberapa kriteria dan pertimbangan yang diperlukan dalam pemberian kewenangan perpajakan pada tingkat pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, yaitu sebagai berikut.

1. Pajak yang dimaksudkan untuk tujuan stabilisasi ekonomi dan cocok untuk tujuan distribusi pendapatan seharusnya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
2. Basis pajak yang diserahkan pada daerah seharusnya tidak terlalu *mobile*. Pajak daerah yang sangat *mobile* akan mendorong pembayar pajak merelokasi usahanya dari daerah yang beban pajaknya tinggi ke daerah yang beban pajaknya rendah. Sebaliknya, basis pajak yang tidak terlalu *mobile* akan mempermudah daerah untuk menetapkan tarif pajak yang berbeda sebagai cerminan dari kemampuan masyarakat. Untuk alasan ini, pajak konsumsi di banyak negara yang diserahkan pada daerah hanya karena pertimbangan wilayah daerah yang cukup luas (seperti provinsi di Kanada). Dengan demikian, basis pajak yang *mobile* merupakan persyaratan utama untuk mempertahankan di tingkat pemerintah yang lebih tinggi (pusat/provinsi).
3. Basis pajak yang distribusinya sangat timpang antardaerah seharusnya diserahkan pada pemerintah pusat.
4. Pajak daerah seharusnya *visible*, artinya pajak seharusnya jelas bagi pembayar pajak daerah, objek dan subjek pajak, dan besarnya pajak terutang dapat dengan mudah dihitung sehingga dapat mendorong akuntabilitas daerah.
5. Pajak daerah seharusnya tidak dapat dibebankan kepada penduduk daerah lain karena akan memperlemah hubungan antar-pembayar pajak dengan pelayanan yang diterima (pajak adalah fungsi dari pelayanan).
6. Pajak daerah seharusnya menjadi sumber penerimaan yang memadai untuk menghindari ketimpangan fiskal vertikal yang

besar. Idealnya, hasil penerimaan harus elastis sepanjang waktu dan tidak terlalu berfluktuasi.

7. Pajak yang diserahkan pada daerah seharusnya relatif mudah diadministrasikan atau perlu pertimbangan efisiensi secara ekonomi berkaitan dengan kebutuhan data, seperti identifikasi jumlah pembayar pajak, penegakkan hukum (*law-enforcement*), dan komputerasi.
8. Pajak dan retribusi berdasarkan prinsip manfaat dapat digunakan secukupnya pada semua tingkat pemerintahan, tetapi penyerahan kewenangan pemungutannya pada daerah akan tepat sepanjang manfaatnya dapat dilokalisasi bagi pembayar pajak lokal.

### C. Ketentuan Pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Di negara-negara yang menganut paham hukum, segala sesuatu yang berkaitan dengan pajak harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pemungutan pajak kepada rakyat harus disertai dengan perangkat peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum pajak (Bohari, 2004: 31). Di Indonesia, dalam Undang-Undang Dasar 1945 dicantumkan Pasal 23A yang mengatur tentang dasar hukum pemungutan pajak oleh negara. Pasal ini menyatakan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Muqadim (1999: 43) menyatakan bahwa pengaturan kewenangan pengenaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 yang mulai berlaku pada tahun 1998 dianggap kurang memberikan peluang pada daerah untuk mengadakan pungutan baru. Walaupun dalam undang-undang tersebut memberikan kewenangan pada daerah, namun harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sehingga ketika Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 berlaku belum ada satu pun daerah yang mengusulkan pungutan baru karena hal

tersebut dianggap sulit dilakukan. Selain itu, pengaturan agar Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus mendapat pengesahan dari pusat juga dianggap telah mengurangi otonomi daerah. Dengan diubahnya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 menjadi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 diharapkan pajak daerah dan retribusi daerah akan menjadi salah satu PAD yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 dan peraturan pemerintah pendukungnya, yaitu PP Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah menjelaskan perbedaan antara jenis pajak daerah yang dipungut oleh provinsi dan jenis pajak yang dipungut oleh kabupaten/kota. Pajak provinsi ditetapkan sebanyak empat jenis pajak, yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB dan KAA);
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB dan KAA);
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT dan AP).

Jenis pajak provinsi bersifat limitatif. Artinya, provinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan, dan hanya dapat menambah jenis retribusi lainnya sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang. Adanya pembatasan jenis pajak yang dapat dipungut oleh provinsi berkaitan dengan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom yang terbatas, yang hanya meliputi kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten/kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya provinsi dapat tidak memungut jenis pajak yang telah ditetapkan tersebut jika hasilnya dipandang kurang memadai. Berkaitan dengan besarnya tarif, berlaku definitif untuk pajak provinsi yang ditetapkan secara seragam di seluruh Indonesia dan diatur dalam PP Nomor 65 tahun 2001.

Pemerintah daerah kabupaten/kota diberi kewenangan untuk memungut tujuh jenis pajak, yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, ajak pengambilan bahan galian golongan C, dan pajak parkir.

Jenis pajak kabupaten/kota tidak bersifat limitatif. Artinya, kabupaten/kota diberi peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik dan memerhatikan kriteria yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut, yaitu:

1. bersifat pajak dan bukan retribusi;
2. objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
3. objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
4. objek pajak bukan merupakan objek pajak provinsi dan/atau objek pajak pusat;
5. potensinya memadai;
6. tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
7. memerhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
8. menjaga kelestarian lingkungan.

Besarnya tarif yang berlaku definitif untuk pajak kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah, tetapi tidak boleh lebih tinggi dari tarif maksimum yang telah ditentukan dalam undang-undang tersebut. Dengan adanya pemisahan jenis pajak yang dipungut oleh provinsi dan yang dipungut oleh kabupaten/kota diharapkan tidak adanya pengenaan pajak berganda.

Dalam rangka pengawasan, Perda tentang pajak dan retribusi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah harus disampaikan kepada pemerintah pusat paling lambat lima belas hari sejak ditetapkan. Dalam hal Perda dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

pemerintah pusat melalui menteri dalam negeri dengan pertimbangan menteri keuangan dapat membatalkan Perda dimaksud dalam kurun waktu satu bulan sejak diterimanya peraturan dimaksud. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 5A dan Pasal 25A Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 *juncto* Pasal 80 ayat (2) PP Nomor 65 tahun 2001 dan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 66 tahun 2001. Akan tetapi, walaupun Perda tersebut telah dibatalkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung (MA) segera setelah mengajukannya kepada pemerintah berdasarkan PP Nomor 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

#### D. Peningkatan Penerimaan Pajak Daerah

Penggalian sumber-sumber keuangan daerah, khususnya yang berasal dari pajak daerah pada dasarnya perlu memerhatikan dasar pengenaan pajak dan tarif pajak. Pemerintah daerah cenderung menggunakan tarif yang tinggi agar diperoleh total penerimaan pajak daerah yang maksimal. Pengenaan tarif pajak yang lebih tinggi, secara teoretis tidak selalu menghasilkan total penerimaan maksimum. Hal ini bergantung pada respons wajib pajak, permintaan dan penawaran barang yang dikenakan tarif pajak lebih tinggi (Brennan, Geoffrey dan Buchanan, James, 1980: 20-22). Formulasi model ini dikenal sebagai *Model Leviathan*. Dengan asumsi bahwa biaya administrasi perpajakan dianggap tidak signifikan dan *ceteris-paribus level* pelayanan publik yang dibiayai dari penerimaan pajak, dan hanya kegiatan ekonomi yang dipengaruhi oleh besaran pajak, menghasilkan Total Penerimaan Pajak Maksimum yang ditentukan oleh kemampuan Wajib Pajak untuk menghindari beban pajak, baik legal maupun ilegal dengan mengubah *economic behavior* dari Wajib Pajak.

*Model Leviathan* memberikan pelajaran bahwa peningkatan penerimaan pajak daerah tidak harus dicapai dengan mengenakan tarif pajak yang terlalu tinggi, tetapi dengan pengenaan tarif pajak yang lebih rendah dikombinasikan dengan struktur pajak yang meminimalkan penghindaran pajak dan respons harga serta kuantitas barang terhadap pengenaan pajak sehingga akan dicapai Total

Penerimaan Maksimum. *Model Leviathan* dapat dikembangkan untuk menganalisis hubungan lebih lanjut antara tarif dan dasar pengenaan pajak untuk mencapai Total Penerimaan Pajak Maksimal.

#### E. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Mendukung Pembiayaan Daerah

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Permasalahan yang dihadapi oleh daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalan sumber-sumber pajak daerah dan retribusi daerah, yang merupakan salah satu komponen dari PAD, belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Menurut Laporan Studi Dampak Krisis Ekonomi terhadap Keuangan Daerah di Indonesia LPEM Universitas Indonesia bekerja sama dengan *Clean Urban Project, RTI* (1999), untuk mengantisipasi desentralisasi dan proses otonomi daerah, tampaknya pungutan pajak dan retribusi daerah masih belum dapat diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi. Banyak permasalahan yang terjadi di daerah berkaitan dengan penggalan dan peningkatan PAD, terutama disebabkan oleh hal-hal berikut.

1. Relatif rendahnya basis pajak dan retribusi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, daerah kabupaten/kota dimungkinkan untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru. Akan tetapi, melihat kriteria pengadaan pajak baru sangat ketat, khususnya kriteria pajak daerah tidak boleh tumpang tindih dengan pajak pusat dan pajak provinsi, diperkirakan daerah memiliki basis pungutan yang relatif rendah dan terbatas, serta sifatnya bervariasi antardaerah. Rendahnya basis pajak ini bagi sebagian daerah berarti memperkecil kemampuan *manuver* keuangan daerah dalam menghadapi krisis ekonomi.
2. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah. Sebagian besar penerimaan daerah masih berasal dari bantuan

pusat. Berdasarkan upaya pemungutan pajak, banyaknya bantuan dan subsidi ini mengurangi “usaha” daerah dalam pemungutan PAD-nya dan lebih mengandalkan kemampuan “negosiasi” daerah terhadap pusat untuk memperoleh tambahan bantuan.

3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah. Hal ini mengakibatkan pemungutan pajak cenderung dibebani oleh biaya pungut yang besar. PAD masih tergolong memiliki tingkat *buoyancy* yang rendah. Salah satu penyebabnya adalah diterapkannya sistem “target” dalam pungutan daerah. Sebagai akibatnya, beberapa daerah lebih condong memenuhi target tersebut meskipun dari sisi pertumbuhan ekonomi sebenarnya pemasukan pajak dan retribusi daerah dapat melampaui target yang ditetapkan.
4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal ini mengakibatkan kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Selama ini peranan PAD dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antardaerah, yaitu kurang dari 10% hingga 50%. Sebagian besar daerah provinsi hanya dapat membiayai kebutuhan pengeluarannya kurang dari 10%.
5. Variasi dalam penerimaan diperparah dengan sistem bagi hasil (bagi hasil didasarkan pada daerah penghasil sehingga hanya menguntungkan daerah tertentu). Demikian pula, distribusi pajak antardaerah sangat timpang karena basis pajak antardaerah sangat bervariasi (rasio PAD tertinggi dengan terendah mencapai 600). Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi juga terjadi karena adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya yang relatif mahal), dan kemampuan masyarakat sehingga mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Tidak signifikannya peran PAD dalam anggaran daerah tidak lepas dari *sistem tax assignment* di Indonesia yang masih memberikan

kewenangan penuh kepada pemerintah pusat untuk mengumpulkan pajak potensial (yang dilakukan berdasarkan pertimbangan tertentu), seperti pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, dan bea masuk. Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa distribusi kewenangan perpajakan antara daerah dan pusat sangat timpang, yaitu jumlah penerimaan pajak yang dipungut oleh daerah hanya sebesar 3,39% dari total penerimaan pajak (pajak pusat dan pajak daerah). Ketimpangan dalam penguasaan sumber-sumber penerimaan pajak tersebut memberikan petunjuk bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah di Indonesia dari sisi *revenue assignment* masih terlalu “sentralistis”.

## **F. Optimalisasi Pungutan Pajak dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah**

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi, yaitu terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Kebergantungan pada bantuan pusat harus seminimal mungkin sehingga PAD khususnya pajak dan retribusi daerah harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, optimalisasi sumber-sumber PAD perlu dilakukan untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah. Oleh sebab itu, diperlukan intensifikasi dan ekstensifikasi subjek dan objek pendapatan.

Dalam jangka pendek kegiatan yang paling mudah dan dapat segera dilakukan adalah dengan melakukan intensifikasi terhadap objek atau sumber pendapatan daerah yang sudah ada, terutama melalui pemanfaatan teknologi informasi. Dengan melakukan



efektivitas dan efisiensi sumber atau objek pendapatan daerah, akan meningkatkan produktivitas PAD tanpa harus melakukan perluasan sumber atau objek pendapatan baru yang memerlukan studi, proses, dan waktu yang panjang. Dukungan teknologi informasi secara terpadu untuk mengintensifkan pajak mutlak diperlukan karena sistem pemungutan pajak yang dilaksanakan selama ini cenderung tidak optimal. Masalah ini tecermin pada sistem dan prosedur pemungutan yang masih konvensional dan masih banyaknya sistem berjalan secara parsial sehingga besar kemungkinan informasi yang disampaikan tidak konsisten, versi data yang berbeda, dan data tidak *up to date*. Permasalahan pada sistem pemungutan pajak cukup banyak, misalnya dalam hal data wajib pajak/retribusi, penetapan jumlah pajak jumlah tagihan pajak, dan target pemenuhan pajak yang tidak optimal.

Secara umum, upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi intensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, antara lain sebagai berikut.

1. Memperluas basis penerimaan. Tindakan yang dilakukan untuk memperluas basis penerimaan yang dapat dipungut oleh daerah, yang dalam perhitungan ekonomi dianggap potensial, antara lain mengidentifikasi pembayar pajak baru/potensial dan jumlah pembayar pajak, memperbaiki basis data objek, memperbaiki penilaian, dan menghitung kapasitas penerimaan dari setiap jenis pungutan.
2. Memperkuat proses pemungutan. Upaya yang dilakukan dalam memperkuat proses pemungutan, antara lain mempercepat penyusunan Perda, mengubah tarif, khususnya tarif retribusi dan peningkatan SDM.
3. Meningkatkan pengawasan. Hal ini dapat ditingkatkan dengan melakukan pemeriksaan secara mendadak dan berkala, memperbaiki proses pengawasan, menerapkan sanksi terhadap penunggak pajak dan sanksi terhadap pihak fiskus, serta meningkatkan pembayaran pajak dan pelayanan yang diberikan oleh daerah.

4. Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan. Tindakan yang dilakukan oleh daerah, antara lain memperbaiki prosedur administrasi pajak melalui penyederhanaan administrasi pajak dan meningkatkan efisiensi pemungutan dari setiap jenis pemungutan.
5. Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik. Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait di daerah. Selanjutnya, ekstensifikasi perpajakan juga dapat dilakukan, yaitu melalui kebijaksanaan pemerintah untuk memberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar pada daerah pada masa mendatang. Oleh sebab itu, perlu adanya perubahan dalam sistem perpajakan Indonesia melalui sistem pembagian langsung atau beberapa basis pajak pemerintah pusat yang lebih tepat dipungut oleh daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, ada gagasan yang berkembang di kalangan para pakar internasional, akademisi, ataupun praktisi di bidang desentralisasi fiskal untuk menambahkan *taxing power* kepada pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dari gambaran *consolidated revenues* APBD dan APBN (APBD kabupaten/kota + provinsi + penerimaan dalam negeri dalam APBN), dalam hal ini porsi PAD hanya sebesar 5,30% dari total *consolidated revenues*, pada pihak lain pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah sekitar 30% dari *consolidated expenditures*. Gambaran porsi PAD terhadap total *consolidated revenues* yang hanya 5,30% menunjukkan betapa sentralistisnya sisi penerimaan antara kabupaten/kota dan provinsi di satu pihak dan Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN pada pihak lain. Sebagai perbandingan yang sama, masing-masing untuk *developing countries*, *transition countries*, dan *OECD countries* rata-rata sebesar 9,27%, 16,59%, dan 19,13%. Keadaan ini kurang mendukung akuntabilitas dari penggunaan anggaran daerah, yakni keterbatasan dana transfer dari pusat untuk membiayai kebutuhan daerah idealnya dapat ditutup oleh daerah dengan menyesuaikan basis pajak atau tarif pajak daerahnya.

Dengan demikian, perlu dicarikan upaya untuk meningkatkan *taxing power* daerah, antara lain melalui pengalihan sepenuhnya

beberapa pajak pusat kepada daerah (artinya, daerah sepenuhnya menetapkan basis pajak, tarif ataupun administrasi pemungutannya), pengalihan sebagian Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) kepada daerah dan lain-lain kebijakan *sharing tax* dan *piggy backing system*. Kabupaten/kota perlu diberikan tambahan pendapatan dengan memberikan kewenangan penuh memungut pajak sampai dengan besaran tertentu. PBB dan BPHTB dapat dialihkan menjadi pajak daerah dan pemerintah kabupaten/kota diberi wewenang untuk menetapkan dasar pengenaan pajak (*tax-base*) dan tarif sampai dengan batas tertentu terhadap kedua jenis pajak tersebut, walaupun untuk sementara waktu administrasinya akan tetap dilakukan oleh pemerintah pusat. Kebijakan ini diharapkan dapat menghilangkan upaya daerah untuk menggali sumber-sumber PAD yang berdampak distortif terhadap perekonomian.

Berdasarkan sisi kewenangan yang menjadi tanggung jawab daerah, Indonesia termasuk negara yang melaksanakan desentralisasi dengan proses yang *big-bang*. Hal ini dapat dilihat dari pergeseran *expenditure assignment* yang dilaksanakan oleh daerah pada tahun 1990-an sebesar 16,59% dari *Total Consolidated Expenditure* (APBD+APBN) meningkat menjadi 27,78% pada tahun 2001.

Potensi ekonomi daerah sangat menentukan upaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan rumah tangganya. Walaupun demikian, otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak hanya diukur dari jumlah PAD yang dapat dicapai, tetapi juga memerhatikan peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah berperan mengatur perekonomian masyarakat agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

## G. Kebijakan Fiskal dan Macamnya

Dasar pikiran dalam kebijakan fiskal adalah bahwa pemerintah tidak dapat disamakan dengan individu dalam pengaruh dari tindakan masing-masing terhadap masyarakat sebagai keseluruhan. Pada umumnya para individu akan mengurangi pengeluaran apabila penerimaannya menurun, sedangkan pemerintah tidak harus berbuat

demikian karena jika pemerintah mengurangi pengeluarannya, tindakan ini akan menyulitkan atau memperberat jalannya perekonomian karena menurunnya pengeluaran pemerintah berarti menurunnya pendapatan masyarakat sebagai objek pajak selanjutnya memperkecil penerimaan pemerintah. Di samping itu, pada masa depresi banyak dana masyarakat (swasta) yang menganggur sehingga peningkatan dalam pengeluaran pemerintah tidak akan mengurangi investasi sektor swasta melalui kenaikan tingkat bunga.

Menurut Suparmoko (2003), kebijakan fiskal dalam perkembangannya dapat dibedakan menjadi empat macam atas dasar berikut.

### 1. Pembiayaan Fungsional (*Functional Finance*)

Pengeluaran pemerintah ditentukan dengan melihat akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional, terutama untuk meningkatkan kesempatan kerja (*employment*). Dalam hal ini pajak digunakan untuk mengatur pengeluaran swasta, bukan untuk meningkatkan penerimaan pemerintah sehingga ketika ada pengangguran, pajak tidak diperlukan. Pinjaman akan digunakan sebagai alat untuk menekan inflasi melalui pengurangan dana yang tersedia dalam masyarakat. Apabila pajak ataupun pinjaman tidak tepat, ditempuhlah pencetakan uang. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah dan perpajakan dipertimbangkan sebagai suatu hal yang terpisah. Walaupun demikian, ada kekhawatiran bahwa tanpa ada hubungan langsung antara keduanya akan ada bahayanya karena kemungkinan pengeluaran pemerintah semakin berlebihan.

### 2. Pengelolaan Anggaran (*The Managed Budget Approach*)

Dalam pendekatan ini, hubungan langsung antara pengeluaran pemerintah dan perpajakan selalu dipertahankan. Akan tetapi, penyesuaian dalam anggaran selalu dibuat untuk memperkecil ketidakstabilan ekonomi sehingga pada suatu saat dapat terjadi defisit ataupun surplus. Alvin Hansen menyarankan bahwa pada masa depresi akan terdapat banyak pengangguran sehingga pengeluaran pemerintah harus ditingkatkan.

Dalam perkembangan pemikiran lebih lanjut, untuk jangka panjang diperlukan penggunaan anggaran belanja yang seimbang dengan catatan bahwa pada masa depresi ditempuh anggaran belanja defisit, sedangkan pada masa inflasi ditempuh anggaran belanja surplus.

Dalam perkembangan yang lebih jauh lagi, pendekatan ini selalu berusaha mempertahankan adanya anggaran belanja yang seimbang tanpa defisit anggaran belanja. Oleh sebab itu, pada masa depresi, penerimaan dan pengeluaran pemerintah, serta pajak akan ditingkatkan, tetapi jangan sampai menimbulkan deflasi. Sebaliknya, pada masa inflasi, pajak akan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk mencegah timbulnya akibat inflasi yang tidak diinginkan.

### 3. Stabilisasi Anggaran Otomatis (*The Stabilizing Budget*)

Penyesuaian otomatis dalam penerimaan dan pengeluaran pemerintah terjadi sedemikian rupa sehingga membawa perekonomian menjadi stabil tanpa campur tangan pemerintah yang disengaja. Dengan stabilisasi otomatis, pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasarkan perkiraan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak sehingga menimbulkan surplus pada periode kesempatan kerja penuh. Jika terdapat kemunduran dalam kegiatan usaha, program pengeluaran pemerintah dan perpajakan tidak akan diubah. Akan tetapi, penerimaan dari pajak akan menurun, terutama dari pajak pendapatan. Pada pihak lain jumlah pengeluaran pemerintah akan meningkat, terutama yang dikaitkan dengan gaji, pensiun, bantuan sosial, dan sebagainya. Akibatnya, defisit dalam anggaran belanja pemerintah muncul dan kembali mendorong perkembangan sektor swasta hingga tercapainya kesempatan kerja penuh. Sebaliknya, pada masa inflasi ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu banyak tunjangan pengangguran sehingga akan ada surplus anggaran belanja. Dengan demikian, peranan *built in flexibility* dapat ditingkatkan dengan penambahan pengeluaran pemerintah pada proyek-proyek pekerjaan umum.

### 4. Anggaran Belanja Seimbang (*Balanced Budget Approach*)

Kegagalan dalam mempertahankan keseimbangan anggaran dalam jangka panjang dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pada masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan yang diikuti dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar utang negara.

## H. Tujuan Kebijakan Fiskal

Tujuan umum yang ingin dicapai oleh kebijakan fiskal adalah kestabilan ekonomi. Artinya, tetap mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang layak tanpa adanya pengangguran yang berarti pada satu pihak atau adanya ketidakstabilan harga-harga umum pada pihak lain. Tujuan kebijakan fiskal adalah pendapatan nasional riil terus meningkat pada laju yang dimungkinkan oleh perubahan teknologi dan tersedianya faktor-faktor produksi, dengan tetap mempertahankan kestabilan harga-harga umum. Kestabilan ekonomi tidak berarti kestabilan harga untuk semua sektor perekonomian karena perubahan harga relatif diperlukan bagi penyesuaian dalam perubahan teknologi, preferensi konsumen, dan tersedianya faktor produksi agar penggunaan optimum dari semua sumber daya ekonomi dapat terealisasi. Suparmoko (2003) menyatakan bahwa tujuan kebijakan fiskal adalah untuk mencegah pengangguran dan stabilitas harga.

Penurunan yang tajam dalam harga-harga umum akan mendorong timbulnya pengangguran karena sektor usaha swasta akan kehilangan harapan untuk mendapatkan keuntungan. Sebaliknya, harga-harga umum yang terus meningkat juga akan mengakibatkan inflasi yang melemahkan sektor usaha swasta karena investasi produktif umumnya berubah menjadi investasi dalam barang-barang tahan lama, seperti rumah, tanah, dan sebagainya. Dalam jangka panjang, inflasi akan berakibat pada kurangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintahnya.

## I. Kebijakan Moneter

Kebijakan pemerintah dalam mengurangi ketidakstabilan ekonomi adalah dengan kebijakan moneter, yaitu dengan pengetatan jumlah kredit (*tight money policy*) atau dengan memperlonggar perkreditan (*easy money policy*) yang diberikan oleh bank-bank umum. Pada umumnya, bank sentral berperan dalam memengaruhi jumlah uang yang beredar dengan cara mengubah tingkat bunga dan deking (*legal reserve requirement*) atau membeli dan/atau menjual surat berharga. Pada masa depresi bank sentral menambah jumlah uang beredar dengan politik pasar terbuka, yaitu dengan membeli obligasi negara, yang selanjutnya dapat menekan tingkat bunga dan memperbesar deking bank-bank umum sehingga bank-bank umum dapat memperluas pemberian kreditnya. Dengan demikian, investasi dalam perekonomian diharapkan meningkat.

Apabila perekonomian mengalami inflasi, pengeluaran investasi dan konsumsi akan dikekang dengan politik pasar terbuka melalui penjualan obligasi negara sehingga menyerap uang yang beredar dan mengurangi deking bank-bank umum. Selanjutnya, hal tersebut akan mengurangi penciptaan kredit oleh bank-bank yang berkaitan dan jumlah uang beredar akan turun.

Dengan demikian, kombinasi antara kedua kebijakan tersebut perlu dan diperlukan tindakan-tindakan langsung untuk menanggulangi inflasi atau deflasi yang sudah akut, seperti politik harga, pengawasan harga, penjataan, dan sebagainya.

# BAB 10

## PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH

### A. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah sejumlah uang yang diterima daerah, baik atas hasil usahanya sendiri maupun atas bantuan dari pemerintah pusat atau dari sumber lainnya yang sah. Struktur pendapatan daerah adalah sebagai berikut.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang bersumber dari:
  - a. pajak daerah;
  - b. retribusi daerah;
  - c. hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
  - d. lain-lain PAD yang sah (hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah dengan uang asing;

komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan/pengadaan barang/jasa).

2. Dana perimbangan, yaitu berupa:
  - a. dana bagi hasil (dari pajak, kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi);
  - b. dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari pendapatan bersih dalam negeri;
  - c. dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari luar poin a dan poin b.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, yaitu berupa:
  - a. dana hibah;
  - b. dana darurat;
  - c. dana penyesuaian dan dana otsus;
  - d. bantuan dari daerah yang lebih atas (provinsi) atau daerah lain.

PAD merupakan pendapatan yang dihasilkan dari upaya daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber. Intensifikasi dilakukan pada sumber-sumber yang telah terbiasa ada di daerah dengan cara penyesuaian tarif, perbaikan sistem pelayanan, penertiban objek-objek, dan pengenaan sistem denda bagi penunggal. Adapun ekstensifikasi dilakukan untuk menambah sumber pendapatan yang biasa dengan menggali sumber-sumber baru yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan.

PAD setiap daerah tidak sama karena bergantung pada potensi daerah dan kemampuan pengelolaannya. Meskipun daerah diberi otonomi seluas-luasnya, pada umumnya besaran PAD jauh lebih kecil daripada bantuan yang diberikan pusat. Hal ini merupakan konsekuensi pengaturan kekuatan keuangan di negara kesatuan. Dalam keadaan bagaimanapun kekuatan keuangan pusat harus lebih besar daripada daerah untuk menjaga keutuhan negara.

Dana perimbangan merupakan dana bantuan pusat kepada daerah yang tetap ada setiap tahun, walaupun besarnya berubah-ubah. Dana perimbangan dari bagi hasil dan DAU bersifat *block grant*.

Maksudnya, daerah diberi kebebasan untuk menetapkan peruntukannya sepanjang sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan. Adapun DAK bersifat *specific grant*. Maksudnya, daerah tidak boleh menetapkan peruntukannya karena telah ditetapkan oleh pusat terlebih dahulu (walaupun awalnya berasal dari usulan daerah).

Lain-lain pendapatan yang sah merupakan dana yang tidak tetap waktunya ataupun besarnya, kecuali dana otsus. Hal itu bergantung pada situasi yang memerlukannya.

Selain dari ketiga pendapatan tersebut, daerah memperoleh “penerimaan pembiayaan” dari:

1. selisih lebih perhitungan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya;
2. pencairan dana cadangan;
3. hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
4. penerimaan pinjaman daerah;
5. penerimaan kembali penerimaan pinjaman;
6. penerimaan piutang daerah.

## B. Belanja Daerah

Setiap tahun, kebutuhan pemerintah dan masyarakat daerah selalu meningkat. Konsekuensinya, besar dana yang diperlukan untuk belanja daerah pun selalu meningkat. Pada akhirnya besaran belanja bergantung pada kemampuan pendapatan daerah. Dalam hal ini, belanja merupakan pengeluaran untuk membiayai berbagai urusan berikut.

1. Urusan wajib, yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan/catatan sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, sosial, tenaga kerja, koperasi/UKM, penanaman modal, kebudayaan, pemuda/OR, kesatuan bangsa/poldagri, pemerintahan umum, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat/desa, statistik, kearsipan, dan komunikasi/informatika.
2. Urusan pilihan, yaitu pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Belanja daerah dikelompokkan menjadi sembilan kelompok belanja dengan struktur sebagai berikut.

1. Belanja tidak langsung, yaitu:
  - a. belanja pegawai;
  - b. belanja bunga;
  - c. belanja subsidi;
  - d. belanja hibah;
  - e. belanja bantuan sosial;
  - f. belanja bagi hasil/bantuan keuangan;
  - g. belanja tidak terduga.
2. Belanja langsung, yaitu:
  - a. program;
  - b. kegiatan (belanja pegawai, belanja barang/jasa, dan belanja modal).

Selain belanja langsung dan tidak langsung, daerah juga mengeluarkan pembiayaan untuk pembentukan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman.

## C. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pengelolaan pendapatan dan belanja daerah berdasarkan pada prinsip-prinsip berikut.

1. Semua penerimaan dalam bentuk uang, barang atau jasa harus dianggarkan.
2. Seluruh pendapatan, belanja, dan pembiayaan dianggarkan secara bruto.
3. Jumlah pendapatan merupakan perkiraan terukur dan dapat dicapai serta berdasarkan peraturan perundang-undangan.
4. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan kepastian penerimaan dalam jumlah yang cukup dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, daerah menetapkan anggaran berbasis kinerja, yaitu anggaran yang memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran, hasil, dan manfaat kegiatan termasuk efisiensinya dalam bentuk APBD.

Dalam sistem keuangan daerah, APBD berfungsi sebagai berikut.

1. Fungsi otorisasi, artinya APBD berfungsi untuk dijadikan dasar kewenangan daerah dalam menetapkan besaran dan pengelolaan pendapatan dan belanja daerah pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, artinya APBD berfungsi untuk dijadikan pedoman dalam merencanakan berbagai kegiatan yang pasti disediakan dananya pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, artinya APBD berfungsi untuk dijadikan tolok ukur kesesuaian antara kegiatan yang dilakukan dan kegiatan yang direncanakan.
4. Fungsi alokasi, artinya APBD berfungsi untuk mengarahkan penggunaan sumber daya yang efisien dan efektif dalam memajukan perekonomian daerah.
5. Fungsi distribusi, artinya APBD berfungsi untuk membagikan sumber daya yang memenuhi rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi, artinya APBD berfungsi untuk memelihara dan menciptakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah. Setiap tahun anggaran APBD ditetapkan dengan peraturan daerah yang berlaku untuk tahun anggaran yang bersangkutan (Januari sampai dengan Desember). Dalam garis besarnya, siklus APBD adalah sebagai berikut.
  1. Penyusunan Rancangan APBD.
  2. Pembahasan RAPBD.
  3. Penetapan RAPBD menjadi APBD.
  4. Pelaksanaan APBD.
  5. Perubahan APBD (jika perlu).
  6. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
  7. Perhitungan (pertanggungjawaban) APBD.

Bahan-bahan untuk menetapkan APBD bersumber dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang diformulasikan dari hasil jaring asmara (musrenbangda) dan hasil evaluasi kinerja masa lalu mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta pedoman penyusunan APBD.

Bersamaan dengan era reformasi, pada dasarnya daerah memiliki peluang besar untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan pembangunan. Sebenarnya daerah dapat mulai lebih dahulu merumuskan kebijaksanaan pelaksanaan yang dapat menjadi peraturan pemerintah melaksanakan undang-undang, bahkan dapat menjadi peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang sesuai dengan aspirasi dan potensi masyarakat lokal. Dalam hal ini, reformasi menghendaki kembali pada proses pembangunan sesuai dengan mekanisme pasar. Mekanisme pasar berarti pembangunan yang muncul dari masyarakat dan dilaksanakan oleh masyarakat serta hasilnya untuk dinikmati oleh masyarakat. Pembangunan yang dicapai telah menghasilkan kemampuan masyarakat untuk melaksanakan pembangunan tersebut.

Dari segi yuridis dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, daerah mempunyai peluang besar untuk menjabarkannya dalam tataran operasional. Undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya peraturan pemerintah sampai dengan pedoman petunjuk pelaksanaan. Adapun otonomi daerah mengandung arti kebebasan masyarakat dan daerah untuk melaksanakan pembangunannya. Dengan demikian, daerah memiliki peluang untuk merumuskan langkah pembangunannya dalam peraturan daerah selama sejalan dengan hasil mufakat nasional yang dituangkan dalam ketetapan MPR/DPR.

Demikian pula dari segi global, proses globalisasi yang tidak dapat dibendung mensyaratkan adanya efisiensi, profesionalisme, dan daya saing yang tinggi. Batas di antara wilayah menjadi semakin semu. Pertimbangan perbandingan (*comparative advantage*) digantikan dengan pertimbangan keuntungan (*competitive advantage*). Kegiatan yang lebih menguntungkan dan memberikan manfaat akan menjadi

pilihan. Satu upaya untuk menanggulangnya adalah dengan mempersiapkan masyarakat untuk lebih berdaya, mampu bersaing, berdaya saing tinggi, dan profesional. Daerah melalui aparat-aparatnya yang semakin profesional adalah yang paling memahami potensi wilayah, kemampuan, aspirasi masyarakat, dan potensi masyarakat dituntut untuk melaksanakan misi pemberdayaan masyarakat.

Di lingkungan masyarakat yang sedang membangun dan memiliki kemampuan yang masih beragam, undang-undang akan lebih operasional dilaksanakan jika disertai dengan pedoman pelaksanaan yang jelas. Pedoman pelaksanaan disosialisasikan (diselaraskan) dengan kemampuan masyarakat dan disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan kesiapan masyarakat untuk melaksanakannya. Selanjutnya, diperlukan pengawalan berupa pendampingan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan pedoman tersebut. Bagi masyarakat yang telah mampu, peran pemerintah daerah sebagai pengawal, pendamping, dan fasilitator adalah cukup dengan mengawasi, mengarahkan, mengendalikan, bahkan cukup dengan memberikan imbauan, tidak perlu ikut melaksanakan. Akan tetapi, pada masyarakat yang belum mampu memahami hakikat pembangunan, campur tangan yang bijaksana perlu dilakukan. Inilah yang disebut dengan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat akan efektif jika dilakukan bersama di antara masyarakat dan aparat secara transparan dan bertanggung jawab.

Kesiapan masyarakat dalam pembangunan dapat dinilai dari pengalaman membangun selama ini. Sejalan dengan semangat reformasi, identifikasi potensi sangat diperlukan. Reformasi tidak harus menggantikan semuanya dengan yang baru, tetapi melanjutkan dan memantapkan hal-hal yang berhasil dicapai. Meneruskan yang baik, menyempurnakan yang belum sesuai, mengganti yang tidak sesuai, dan menambahkan yang kurang. Dengan pemahaman ini, identifikasi, evaluasi, dan formulasi kembali langkah-langkah yang telah dicapai diharapkan mempercepat upaya pemberdayaan masyarakat.

Modal pemerintah daerah dalam pemberdayaan masyarakat adalah pengalaman membangun yang telah ada, potensi ekonomi, pelaku-pelaku ekonomi daerah yang semakin siap dan mampu, adanya peluang dari arah pembangunan nasional, dan arah pembangunan global. Peluang dan pengalaman pembangunan tersebut telah tertuang dalam kesepakatan bersama sejak Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Dari peluang tersebut perlu dirumuskan langkah-langkah operasionalnya dalam bentuk peraturan pemerintah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Kebijakan prospek keuangan daerah merupakan satu upaya pemerintah daerah untuk menghimpun dana untuk pengelolaan pembangunan secara mandiri dan berkesinambungan. Selain itu, mengantisipasi globalisasi dan desentralisasi akan menghadapi tiga tantangan utama arah kebijaksanaan pembangunan yang perlu diperhatikan, yaitu kebijakan bersifat mikro, yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat sehingga menjadikan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Di tingkat makro (nasional) adanya kebijakan yang dapat menciptakan iklim usaha yang sehat. Pada tataran global adanya kerja sama antarnegara menjadikan era globalisasi menjadi suasana yang saling menguntungkan di antara pelaku pembangunan antarnegara.

Sejalan dengan lingkup pembangunan nasional agenda pembangunan daerah yang mendesak adalah perumusan kebijakan pembangunan yang operasionalnya diarahkan pada beberapa hal. *Pertama*, meningkatkan peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan yang ditandai dengan ciri-ciri masyarakat yang partisipatif, demokratis, profesional, dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan *law and order enforcement* menuju pengelolaan yang baik (*good governance*). *Kedua*, memperbaiki perekonomian di tingkat mikro (masyarakat) ataupun tingkat makro agregat sehingga tercipta situasi dengan iklim usaha yang sehat, keuangan negara yang semakin kuat, pemulihan kepercayaan terhadap lembaga pengelolaan keuangan, dan utang luar negeri yang dikelola dengan baik. *Ketiga*, pemantapan kelembagaan sosial, ekonomi, politik, hukum, dan administrasi



pemerintahan. *Keempat*, pemantapan mekanisme perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat secara aktif (Zainul Basri, 2003: 99).

Otonomi daerah bukanlah hal yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara ini. Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia hingga sekarang telah banyak undang-undang yang mengatur otonomi daerah, di antaranya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948, Undang-Undang Nomor 44 tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957, Penpres 6 tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Ketika masa peralihan dari pemerintahan Orde Baru ke pemerintahan Reformasi ditetapkanlah pengaturan mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, hingga pada akhirnya undang-undang yang terakhir ini diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Dinamisasi dan perubahan peraturan mengenai Pemerintahan Daerah yang terjadi di Indonesia merupakan upaya ke arah pembangunan daerah yang lebih optimal untuk menyejahterakan rakyat di daerah dan mewujudkan pembangunan di daerahnya masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah di bawah Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diharapkan dapat meningkatkan kapasitas daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakatnya. Karena daerah lebih memahami kondisi dan karakter daerah serta masyarakatnya, setiap kebijakan yang diambil akan lebih menyentuh kepentingan dan sesuai dengan aspirasi masyarakatnya (Syaukani H.R., 2003: 218).

Dengan kewenangan yang dimilikinya, daerah akan lebih leluasa dalam menyusun dan menetapkan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini seiring dengan tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah.

Pada dasarnya terdapat tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

1. meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
2. menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah;
3. memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2003: 59)

Pembangunan adalah proses perubahan sistem yang direncanakan ke arah perbaikan, yang orientasinya pada modernisasi pembangunan bangsa dan kemajuan sosial ekonomis. Konsep pembangunan merupakan kunci pembuka bagi pengertian baru tentang hakikat proses administrasi di setiap negara dan bersifat dinamis. Pembangunan dapat berjalan lancar apabila disertai dengan administrasi yang baik. Administrasi pembangunan menunjukkan betapa kompleksnya organisasi pemerintah, sistem manajemennya, dan proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuannya.

Fungsi pemerintah dalam pembangunan adalah sebagai:

1. stabilisator pembangunan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya;
2. inovator pembangunan, meliputi inovasi administrasi negara, inovasi konseptual, dan inovasi sistem;
3. motivator pembangunan, yakni pemerintah harus mampu mendorong kegiatan pembangunan, baik yang berupa dorongan materiil maupun dorongan nonmateriil;
4. dinamisator pembangunan, yakni pemerintah harus mampu mengendalikan pembangunan agar dapat tetap berjalan lancar sesuai dengan target dan rencananya;
5. modernisator pembangunan, yakni pemerintah harus dapat mengubah sistem kegiatan yang lebih maju (Zainul Basri, 2003: 15).

Pembangunan ekonomi di daerah harus seiring dengan pembangunan ekonomi nasional sehingga pembangunan di daerah dalam kaitannya dengan era otonomi daerah harus mampu

berpengaruh terhadap perekonomian nasional dan tidak bertentangan dengan perencanaan pembangunan nasional, walaupun daerah diberikan kewenangan untuk menyusun perencanaan pembangunan di daerahnya. Hal ini sejalan dengan aturan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 150 ayat (1) bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai suatu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

Kegiatan pokok yang akan dilakukan pemerintah dalam rangka peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah meliputi:

1. peningkatan efektivitas dan optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah yang berkeadilan, termasuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi kegiatan dunia usaha dan investasi;
2. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional;
3. pengembangan transparansi dan akuntabilitas serta profesionalisme pengelolaan keuangan daerah.

Salah satu tujuan pembangunan daerah adalah untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Adapun pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai alat ukur bagi keberhasilan pembangunan. Peningkatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi selanjutnya akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan yang dilaksanakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah harus memerhatikan:

1. kondisi ekonomi masyarakat yang ada;
2. potensi sumber daya alam dan manusia;
3. infrastruktur yang tersedia.

Proses kebangkitan ekonomi dan pembangunan daerah yang berinti pada hubungan antara ekonomi rumah tangga dan ekonomi negara (serta ekonomi provinsi dan kabupaten/kota, selama ada data mencukupi) harus didukung oleh teori ilmu ekonomi yang mempunyai peranan. Suatu program pengembangan ekonomi daerah akan merujuk beragam peranan dari infrastruktur intelektual,

modernisasi industri, sumber daya manusia, iklim wirausaha, modal berisiko (mencakup modal ventura), pemasaran, sampai ke organisasi.

Pengembangan ekonomi daerah harus berdasarkan pembangunan yang demokratis, yaitu pembangunan yang berdasarkan aspirasi masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk kepentingan masyarakat. Pembangunan ini perlu memberikan dukungan luas bagi terbukanya peluang untuk mewujudkan:

1. peran serta aktif masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi yang lebih demokratis, melalui penerapan nyata kebersamaan yang saling menguntungkan sebagai perwujudan proses dari, oleh, dan untuk rakyat;
2. pemihakan dan pemberdayaan masyarakat berkaitan dengan pemantapan otonomi daerah yang diselenggarakan secara nyata dan dinamis;
3. pemantapan perubahan struktur dengan penajaman pada modernisasi masyarakat, yang dilandasi nilai-nilai akhlak mulia;
4. keterpaduan dan keterkaitan antarmanusia, antardaerah, antarsektor kegiatan ekonomi, serta antara kegiatan makro dan mikro nasional (Mardiasmo, 2003: 65).

Konsep pengembangan ekonomi yang demokratis ini sejalan dengan amandemen UUD 1945, yaitu Pasal 33 UUD 1945 hasil amandemen ke-4 yang mengatur bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Apa pun bentuk organisasi, sektor swasta ataupun sektor publik, pasti akan melakukan penganggaran, yang pada dasarnya merupakan *blue print* bagi pencapaian visi dan misinya. Oleh sebab itu, penganggaran dan manajemen keuangan dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Untuk manajemen keuangan pada penyelenggaraan pemerintah daerah, prinsip-prinsip pokok yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut.

1. Komprehensif dan disiplin; anggaran daerah merupakan satu-satunya mekanisme yang akan menjamin terciptanya disiplin

pengambilan keputusan. Oleh karena itu, anggaran daerah harus disusun secara komprehensif, yaitu menggunakan pendekatan yang holistik dalam diagnosis permasalahan yang dihadapi, analisis keterkaitan antarmasalah yang mungkin muncul, evaluasi kapasitas kelembagaan yang dimilikinya, dan mencari cara-cara terbaik untuk memecahkannya.

2. Fleksibilitas; sampai tingkat tertentu, pemerintah daerah harus diberi keleluasaan yang memadai, sesuai dengan ketersediaan informasi yang relevan yang dimilikinya. Arahan dari pemerintah pusat harus ada, tetapi harus dipraktikkan secara hati-hati, artinya tidak sampai mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah yang lahir dari aspirasi masyarakatnya.
3. Terprediksi; kebijakan yang terprediksi adalah faktor penting dalam peningkatan kualitas implementasi anggaran daerah. Sebaliknya, apabila kebijakan sering berubah, daerah akan menghadapi ketidakpastian (*uncertainty*) yang sangat besar hingga prinsip efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program yang didanai oleh anggaran daerah akan cenderung terabaikan.
4. Kejujuran; yakni tidak hanya menyangkut moral dan etika manusia, tetapi juga menyangkut keberadaan bias proyeksi penerimaan dan pengeluaran. Sumber bias yang memunculkan ketidakjujuran dapat berasal dari aspek teknis dan politis. Proyeksi yang terlalu optimistis akan mengurai kendala anggaran sehingga memungkinkan munculnya inefisiensi dan inefektivitas pelaksanaan kebijakan yang sangat diprioritaskan.
5. Informasi; yakni basis kejujuran dan proses pengambilan keputusan yang baik. Oleh karena itu, pelaporan yang teratur tentang biaya, *output*, dan dampak kebijakan sangat penting.
6. Transparansi dan akuntabilitas; transparansi mensyaratkan bahwa perumusan kebijakan memiliki pengetahuan tentang permasalahan dan informasi yang relevan sebelum kebijakan dijalankan. Selanjutnya, akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Oleh karena itu, perumusan kebijakan bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat

diakses dan dikomunikasikan secara vertikal ataupun horizontal dengan baik.

Sistem pemerintahan sentralistis yang dialami bangsa Indonesia selama masa Orde Lama dan Orde Baru memberikan pelajaran bahwa pendekatan sistem sentralistis dalam pembangunan telah menimbulkan efek negatif. Contohnya, dengan pemberlakuan sistem sentralisasi telah memasung kreativitas daerah untuk mengembangkan potensi daerah sesuai dengan keinginan masyarakat daerah. Selain itu, sentralisasi telah menyebabkan pemerintah daerah semakin kuat tingkat kebergantungannya terhadap pemerintah pusat. Kedua hal tersebut menyebabkan pemerintah daerah dengan masyarakatnya tidak berdaya meningkatkan pembangunan di tiap-tiap daerahnya. Besarnya intervensi pemerintah pusat yang dilakukan pada masa lalu telah menimbulkan distorsi. Hal tersebut semakin parah dengan masih kuatnya perilaku *rent seeking* dan korupsi, yang akibatnya mengganggu mekanisme pasar. Efek tersebut masih terasa hingga saat ini.

Secara umum pemerintah daerah masih mengalami banyak masalah, di antaranya:

1. ketidakcukupan sumber daya finansial;
2. minimnya jumlah pegawai yang memiliki keterampilan dan keahlian;
3. prosedur dan sistem pengendalian manajemen yang tidak memadai;
4. rendahnya produktivitas pegawai;
5. inefisiensi;
6. infrastruktur yang kurang memadai;
7. lemahnya perangkat hukum (aparatus penegak hukum dan peraturan hukum) serta kesadaran masyarakat terhadap penegakan hukum;
8. *political will* yang masih rendah;
9. adanya benturan budaya (SARA) yang destruktif;
10. korupsi, kolusi, dan nepotisme yang marajalela;
11. lemahnya akuntabilitas publik.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemandirian yang lebih besar. Akan tetapi, saat ini masih banyak masalah yang dihadapi pemerintah daerah berkaitan dengan upaya meningkatkan penerimaan daerah, antara lain:

1. tingginya tingkat kebutuhan daerah (*fiscal need*) yang tidak seimbang dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang dimiliki daerah sehingga menimbulkan *fiscal gap*;
2. kualitas layanan publik yang masih memprihatinkan menyebabkan produk layanan publik yang sebenarnya dapat dijual kepada masyarakat direspons secara negatif. Keadaan tersebut juga menyebabkan keengganan masyarakat untuk taat membayar pajak dan retribusi daerah;
3. lemahnya infrastruktur prasarana dan sarana umum;
4. berkurangnya dana bantuan dari pusat (DAU dari pemerintah pusat yang tidak mencukupi);
5. belum diketahui potensi Pendapatan Asli Daerah yang mendekati kondisi riil.

Pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mengurangi kebergantungan terhadap pembiayaan dari pemerintah pusat sehingga meningkatkan penyelenggaraan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menghitung potensi Pendapatan Asli Daerah yang riil dimiliki daerah. Oleh karena itu, diperlukan metode penghitungan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sistematis dan rasional.

Upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah (*fiscal capacity*) tidak hanya menyangkut peningkatan PAD. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Oleh karena itu, tidak perlu dibuat dikotomi antara Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan. Akan tetapi, perlu juga dipahami bahwa peningkatan kapasitas fiskal bukan berarti anggaran yang besar jumlahnya. Anggaran yang dibuat besar jumlahnya, tetapi tidak dikelola dengan baik akan menimbulkan masalah, misalnya kebocoran anggaran. Hal yang terpenting adalah

optimalisasi anggaran karena peran pemerintah daerah lebih bersifat sebagai fasilitator dan motivator dalam menggerakkan pembangunan di daerah. Dengan demikian, masyarakat daerah yang akan banyak berperan membangun daerahnya sesuai dengan kepentingan dan prioritasnya.

Pemerintah daerah sering dihadapkan dengan masalah tingginya kebutuhan fiskal daerah (*fiscal need*), sementara kapasitas fiskal daerah tidak mencukupi. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kesenjangan fiskal (*fiscal gap*). Manajemen Pendapatan Asli Daerah (PAD) terkait dengan upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah, sedangkan terhadap kebutuhan fiskal daerah perlu dilakukan manajemen pengeluaran daerah secara komprehensif, salah satu caranya adalah dengan membuat standar biaya.

Mardiasmo (2003: 147-148) mengemukakan beberapa strategi yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk menutup kesenjangan fiskal, yaitu sebagai berikut.

1. Harus disadari bahwa tidak semua pengeluaran yang direncanakan penting dilakukan. Pemerintah daerah harus menguji belanja dan biaya-biaya yang terjadi. Mungkin terdapat pengeluaran yang perlu dikurangi atau tidak perlu dilakukan.
2. Mempelajari kemungkinan meningkatkan pendapatan melalui *charging for service* (penjualan jasa publik).
3. Perlu dilakukan perbaikan administrasi penerimaan pendapatan daerah untuk menjamin agar semua pendapatan daerah dapat terkumpul dengan baik.
4. Kemungkinan menaikkan pajak melalui peningkatan tarif dan perluasan subjek dan objek pajak.
5. Mengoptimalkan penerimaan pajak pusat yang dapat di-*sharing* dengan daerah. Jika potensinya cukup besar, pemerintah daerah dapat membantu memobilisasi penerimaan pajak pusat sehingga bagian bagi hasil pajak untuk daerah tersebut tinggi.

# DAFTAR PUSTAKA

- Amrah Muslimin. 1986. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni.
- Arifin Sabeni. Imn Ghozali. 2001. *Pokok-pokok Akutansi Pemerintahan*. Yogyakarta: BPFE.
- Ateng Syafrudin. 1993. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Citra Aditya.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Baldric Siregar dan Bonni Siregar. 1998. *Akuntansi Pemerintahan dengan Sistem Dana*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.

- Bambang Sunggono. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bambang Yudoyono. 2002. *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bohari. 2004. *Pengantar Hukum Pajak*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ahmed Belkaoui. 1981. *Accounting Theory*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Incx.
- Bohari S.H. 1992. *Pengawasan Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- C.F. Strong. 2004. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusamedia.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil. 2002. *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. Kansil. 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dadang Solihin dan Putut Marhayudi. 2002. *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*. Jakarta: ISMEE.
- Deddy Ismatullah. 2006. *Gagasan Pemerintahan Modern dalam Konstitusi Madinah*. Bandung: Sahifa dan Katta.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Ide Negara Kesejahteraan Menurut Al-Ghazali*. Bandung: Tsabita.
- Nick Devas, dkk. 1989. *Keuangan Pemerintah Indonesia*. UI-Press.
- Erliana Hasan. 2005. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama. Bandung.
- E. Kosasih Taruna Sepanji. 2000. *Manajemen Pemerintahan Daerah Era Reformasi Menuju Pembangunan Otonomi Daerah*. Bandung: Universal.

Franz Magnis Suseno. 1995. *Mencari Sosok Demokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

F. Isjwara. 1999. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Putra Bardin.

HAW. Widjaja. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Inu Kencana Syafii. 1994. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Inu Kencana Syafii dan Azhari. 2000. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.

Irawan Soejito. 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

\_\_\_\_\_. 1983. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*. Bandung: Bina Aksara.

I Gde Pantja Astawa. 2009. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Kustadi Arinta. 1984. *Pengantar Akuntansi Pemerintahan*. Bandung: Alumni.

M. Ichwan. 1989. *Administrasi Keuangan Negara: Suatu Pengantar Pengelolaan APBN RI*. Yogyakarta: Liberty.

Insukindro, dkk. 1994. *Peranan dan Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Usaha Peningkatan PAD*, Buku I, Kursus Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada.

Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.

Joko J. Prihatmoko. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Filosofi, Sistem, dan Problema Penerapan di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Wachid Hasyim Semarang.

Josef Riwu Kaho. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

J. Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Kristian Widya Wicaksono. 2006. *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Lexy J. Moleong. 1995. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.

Anonim. Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tentang *Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Penyusunan Konsep Model Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, 1986*

Mardiasmo. 2004. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.

Miriam Budiardjo. 2002. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih. 2007. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Moh. Mahfud M.D. 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

\_\_\_\_\_. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Moh. Hatta. 1960. *Demokrasi Kita*. Jakarta: Pustaka Antara.

Muqodim. 1999. *Perpajakan (Buku Satu)*. Yogyakarta: UII Press.

M. Amien Rais. 1986. *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES.

M. Solly Lubis. 1995. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju.

\_\_\_\_\_. 1975. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni.

Nazaruddin Sjamsuddin, et.al. 1986. *Politik dalam Perspektif Pemikiran, Filsafat, dan Teori*. Jakarta: Rajawali.

Ni'matul Huda. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Garfindo Persada.

Philipus M. Hadjon. *Hukum Tata Negara dan Pembangunan Ekonomi*. Makalah Seminar Fakultas Ilmu Hukum Se-Jawa dan Bali, di Universitas Jember, 26-27 Februari 1986.

P. Joko Subagyo. 1991. *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.

Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Revrison Baswir. 1987. *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.

Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2000. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Richard Quinney. 1999. *The Prophetic Meaning of Modern Welfare State*.

Riwu Kaho. 1990. *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Robert A. Dahl. 1994. *Analisis Politik Modern*. Jakarta: Bumi Aksara.

Rosjidi Ranggawidjaja. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

Rozali Abdullah. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta: Raja Grafindo Pesada.

\_\_\_\_\_. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Rusadi Kantaprawira. 2006. *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru Algensino.

Sadu Wasistono. 2002. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Jatinangor: AlqaPrint.

\_\_\_\_\_. 2003. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Fokusmedia.

Sadu Wasistono, et.al. 2002. *Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai Upaya Awal Merevisi Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999*. Bandung: Alqa Print Jatinangor.

Saptopo Bambang Ikodar. 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. FISIP UPN Veteran. Yogyakarta: Yogyakarta Press.

Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sobirin Malim. 2001. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.

Soehino. 1992. *Hukum Tata Negara (Sejarah Ketatanegaraan Indonesia)*. Yogyakarta: Liberty.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Sri Soemantri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.

Suhardjo Susongko. 2002. *Saatnya Daerah Bangkit: Panduan Praktis Pembangunan Ekonomi Daerah*. CERDA dan The Asia Foundation.

Sujamto. 1993. *Cakrawala Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.

\_\_\_\_\_. 1993. *Perspektif Otonomi Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Supami Pamuji. 1985. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.

Syamsuddin Haris. 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Press.

Syaukani H.R., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

The Liang Gie. 1993. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid I. Edisi Kedua. Yogyakarta: Liberty.

Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wiratni Ahmadi. 2006. *Perlindungan Hukum Bagi Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*. Bandung: Refika Aditama.

Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. 2005. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti. 1996. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal/MPR RI, Jakarta, 2002.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara RI No.47, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4286).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara (Lembaran Negara RI No. 5 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara No. 4355).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara RI No. 66 Tahun 2004 Tambahan Lembaran Negara RI No. 4400).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2007 tentang Penerimaan Bukan Pajak (Lembaran Negara RI No. 3693).

Peraturan Pemerintah RI Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran PNBPNP.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Tata Cara Penyampaian Rencana dan Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBNPNP).

Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU), Lembaran Negara RI No. 48 Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4418.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Peraturan Presiden RI Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara RI No. 73 Tahun 2002, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4214) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 72 Tahun 2004 (Lembaran Negara RI No. 92 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4418).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.



Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 08/PMK.02/2006 tentang Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum.

Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Utang Negara/Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

<http://www.redballeralfurqon.blogspot.com>

<http://www.debbylinia.blogspot.com>

## RIWAYAT HIDUP PENULIS

Sahya Anggara lahir di Jerukleueut Kecamatan Rajagaluh, Kabupaten Majalengka Jawa Barat pada tahun 1967. Pendidikan formal yang ditempuhnya, yaitu Sekolah Dasar Negeri di Desa Jerukleueut, Madrasah Tsanawiyah Persatuan Umat Islam di Rajagaluh, dan Madrasah Aliyah Negeri (MAN 1) Plered Cirebon. Setelah menyelesaikan pendidikan Madrasah Aliyah, penulis melanjutkan pendidikannya ke Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung di Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI). Jenjang pendidikan lanjutan S2 dan S3 ditempuh di Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung Program Studi Ilmu Sosial, Ilmu Administrasi, Kebijakan Publik.

Dalam aktivitas intelektualnya, sejak tahun 1992 sampai sekarang penulis aktif dengan berbagai aktivitas pekerjaannya, yaitu sebagai dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Gunung Djati Bandung di Jurusan Administrasi Negara, dosen pascasarjana UNIS Tangerang, Pascasarjana STIH Pertiba Bangka Belitung, dan Pascasarjana Universitas Majalengka.

Adapun jenjang karier yang telah dilaksanakannya dalam pengalaman jabatan, yaitu sebagai Sekretaris Jurusan Perbandingan Mazhab, Ketua Laboratorium dan Biro Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum, Ketua Laboratorium Komputer Fakultas Syariah dan Hukum, dan Ketua Jurusan Administrasi Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, dan kini sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

Buku yang telah dipublikasikannya, yaitu *Perbandingan Administrasi Negara*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2012); *Ilmu Administrasi Negara*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2012); *Administrasi Islam Indonesia*, terbitan Sunan Gunung Djati Press. Bandung (2005); *Sistem Politik Indonesia*, terbitan Pustaka Setia,

Bandung, *Kebijakan Publik*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2014); dan *Metode Penelitian Administrasi*, terbitan Pustaka Setia, Bandung (2014).

Karya tulis penelitiannya, yaitu *Konsep Riba Menurut A. Hassan, Asas Suka Relu dalam Perkawinan, Pengaruh Kompensasi Terhadap Kinerja Pegawai, Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Propinsi Jawa Barat, dan Ruang Politik Hubungan Aktivisme Civil Society dan Pemerintah dalam Mengembangkan Tata Pemerintah Demokratis* (Universitas Malaya Kualalumpur, Malaysia).