

Ujian Dinas Tingkat I
Kementerian Keuangan

Pengelolaan Keuangan Negara

Disusun oleh: Nailul Hisan



2017



www.bppk.kemenkeu.go.id



[@BPPKKemenkeu](https://twitter.com/BPPKKemenkeu)



[@BPPKKemenkeu](https://www.instagram.com/BPPKKemenkeu)



www.facebook.com/bppk.kemenkeu

Daftar Isi

Bab 1 Pendahuluan	3
Bab 2 Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara	4
A. Pengertian Keuangan Negara menurut peraturan perundangan	4
B. Ruang Lingkup Keuangan Negara	4
C. Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara	5
D. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara	7
E. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara	8
Bab 3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	10
A. Pengertian APBN	10
B. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	10
C. Struktur dan Format Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	13
D. Reformasi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	15
E. Reformasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	17
F. Tahap-tahap Pelaksanaan APBN	18
Bab 4 Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah	21
A. Pengertian Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah	21
B. Penerimaan Perpajakan	21
C. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	26
D. Penerimaan Hibah	28
Bab 5 Pengelolaan Belanja Pemerintah dan Pembiayaan Defisit Anggaran	29
A. Pengertian Pengelolaan Belanja dan Pembiayaan Defisit Anggaran	29
B. Belanja Pemerintah	29
C. Pembiayaan Defisit Anggaran	35
Bab 5 Pengawasan atas Pelaksanaan APBN dan Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN	39
A. Pengertian Pengawasan atas APBN	39
B. Sistem Pengawasan atas APBN	39
Daftar Pustaka	48

Bab 1

Pendahuluan

Pengelolaan Keuangan Negara adalah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sumber-sumber keuangan berupa pendapatan negara, terhadap belanja negara dan sumber keuangan untuk menutupi membiayai kekurangan yang mungkin timbul.

Pendapatan negara bisa berasal dari berbagai sumber yakni dari pajak dan bukan pajak yang menurut peraturan perundangan memang menjadi wewenang pemerintah. Belanja pemerintah pada hakekatnya dilakukan dalam rangka melaksanakan fungsinya mensejahterakan masyarakat. Sedangkan, sumber-sumber keuangan untuk pembiayaan pembangunan dapat berasal dari hutang atau sumber lainnya. Karena wewenang dan fungsi pemerintah dibatasi oleh peraturan perundangan, maka materi yang akan diuraikan dalam bahan ajar ini juga mencakup pembatasan-pembatasan seperti itu, misalnya persetujuan dan pengawasan yang dilakukan oleh pihak legislatif. Dengan demikian, pertanggungjawaban keuangan yang dikelola oleh pemerintah diharapkan sesuai dengan koridor peraturan, selain aspek-aspek transparansi dan akuntabilitas.

Isi bahan ajar ini mencakup pokok bahasan tentang maksud dan tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum dan kemudian diikuti dengan pokok bahasan pengelolaan APBN yang mencakup pengelolaan pendapatan, pengelolaan belanja dan pengelolaan pembiayaan untuk menutup defisit anggaran. Di bagian akhir bahan ajar diuraikan pokok bahasan pengawasan dan pertanggungjawaban APBN. Setiap pegawai di Kementerian Keuangan selayaknya memahami dasar-dasar pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh pemerintah, dengan segala keterbatasannya, karena Kementerian Keuangan mempunyai posisi strategis dalam pengelolaan keuangan negara, yakni sebagai *Chief Financial Officer*.

Bab 2

Pengertian Pengelolaan Keuangan Negara

A. Pengertian Keuangan Negara menurut peraturan perundangan

Keuangan negara, jika dilihat dari sisi teori, bisa mengandung beberapa pengertian, tetapi pengertian yang diuraikan dalam bahan ajar ini dibatasi pada pengertian-pengertian seperti diatur dalam peraturan perundangan di bidang keuangan negara. Sesuai dengan yang diuraikan dalam Undang Undang Keuangan Negara (UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara), yang dimaksud dengan 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. Kemudian, dalam penjelasan dalam Undang Undang tersebut, diuraikan secara lengkap bahwa:

1. Objek dari keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal dan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Subjek keuangan negara adalah seluruh objek keuangan negara yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh pemerintah dan badan hukum publik lainnya.
3. Menurut prosesnya, keuangan negara merupakan seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dimulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Tujuan seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek keuangan negara tersebut dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

B. Bidang Pengelolaan Keuangan Negara

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam: subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan

Sub bidang Pengelolaan fiskal mengandung pengertian segala kegiatan yang mencakup penerimaan dan pengeluaran uang yang dilakukan oleh pemerintah. Tujuan kebijakan fiskal mencakup alokasi sumber dana keuangan, distribusinya dan stabilisasi ekonomi, yakni mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan kerja dan kestabilan harga-harga umum. Penjelasan lebih lanjut akan diuraikan dalam materi di bab-bab berikutnya.

Sub bidang Pengelolaan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di bidang keuangan yang berkenaan dengan jumlah uang yang beredar dalam masyarakat, ketentuan mengenai cadangan wajib bank, tingkat diskonto, kebijakan pengendalian kredit dan kebijakan pasar terbuka, termasuk kurs valuta asing. Kebijakan moneter ini dalam prakteknya dilakukan oleh Bank Indonesia. Tujuan kebijaksanaan moneter secara umum adalah:

1. Menyesuaikan jumlah uang yang beredar di masyarakat
2. Mengarahkan penggunaan uang dan kredit sedemikian rupa sehingga nilai rupiah dapat dipertahankan kestabilannya
3. Menyediakan kredit dengan suku bunga rendah untuk mendorong produsen untuk meningkatkan kegiatan produksi
4. Menyediakan tingkat lapangan kerja tertentu
5. Mengusahakan agar kebijakan moneter dapat dilaksanakan tanpa memberatkan beban keuangan negara dan masyarakat.

Sub bidang Pengelolaan Kekayaan negara yang dipisahkan adalah komponen keuangan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh atau sebagian modal atau sahamnya dimiliki oleh negara, atau sering disebut Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kekayaan negara yang dipisahkan ini dikelola secara berbeda, sehingga hubungan dengan APBN bukan hubungan langsung, tetapi tidak langsung, misalnya dalam hal pemerintah menyertakan tambahan modal dalam BUMN atau dalam hal adanya setoran bagian laba BUMN untuk pemerintah merupakan pos-pos pembiayaan APBN.

C. Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Musgrave, keuangan negara tidak hanya berhubungan dengan uang masuk sebagai penerimaan negara dan uang keluar sebagai belanja negara. Keuangan negara juga berhubungan dengan fungsi alokasi sumber-sumber ekonomi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, termasuk pertumbuhan ekonomi dan dampaknya terhadap kegiatan ekonomi masyarakat. Dengan demikian tujuan Pengelolaan Keuangan Negara adalah:

1. Mempengaruhi pertumbuhan ekonomi

Keuangan negara, melalui penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/belanja negara dapat mempengaruhi bekerjanya mekanisme harga. Pungutan pajak kepada masyarakat di satu titik akan meningkatkan penerimaan negara, namun di lain pihak akan mengurangi daya beli masyarakat sehingga mengurangi permintaan masyarakat. Sebaliknya, belanja pemerintah, yang digunakan untuk membeli barang dan jasa dari masyarakat, akan mendorong ekonomi masyarakat dan kemudian akan menambah daya beli masyarakat.

Lalu, bagaimana hubungan antara penerimaan negara dengan belanja negara seperti yang dikelola dalam APBN? Apabila penerimaan negara melebihi pengeluaran negara, yang berarti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) akan mengalami surplus. Surplus berarti penerimaan negara cukup untuk mendanai belanja pemerintah, namun di lain pihak akan mengurangi daya beli masyarakat (karena beban pajak yang tinggi) dan terjadi ketidakseimbangan antara penawaran dan permintaan. Sebaliknya, apabila pengeluaran lebih besar dari penerimaannya, yang berarti APBN defisit, defisit akan menambah daya beli masyarakat lebih besar. Apabila permintaan masyarakat atas barang dan jasa melebihi penawarannya, harga-harga barang dan jasa akan naik atau terjadi inflasi dan jika penawaran lebih besar dari permintaannya maka harga-harga akan turun atau deflasi.

2. Menjaga stabilitas ekonomi

APBN dapat juga digunakan sebagai alat untuk mengatasi inflasi dan deflasi, serta untuk memelihara stabilisasi perekonomian dengan cara melakukan defisit APBN atau surplus APBN. Dengan demikian tugas dan fungsi negara menjadi lebih penting karena tidak sekedar menyelenggarakan pertahanan dan keamanan, menyelenggarakan peradilan dan menyediakan barang publik semata, namun juga menjaga kestabilan perekonomian.

3. Merealokasi sumber-sumber ekonomi

Pendapat Keynes kemudian dikembangkan oleh Richard Musgrave. Dalam bukunya yang berjudul *"The theory of Public Finance"*, Musgrave menyatakan bahwa tugas dan fungsi negara meliputi: realokasi sumber-sumber daya ekonomi, redistribusi pendapatan, dan stabilisasi. Realokasi sumber-sumber ekonomi dilakukan dengan memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang terbatas secara optimal. Apabila sumber daya yang ada di masyarakat tersebut tidak terdistribusikan secara optimal akan menimbulkan ketidakseimbangan dalam perekonomian negara

4 . Mendorong Re-distribusi Pendapatan

Melalui kebijakan fiskal dalam APBN, pemerintah dapat mendorong terjadinya redistribusi pendapatan agar tidak terjadi kesenjangan antara golongan masyarakat kaya dan golongan masyarakat miskin secara menyolok. Untuk menciptakan keadilan,

pemerintah akan mengenakan pajak yang lebih banyak kepada kelompok masyarakat yang lebih mampu (*ability to pay principle*) dan mengalokasikannya dalam bentuk pengeluaran/belanja negara yang berpihak kepada masyarakat yang kurang mampu (*pro poor*).

D. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan mandat Undang Undang ini, fungsi pemegang kekuasaan umum atas pengelolaan keuangan negara tersebut dijalankan dalam bentuk:

1. selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan dikuasakan kepada Menteri Keuangan
2. selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga negara dikuasakan kepada masing-masing menteri/pimpinan lembaga
3. penyerahan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
4. kekuasaan di bidang fiskal tidak termasuk kewenangan di bidang moneter. Untuk mencapai stabilitas nilai rupiah, penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral, yakni Bank Indonesia yang tunduk pada peraturan perundangan di bidang moneter.

Adapun kekuasaan yang dimaksud selanjutnya sebagai berikut:

- 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

Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) yang berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional. Para menteri dan pimpinan lembaga negara pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai bidang tugas dan fungsi masing-masing.

Pembagian kewenangan yang jelas, dalam pengelolaan keuangan negara antara Menteri Keuangan dan menteri teknis tersebut diharapkan dapat memberikan jaminan

terlaksananya mekanisme saling uji (*check and balance*) dan jaminan atas kejelasan akuntabilitas Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara dan Menteri Teknis sebagai Pengguna Anggaran. Selain itu, pembagian kewenangan ini memberikan fleksibilitas bagi menteri teknis, sebagai pengguna anggaran, untuk mengatur penggunaan anggaran kementeriannya secara efisien dan efektif dalam rangka optimalisasi kinerja kementeriannya untuk menghasilkan *output* yang telah ditetapkan, karena kementerian teknis yang paling memahami operasional kebijakan sektor-sektor yang menjadi bidangnya.

Undang Undang No 17 tahun 2003 ini juga mengatur tentang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yakni dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

E. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Agar tujuan pengelolaan seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek keuangan negara dapat memberikan daya dukung penyelenggaraan pemerintahan negara yang optimal, keuangan negara dikelola berdasarkan asas umum sebagai berikut:

1. **Akuntabilitas** yang berorientasi pada hasil, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara, karena pada dasarnya setiap sen uang negara adalah uang rakyat, dan akuntabilitas ini harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. **Profesionalitas**, yang berarti mengutamakan keahlian dan kompetensi yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
3. **Proporsionalitas**, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
4. **Keterbukaan**, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, yang dalam praktiknya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI).

Bab 3

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

A. Pengertian APBN

Membahas pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) perlu dimulai dari pengertian anggaran negara. Anggaran adalah suatu rencana keuangan yang merupakan perkiraan tentang apa yang akan dilakukan dimasa yang akan datang, sedangkan anggaran negara berarti rencana keuangan yang disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah. Anggaran negara menjadi sangat penting, karena rencana tersebut merupakan keputusan politik antara pemerintah dan badan legislatif, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga apa yang tercantum dalam anggaran pendapatan, anggaran belanja dan anggaran pembiayaan merupakan hasil perhitungan yang kemudian merupakan kebijakan politik yang menyangkut keuangan negara. Anggaran negara juga bisa dipandang sebagai alat pengendalian keuangan negara, karena merupakan batas-batas yang diatur dalam perundangan. Kebijakan yang tercantum dalam anggaran negara mencakup kebijakan fiskal dan moneter.

Berdasarkan UU Nomor 17 tahun 2003 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pada dasarnya, APBN mengandung perkiraan jumlah pendapatan, perkiraan jumlah belanja dan perkiraan pembiayaan. APBN disusun oleh pemerintah dengan tujuan dalam rangka pelaksanaan tugas yang dibebankan kepada Pemerintah.

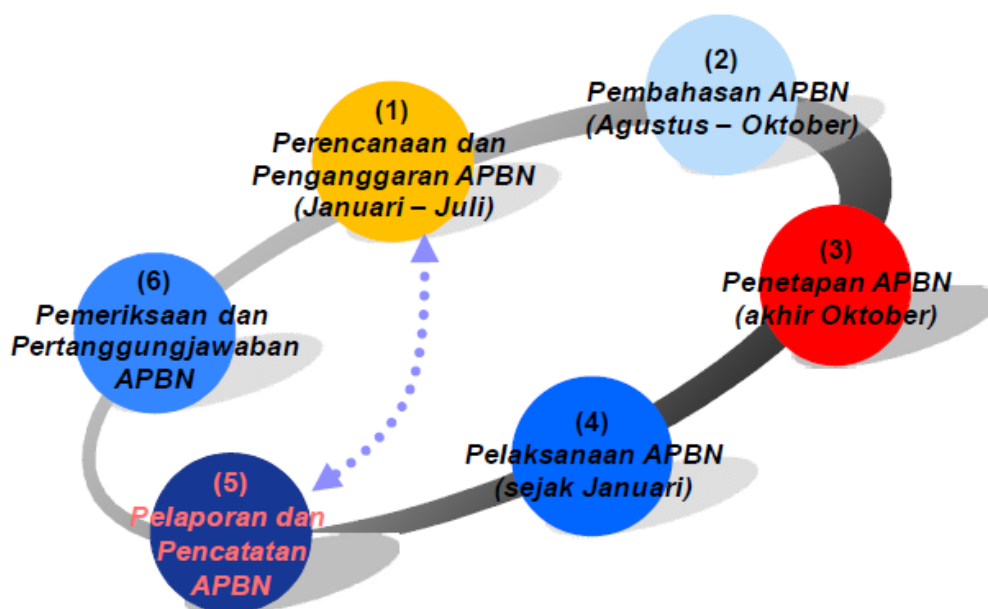
UU Nomor 17 tahun 2003 antara lain menyatakan bahwa pihak yang menyiapkan rancangan APBN adalah pemerintah yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mendapat persetujuan. Dalam prakteknya, RUU APBN itu setelah disetujui oleh DPR baru dinyatakan berlaku setelah disahkan oleh Presiden.

B. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pengelolaan APBN secara keseluruhan dilakukan melalui:

1. Perencanaan APBN
2. Penyusunan APBN
3. Pembahasan APBN
4. Penetapan APBN
5. Pelaksanaan APBN
6. Pelaporan dan Pencatatan APBN
7. Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban APBN

Pentahapan pengelolaan APBN tersebut dapat digambarkan seperti pada siklus di bawah ini.



Gambar 2: Siklus APBN mulai perencanaan sampai dengan pemeriksaan dan pertanggungjawaban

1. Tahap Perencanaan dan Penganggaran APBN

Tahap perencanaan dan penganggaran dimulai pada awal tahun sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Pada tahap ini diawali dengan Presiden menyampaikan arah kebijakan untuk satu tahun ke depan pada sidang kabinet. Kebijakan yang disampaikan oleh Presiden digunakan sebagai bahan acuan dan pertimbangan pada penyusunan arah, prioritas, dan kebijakan tahun yang direncanakan dalam APBN.

Menteri Keuangan menyusun Kapasitas fiskal yang disinkronkan dengan arah kebijakan Presiden. Kapasitas fiskal (*resource envelope*) adalah kemampuan keuangan negara yang dihimpun dari pendapatan negara untuk mendanai anggaran belanja negara yang meliputi Belanja K/L & Belanja Non K/L. Dengan tersusunnya kapasitas fiskal, maka Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas menetapkan ancar-ancar pagu anggaran yg disampaikan kepada KL sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja K/L. Penyusunan RAPBN dimulai dari pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR, Penetapan pagu Anggaran dan penyusunan RAPBN serta Nota Keuangan.

2. Tahap Pembahasan APBN

Nota Keuangan dan RUU APBN beserta Himpunan RKA-KL yang telah dibahas dalam Sidang Kabinet disampaikan Pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Agustus. Pimpinan DPR menyampaikan pemberitahuan kepada DPD rencana pembahasan RUU APBN.

Pembahasan RUU APBN dan Nota Keuangan dilakukan pemerintah dengan DPR melalui dua tahapan yaitu rapat kerja dengan Badan Anggaran dan rapat kerja dengan Komisi DPR.

Rapat kerja dengan Badan Anggaran, Pemerintah diwakili oleh Menteri Keuangan dan Bappenas. Rapat kerja komisi I sampai komisi XI, pemerintah diwakili oleh Menteri/Ketua Lembaga sesuai mitra kerja komisi. Rapat ini membahas RKA-K/L. Hasil pembahasan ini disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran untuk disinkronisasi. DPR dapat memberikan usulan sesuai dengan hak budget yang dimilikinya. Oleh karena itu, RKAKL sebagai bahan penyusunan RUU APBN dapat dilakukan penyesuaian

Hasil rapat dari masing-masing panitia kerja dan komisi disampaikan kepada Badan Anggaran untuk ditetapkan. Selanjutnya rapat paripurna DPR untuk menyatakan persetujuan/penolakan dari setiap fraksi serta penyampaian pendapat akhir pemerintah. Setelah penyampaian pendirian akhir masing-masing fraksi selanjutnya dengan menggunakan hak budget yang dimilikinya DPR yaitu menyetujui atau menolak RUU APBN.

3. Tahap Penetapan APBN

Dalam sidang paripurna DPR menyetujui RUU APBN, pada kesempatan ini pula DPR mempersilahkan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan untuk menyampaikan sambutannya bertalian dengan keputusan DPR tersebut. Sesuai dengan ketentuan yang ada, agar RUU APBN yang telah disetujui DPR dapat berlaku efektif maka Presiden mengesahkan RUU APBN itu menjadi UU APBN.

Setelah UU APBN disetujui DPR dan disahkan oleh Presiden, tugas pemerintah selanjutnya adalah menetapkan Alokasi Anggaran KL. Alokasi Anggaran KL ini berpedoman pada hasil pembahasan APBN yang dituangkan dalam Berita Acara Hasil Kesepakatan Pembahasan Rancangan APBN antara Pemerintah dan DPR. Berdasarkan alokasi anggaran, maka Kementerian/Lembaga menyesuaikan RKA-K/L sebagai dasar penyusunan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

4. Pelaksanaan APBN

Pelaksanaan anggaran diawali dengan disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) oleh Menteri Keuangan. Dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran.

Dokumen tersebut merupakan acuan dan dasar hukum pelaksanaan APBN yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga dan Bendahara Umum Negara. Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran adalah Daftar Isian Pelaksanaan

Anggaran (DIPA) dan dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA. Sedangkan dokumen pembayaran antara lain terdiri dari Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Pasal 17 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan dan berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, pedoman dalam rangka tata cara pelaksanaan APBN diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

5. Pelaporan dan Pencatatan APBN

Bersamaan dengan tahapan pelaksanaan APBN, K/L dan Bendahara Umum Negara melakukan pelaporan dan pencatatan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sehingga menghasilkan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang terdiri atas Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK).

Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. BPK melakukan audit atas laporan keuangan pemerintah. Hasil dari laporan dan pencatatan APBN ini merupakan bahan untuk menyusun APBN tahun berikutnya.

3. Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban APBN

Atas LKPP, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan pemeriksaan, dan LKPP yang telah diaudit oleh BPK tersebut disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk dibahas dan disetujui. Dalam pelaksanaan APBN sebenarnya terdapat pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit terkait. Pengawasan tersebut dilakukan oleh atasan langsung pengelola keuangan dan Aparat pengawas Internal Pemerintah (APIP) masing-masing K/L.

C. Struktur dan Format Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Sejak tahun anggaran 1969/70 sampai dengan 1999/2000 APBN disusun dalam bentuk rekening scontro (*T account*). Di sebelah debet, dicantumkan semua penerimaan dan di sebelah kredit dicantumkan semua pengeluaran. Mulai tahun anggaran 2000 struktur dan format APBN disusun dalam bentuk stafel (*I account*). Struktur APBN yang demikian itu disesuaikan dengan standar yang berlaku secara internasional sebagaimana

digunakan dalam statistik keuangan pemerintah (*Government Finance Statistics*). Struktur dan format APBN seperti ini dapat digunakan untuk beberapa tujuan yaitu:

1. Untuk meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN
2. Mempermudah melakukan analisis komparasi mengenai perkembangan operasi fiskal pemerintah dengan berbagai negara lain.
3. Mempermudah analisis, pemantauan, dan pengendalian pelaksanaan dan pengelolaan APBN sehingga dapat diambil langkah-langkah untuk memperkecil diskrepansi dengan data pembiayaan Bank Indonesia.
4. Menghadapi pelaksanaan desentralisasi fiskal sesuai dengan dengan UU No. 33 tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Mulai Maret 2003 seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, format RAPBN meski menggunakan I-Account mengalami perubahan format pada struktur anggarannya. UU Keuangan Negara mengamanatkan format baru yang disebut format anggaran terpadu (*unified budget*), yakni tidak ada pemisahan antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan, tetapi digabungkan menjadi satu.

Berikut ini digambarkan perbedaan forma T Account dan I Account dalam APBN

Format T-account		Format I-account
PENERIMAAN NEGARA	BELANJA NEGARA	
A. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Migas - Minyak Bumi - Gas Alam 2. Penerimaan Bukan Migas - PPh - PPN - Bea Masuk - Cukai - Pajak Ekspor - PBB dan BPHTB - Pajak Lainnya - PNBP B. Penerimaan Pembangunan 1. Pinjaman Program 2. Pinjaman Proyek	A. Belanja Rutin 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Rutin Daerah 4. Bunga dan Cicilan hutang 5. Pengeluaran Rutin Lainnya B. Belanja Pembangunan 1. Pembangunan Rupiah 2. Pembangunan Proyek	A. Pendapatan Negara dan Hibah I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan 2. PNBP II. Penerimaan Hibah B. Belanja Negara I. Belanja Pemerintah Pusat 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja Lain-lain II. Transfer ke Daerah 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian C. Keseimbangan Primer D. Surplus/Defisit Pembayaran E. Pembiayaan
TOTAL	TOTAL	

Adapun struktur dan format pokok RAPBN yang berlaku sejak TA 2016 dapat dilihat pada tabel berikut.

STRUKTUR DAN FORMAT RINGKAS APBN	
A. PENDAPATAN NEGARA	
I. PENERIMAAN DALAM NEGERI	
1. Penerimaan Perpajakan	
a. Pajak Dalam Negeri	
b. Pajak Perdagangan Internasional	
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	
a. Penerimaan SDA	
b. Pendapatan Bagian Laba BUMN	
c. PNBP Lainnya	
d. Pendapatan BLU	
II. PENERIMAAN HIBAH	
B. BELANJA NEGARA	
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	
1. Belanja Kementerian/Lembaga	
2. Belanja Non-Kementerian/Lembaga	
a. Pembayaran Bunga Utang	
b. Subsidi	
c. Belanja Hibah	
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	
1. Transfer Ke Daerah	
a) Dana Perimbangan	
1) Dana Transfer Umum	
a) Dana Bagi Hasil	
b) Dana Alokasi Umum	
2) Dana Transfer Khusus	
b) Dana Insentif Daerah	
c) Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan D.I.Y.	
2. Dana Desa	
C. KESEIMBANGAN PRIMER	
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A-B)	
E. PEMBIAYAAN	
1. Pembiayaan Dalam Negeri	
a) Perbankan Dalam Negeri	
b) Non Perbankan Dalam Negeri	
2. Pembiayaan Luar Negeri	
a. Pinjaman Proyek	
b. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang	
c. Pinjaman Program dan Penundaan Cicilan Hutang	

D. Reformasi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Penyusunan APBN dimaksudkan sebagai penjabaran rencana kerja Pemerintah untuk kurun waktu satu tahun. Penyusunannya disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam penyusunan ini diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Menurut UU Nomor 17 tahun 2003, dalam hal anggaran diperkirakan mengalami defisit, defisit yang terjadi dibatasi maksimal 3 % dari Produk Domestik Bruto dan jumlah pinjaman untuk membiayai defisit tersebut maksimal adalah 60 % dari Produk Domestik Bruto. Apabila anggaran diperkirakan akan surplus, Pemerintah dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada DPR dengan mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Mulai APBN tahun 2005, format penyusunan APBN menggunakan format baru yakni format anggaran terpadu (*unified budget*) yang melebur anggaran rutin dan pembangunan ke dalam satu format anggaran. Penggabungan belanja rutin (meliputi gaji, pemeliharaan, perjalanan dinas dan belanja barang) dengan belanja pembangunan diharapkan akan mengurangi alokasi yang tumpang tindih. Bersamaan dengan itu, dilakukan juga reklasifikasi belanja negara, khususnya belanja negara untuk pemerintah pusat. Beberapa perubahan pokok dalam format anggaran ditampilkan dalam gambar berikut:



Gambar 4: Perubahan Dalam Sistem Penganggaran Negara.

Disamping format anggaran terpadu, akan dilakukan perbaikan efisiensi dan efektivitas pengelolaan belanja negara serta penyempurnaan manajemen negara melalui anggaran berbasis kinerja, rencana anggaran berjangka menengah (*medium term expenditure frame work*), standar akuntansi pemerintah, reklasifikasi belanja menurut fungsi, organisasi dan jenis.

Penerapan anggaran terpadu dan reklasifikasi belanja negara tersebut dimaksudkan untuk:

1. Menghilangkan duplikasi anggaran yang disebabkan tidak tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional dengan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik.
2. Memudahkan penyusunan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) guna memperjelas keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dengan penganggaran organisasi.
3. Memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan keuangan pemerintah.
4. Meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah dengan mengacu kepada format keuangan pemerintah sesuai standar internasional.

Salah satu aspek reformasi keuangan negara yang menyangkut penganggaran adalah penerapan anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) adalah penyiapan anggaran negara dimana mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran (*outputs*) dan manfaat yang dihasilkan (*outcomes*) dari belanja yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian,

anggaran negara akan dituangkan dalam program dan kegiatan untuk mencapai kinerja tahunan dan terintegrasi dari rencana kinerja tahunan (Renja)/operasional Renstra dan anggaran tahunan yang konsisten dari tahun ke tahun sesuai dengan kerangka belanja jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) yang sudah anda pahami.

E. Reformasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Pemerintah bersama DPR, pada tanggal 14 Januari 2004, mensahkan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. UU perbendaharaan Negara tersebut merupakan ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut atas disahkannya UU Nomor 17 Tahun 2003. Menurut UU Nomor 1 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan definisi tersebut, cakupan ruang lingkup Perbendaharaan Negara meliputi:

1. Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah.
2. Pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara/daerah.
3. Pengelolaan kas negara/daerah.
4. Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah.
5. Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah
6. Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah
7. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD
8. Penyelesaian kerugian negara/daerah
9. Pengelolaan keuangan badan layanan umum, dan
10. Perumusan standar, kebijakan, sistem, dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pelaksanaan anggaran dilakukan melalui pembagian tugas antara Menteri Keuangan selaku pemegang kewenangan kebendaharaan dengan Menteri Negara/Lembaga selaku pemegang kewenangan administratif. Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 1 Tahun 2004 dijelaskan bahwa kewenangan administratif yang dimiliki menteri negara/lembaga mencakup kewenangan untuk melakukan perikatan atau tindakan lain yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, kewenangan melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada menteri negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Sedangkan dalam upaya melaksanakan kewenangan kebendaharaan, Menteri Keuangan merupakan pengelola keuangan yang berfungsi sebagai kasir, pengawas keuangan, dan sekaligus sebagai manajer keuangan.

Fungsi pengawasan yang dimiliki menteri keuangan terbatas pada aspek *rechmatigheid* (ketaatan pada aturan hukum) dan *wetmatigheid* (ketaatan pada aturan perundangan) serta hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh menteri negara/lembaga atau *post-audit* yang dilaksanakan oleh aparat pengawasan fungsional.

F. Tahap-tahap Pelaksanaan APBN

1. Tahapan Pembuatan Komitmen

Pada tahapan ini, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan. Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/ perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Dalam rangka melaksanakan kewenangannya KPA menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), serta menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan anggaran untuk melaksanakan sebagian kewenangan KPA.

2. Tahapan Pengujian dan Perintah Pembayaran

Setelah kegiatan dilaksanakan, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk:

- a. melakukan pengujian,
- b. membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan
- c. memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, 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. membebankan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN.

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.

3. Tahapan Pembayaran

Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara (BUN)/Kuasa BUN. Dalam rangka pelaksanaan pembayaran BUN/Kuasa BUN 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.

Apabila persyaratan pencairan dana telah terpenuhi, atas tagihan yang menjadi beban negara tersebut dilakukan pembayaran oleh bendaharawan pengeluaran dengan memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima.
- b. 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.
- c. Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:
 - 1) meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
 - 2) menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
 - 3) menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.
- d. Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan tidak dipenuhi.
- e. Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.

Pengecualian dari ketentuan ini diatur dalam peraturan pemerintah.

Bab 4

Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah

A. Pengertian Pengelolaan Pendapatan Negara dan Hibah

Pendapatan Negara dan Hibah terdiri atas Penerimaan Dalam Negeri dan Hibah. Penerimaan Dalam Negeri terdiri atas Penerimaan Perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak. Dalam bab tiga ini akan diuraikan secara umum jenis-jenis penerimaan negara tersebut dan hibah.

B. Penerimaan Perpajakan

Penerimaan Perpajakan bersumber dari penerimaan Pajak Dalam Negeri dan Pajak Perdagangan Internasional. Penerimaan Pajak Dalam Negeri terdiri atas Pajak Penghasilan Migas dan Non Migas, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) (lihat catatan sebelumnya tentang PBB dan BPHTB), Cukai, dan Pajak Lainnya. Pajak Perdagangan Internasional terdiri atas Bea Masuk dan Pajak Ekspor.

1. Pajak Dalam Negeri

Pajak Dalam Negeri terdiri atas Pajak Penghasilan Non Migas, Pajak Penghasilan Migas, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn BM), Cukai dan Pajak Lainnya. Ada dua jenis pajak dalam negeri yang telah diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah yakni Pajak Bumi dan Bangunan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) tidak dibahas di sini.

a. Pajak Penghasilan Non Migas

Seperti disebutkan di muka penerimaan dari Pajak Penghasilan bersumber dari Pajak Penghasilan Non Migas dan Pajak Penghasilan Migas.

Objek Pajak Penghasilan adalah penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak selama tahun pajak. Penghasilan adalah tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri yang dikelompokkan dalam empat kelompok, yaitu:

- 1) penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktek dokter, notaris, aktuaris, akuntan, pengacara dan sebagainya.
- 2) penghasilan dari usaha dan kegiatan.

- 3) penghasilan dari modal yang berupa harta gerak ataupun harta tidak bergerak seperti bunga, deviden, sewa, keuntungan, penjualan harta atau hak yang tidak dipergunakan untuk usaha dan sebagainya.
- 4) penghasilan lain-lain seperti pembebasan hutang, hadiah dan sebagainya.

Selain hal-hal yang ditentukan sebagai objek pajak ada juga yang ditentukan tidak termasuk objek pajak, yaitu:

- 1) bantuan atau sumbangan.
- 2) harta hibahan yang diterima oleh keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat, dan oleh badan keagamaan atau badan pendidikan atau badan sosial atau pengusaha kecil termasuk koperasi yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan atau penguasaan antara pihak-pihak yang bersangkutan.
- 3) warisan.
- 4) harta termasuk setoran tunai yang diterima oleh suatu badan sebagai pengganti saham atau pengganti penyertaan modal.
- 5) penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima dalam bentuk natural.
- 6) pembayaran dari perusahaan asuransi kepada orang pribadi sehubungan dengan asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi bea siswa.
- 7) dividen atau bagian laba yang diterima perseroan terbatas sebagai wajib pajak dalam negeri, koperasi, yayasan, atau organisasi yang sejenis, badan usaha milik negara/daerah dari penyertaan modal pada badan usaha yang didirikan dan bertempat kedudukan di Indonesia.
- 8) iuran yang diterima atau diperoleh dari dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan, baik yang dibayar oleh pemberi kerja maupun pegawai, dan penghasilan dana pensiun tersebut dari modal yang ditanamkan dalam bidang-bidang tertentu yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
- 9) bagian laba yang diterima atau diperoleh dari anggota perseroan komanditer, persekutuan, perkumpulan, firma dan kongsi.
- 10) bunga obligasi yang diterima perusahaan reksadana.
- 11) penghasilan yang diterima oleh perusahaan modal ventura berupa bagian laba dari badan pasangan usaha yang didirikan dan menjalankan usaha atau kegiatan di Indonesia.

Subjek Pajak Penghasilan adalah orang pribadi atau perorangan dan badan hukum di luar perusahaan minyak bumi tetapi tidak termasuk pejabat-pejabat

Perwakilan Diplomatik, Konsulat dan pejabat negara asing serta orang yang bekerja dan bertempat tinggal bersama mereka dan berkebangsaan asing selama mereka tidak melaksanakan kegiatan yang bersifat perusahaan di Indonesia (secara timbal balik) dan organisasi internasional dan pejabat perwakilan organisasi internasional. Ketentuan tentang pajak penghasilan diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan UU Nomor 36 tahun 2008.

b. Pajak Penghasilan Migas

Oleh karena pemerintah belum memiliki kemampuan teknologi yang memadai untuk mengeksplorasi maupun mengeksploitasi minyak bumi maka perusahaan-perusahaan yang akan melakukan kegiatan di bidang minyak bumi dan gas alam harus mendapat izin dari Pertamina. Melalui perjanjian dengan Pertamina ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak antara lain kontraktor harus menyerahkan sebagian dari minyak dan gas alam yang dihasilkannya kepada Pertamina, membayar pajak atas penghasilan yang diperolehnya (Pajak Penghasilan MIGAS), membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan jenis-jenis pajak lainnya.. Perjanjian antara Indonesia dengan perusahaan kontraktor minyak semula dilaksanakan dalam bentuk perjanjian Kontrak Karya (*Contract of Work*), dan Kontrak Bagi Hasil (*Production Sharing Contract*) dan terakhir dalam Kontrak Bagi Hasil yang Disempurnakan (*Modified Production Sharing Contract*) atau yang dikenal sebagai Kontrak Operasi Bersama (*Joint Operation Contract*) yang mulai berlaku tahun 1977. Perbedaan yang utama dari berbagai macam Kontrak tersebut adalah bagian Indonesia yang lebih menguntungkan.

c. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah

Pajak Pertambahan Nilai merupakan pajak tidak langsung, yang dikenakan atas transaksi penyerahan Barang Kena Pajak maupun pemanfaatan Jasa Kena Pajak. Pada dasarnya pengenaan Pajak Pertambahan Nilai akan dibebankan kepada konsumen akhir. Karena merupakan pajak tidak langsung, pengenaan Pajak Pertambahan Nilai atas Barang Kena Pajak yang sama dapat dikenakan berkali-kali. Namun demikian, Pajak Pertambahan Nilai yang harus dibayar setiap pengenaan PPN tersebut, terlebih dahulu harus diperhitungkan dengan pajak masukan yang berkaitan dengan pengadaan Barang Kena Pajak tersebut. Ini berarti bahwa PPN atas penyerahan Barang Kena Pajak pada setiap transaksi tersebut dikenakan atas nilai tambah dari Dasar Pengenaan Pajak setiap transaksi.

Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah diatur pertama kali dalam Undang-undang No 8 tahun 1983 dan terakhir diubah menjadi Undang Undang No 42 tahun 2009 tentang perubahan ketiga atas Undang Undang No 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

d. Cukai

Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik yang ditentukan yang disebut Barang Kena Cukai (BKC). Cukai diatur dalam Undang-undang No. 11 tahun 1995 tentang Cukai sebagaimana telah dirubah menjadi Undang-undang No. 39 tahun 2008 tentang cukai.

Yang dimaksud dengan BKC yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya perlu dibatasi dan diawasi. Subjek cukai adalah pengusaha pabrik atau pengusaha tempat menimbun dan importir BKC sedangkan sebagai objek adalah Barang Kena Cukai (BKC) yang terdiri atas:

- 1) Etil alkohol atau etanol dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya.
- 2) Minuman yang mengandung etil alkohol dalam kadar berapapun dengan tidak mengindahkan bahan yang digunakan dan proses pembuatannya termasuk konsentrat yang mengandung etil alkohol.
- 3) Hasil tembakau yang meliputi sigaret, cerutu, rokok daun, tembakau iris dan hasil pengolahan tembakau lainnya.

e. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

PBB adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah dan atau bangunan. Keadaan subyek (siapa yang membayar) tidak ikut menentukan besarnya pajak. PBB terbagi ke dalam beberapa sektor, yaitu Sektor Perkotaan, Sektor Pedesaan, Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan Migas dan Pertambangan Umum.

PBB Sektor Pedesaan dan PBB Sektor Perkotaan dialihkan pajak pusat menjadi pajak daerah selambat-lambatnya tanggal 1 Januari 2014. Akan tetapi pemerintah daerah yang telah siap dengan infrastrukturnya dapat melaksanakan kebijakan ini per 1 Januari 2011. BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) per 1 Januari 2011 telah dialihkan administrasinya dari pajak Pemerintah pusat menjadi pajak daerah sesuai amanat UU Nomor 28 tahun 2009 tentang PDRD. Oleh karena itu, sejak tahun 2011 penerimaan BPHTB sudah tidak dicatat lagi dalam APBN. PBB yang menjadi hak pemerintah pusat adalah PBB

Sektor Perkebunan, Sektor Perhutanan, dan Sektor Pertambangan Migas dan Pertambangan Umum.

f. Pajak Lainnya

Penerimaan negara yang tercantum dalam Pos Pajak Lainnya adalah penerimaan dari Bea Materai. Bea Materai merupakan pajak atas dokumen yang diatur dalam UU Nomor 13 tahun 1985 tentang Bea Materai. Dokumen yang dikenakan Bea Materai adalah dokumen yang berbentuk:

- 1) Surat perjanjian dan surat-surat lainnya yang dibuat dengan tujuan untuk digunakan sebagai alat pembuktian mengenai perbuatan, kenyataan atau keadaan yang bersifat perdata
- 2) Akta-akta Notaris termasuk salinannya
- 3) Akta-akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) termasuk rangkap-rangkapnya
- 4) Surat yang memuat jumlah uang, yaitu:
 - a) yang menyebutkan penerimaan uang
 - b) yang menyatakan pembukuan uang atau penyimpanan uang dalam rekening di Bank
 - c) yang berisi pemberitahuan saldo rekening di Bank, atau
 - d) yang berisi pengakuan bahwa hutang uang seluruhnya atau sebagainya telah dilunasi atau diperhitungkan;
- 5) Surat berharga seperti wesel, promes, dan aksep; atau
- 6) Dokumen yang digunakan sebagai alat pembuktian di muka Pengadilan; yaitu :
 - a) surat-surat biasa dan surat-surat kerumahtanggaan;
 - b) surat-surat yang semula tidak dikenakan Bea Materai berdasarkan tujuannya, jika digunakan untuk tujuan lain atau digunakan oleh orang lain, selain dari maksud semula.

Besaran tarif bea materai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1995, yang terakhir kali mengalami perubahan tarif dan batas pengenaan harga nominal sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 tahun 2000. Benda Materai terdiri atas Materai tempel dan kertas Materai. Bentuk, ukuran dan warna benda materai ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

2. Pajak Perdagangan Internasional

Sebagaimana disebutkan di muka penerimaan dari Pajak Perdagangan Internasional terdiri atas Bea Masuk dan Pajak Ekspor.

a. Bea Masuk

Penerimaan negara yang tercantum dalam Pos Bea Masuk pada APBN, adalah penerimaan yang berasal dari pembayaran bea masuk oleh para importir

sehubungan dengan kegiatan memasukkan barang ke dalam Daerah Pabean. Jadi yang menjadi Objek Bea Masuk adalah barang yang dimasukkan kedalam Daerah Pabean (barang yang diimpor). Menurut Undang-undang No. 17 tahun 2006 tentang Kepabeanan maka yang dimaksud sebagai Daerah Pabean adalah wilayah Republik Indonesia yang didalamnya berlaku Undang-undang Kepabeanan. Sedangkan yang menjadi Subjek Bea Masuk adalah pihak-pihak yang pada prinsipnya harus bertanggung jawab atas pembayaran Bea Masuk dimaksud yaitu pihak-pihak yang memasukkan barang ke dalam Daerah Pabean (importir).

Pada dasarnya tujuan bea masuk adalah melindungi industri dalam negeri dari masuknya barang-barang yang berasal dari dalam luar negeri. Namun seiring dengan diberlakukannya kawasan bebas perdagangan (yaitu ASEAN FreeTrade Area/AFTA), yang akan menghapuskan semua bea masuk impor barang bagi Indonesia pada tahun 2015, maka manfaat-manfaat bea masuk sebagai pelindung industri dalam negeri juga akan hilang, dan hal ini merupakan tantangan bagi pengusaha/produsen Indonesia untuk dapat meningkatkan daya saing

b. Pajak Ekspor

Penerimaan negara yang tercantum dalam Pos Pajak Ekspor pada APBN adalah penerimaan sebagai hasil pungutan pajak yang dikenakan atas ekspor beberapa komoditi tertentu misalnya kulit, rotan mentah, kayu gelondongan, karet, kopra, kopi dan sebagainya.

Kebijaksanaan negara di bidang ekspor berkaitan dengan upaya-upaya yang di satu pihak ditujukan untuk mendorong ekspor barang jadi, menciptakan lapangan kerja, mendorong industri hilir, dan meningkatkan pendapatan devisa tetapi di pihak lain ditujukan untuk membatasi ekspor jenis komoditi tertentu dalam rangka usaha menciptakan lapangan kerja misalnya dengan dibatasinya ekspor kulit mentah, rotan mentah dan kayu gelondongan. Untuk membatasi ekspor komoditi tersebut dikenai pajak ekspor yang tinggi.

C. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) meliputi penerimaan negara yang bersumber dari Penerimaan Sumber Daya Alam (SDA), Bagian Pemerintah atas laba BUMN, Surplus Bank Indonesia, dan Penerimaan Negara Bukan Pajak lainnya. Ketentuan tentang PNBP diatur dalam UU Nomor 20 tahun 1997.

1. Penerimaan Sumber Daya Alam

a. Penerimaan Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Alam

Penerimaan sumber daya alam minyak bumi dan gas alam adalah penerimaan Pemerintah dari sektor minyak bumi dan gas alam. Seperti diuraikan terdahulu,

dari sektor minyak bumi Pemerintah memperoleh bagian dari minyak bumi dan gas alam yang dihasilkan sesuai dengan isi perjanjian/kontraknya dengan Pertamina yang besar kecilnya dipengaruhi oleh harga rata-rata minyak mentah di pasar internasional, tinggi-rendahnya tingkat produksi dan rata-rata nilai tukar Rupiah; bagian Pemerintah ini langsung disetor ke rekening Pemerintah di Bank Indonesia.

b. **Penerimaan Sumber Daya Alam Lainnya**

Penerimaan negara dari sumber daya alam lainnya adalah bagian negara dari penerimaan sektor kehutanan, pertambangan umum, dan perikanan.

2. Bagian Pemerintah atas Laba BUMN

Penerimaan ini merupakan imbalan kepada pemerintah pusat selaku pemegang saham Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Imbalan ini disebut juga *return on equity* yang dihitung berdasarkan persentase tertentu terhadap laba bersih (*Pay Out Ratio/ POR*). Untuk meningkatkan penerimaan ini banyak usaha/kebijaksanaan yang telah dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan kinerja BUMN antara lain dengan merger beberapa BUMN baik yang bergerak dalam sektor riil atau perbankan.

3. Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya

Penerimaan Negara Bukan Pajak lainnya adalah penerimaan negara yang tidak termasuk dalam huruf 1) s/d 3) di atas sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 20 tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah No. 35 tahun 1994. Penerimaan Negara Bukan pajak lainnya ini dapat dibedakan dalam dua macam yaitu penerimaan yang bersifat umum dan penerimaan yang bersifat fungsional.

a. **Penerimaan Yang Bersifat Umum**

Penerimaan yang bersifat umum terdapat pada semua Kementerian/Lembaga yaitu yang tidak bertalian dengan tugas-tugas Kementerian/Lembaga, misalnya penjualan barang-barang yang lebih, atau rusak dan tidak dipakai, penerimaan sewa atau jasa gedung dan sebagainya. Penerimaan negara bukan pajak yang bersifat umum ini dihasilkan oleh hampir semua Kementerian/Lembaga.

b. **Penerimaan Yang Bersifat Fungsional**

Penerimaan negara bukan pajak yang bersifat fungsional adalah penerimaan PNBP yang dihasilkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi KL/unit/satker khususnya dlm bidang pelayanan masyarakat. Setiap Kementerian/Lembaga memiliki PNBP fungsional yang berbeda-beda, misalnya penerimaan layanan SIM dihasilkan oleh Kepolisian RI, penerimaan layanan paspor dihasilkan oleh Ditjen. Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM, penerimaan uang nikah, talak dan rujuk dihasilkan oleh Kementerian Agama dan sebagainya.

4. Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)

Pendapatan BLU merupakan PNBPN yang dipungut oleh instansi pemerintah atas produk layanan yang diberikan kpd masyarakat, dimana pendapatan yang diperoleh melalui mekanisme BLU ini dapat langsung digunakan oleh instansi yang bersangkutan. BLU 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 (contoh : rumah sakit, perguruan tinggi negeri).

D. Penerimaan Hibah

Hibah adalah pendapatan pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa dari pemerintah lainnya, perusahaan negara/daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus-menerus. Hibah digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional dan/atau mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan. Hibah dapat diterima apabila memenuhi prinsip transparan, akuntabel, efisien dan efektif, kehati-hatian, tidak ada ikatan politik, dan tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan negara.

Pos penerimaan hibah baru mulai ada dalam APBN sejak APBN menggunakan struktur baru yaitu tahun 2000. Realisasinya penerimaannya baru mulai pada tahun 2001. Awalnya penerimaan hibah hanya dicatat realisasinya tetapi tidak dianggarkan dalam APBN. Akan tetapi, sehubungan dgn adanya beberapa program Pemerintah yang dibiayai melalui hibah, penerimaan hibah mulai dianggarkan pertama kali dalam APBN-P 2002.

Bab 5

Pengelolaan Belanja Pemerintah dan Pembiayaan Defisit Anggaran

A. Pengertian Pengelolaan Belanja dan Pembiayaan Defisit Anggaran

Belanja negara adalah pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Seperti disebutkan di muka Belanja Negara terdiri atas Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat terdiri atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain. Anggaran Belanja Daerah terdiri atas Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang. Dana Perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Pada dasarnya belanja negara dilakukan dengan berlandaskan pada prinsip optimalisasi pemanfaatan dana untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan.

Defisit anggaran mengandung arti bahwa anggaran belanja pemerintah lebih besar jika dibandingkan dengan anggaran pendapatannya. Kondisi ini dimaksudkan dalam rangka mempercepat kesejahteraan masyarakat dengan memperbesar belanja negara, karena belanja pemerintah mempunyai efek ganda dalam menumbuhkan kegiatan ekonomi yang sekaligus meningkatkan lapangan kerja. Defisit ini perlu didanai dari berbagai sumber pembiayaan, termasuk hutang.

B. Belanja Pemerintah

Belanja pemerintah yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara terdiri atas belanja pemerintah pusat dan belanja pemerintah daerah.

1. Belanja Pemerintah Pusat

Dalam format baru APBN, disisi Belanja Pemerintah Pusat tidak dikenal lagi pemisahan antara belanja rutin dengan belanja pembangunan. Sebelumnya, pengelompokan belanja rutin dengan belanja pembangunan dimaksudkan untuk memberi penekanan pada arti penting anggaran pembangunan. Namun dalam pelaksanaannya justru menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan dan penyimpangan anggaran. Dalam rangka menghilangkan kelemahan tersebut serta sebagai antisipasi pelaksanaan sistem perencanaan fiskal yang terdiri atas sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan kerangka

pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure frame work*) dan berbasis kinerja, maka pemisahan antara belanja rutin dengan belanja pembangunan tersebut ditiadakan.

Jenis-jenis Belanja Pemerintah Pusat adalah sebagai berikut:

- a. **Belanja pegawai**, merupakan kompensasi, baik berupa uang ataupun barang yang diberikan kepada aparatur negara, yang bertugas diluar negeri maupun dalam negeri, sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
- b. **Belanja barang**, merupakan belanja negara yang digunakan untuk pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan. Belanja barang ini dirinci dalam belanja barang, belanja jasa, belanja pemeliharaan, dan belanja perjalanan.
- c. **Belanja modal**, adalah belanja negara yang diarahkan untuk mempercepat penyediaan sarana dan prasarana fisik yang manfaatnya dapat dinikmati lebih dari satu tahun anggaran. Belanja modal tersebut dipergunakan untuk kegiatan investasi pemerintah melalui penyediaan sarana dan prasarana pembangunan dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta belanja modal fisik lainnya.
- d. **Pembayaran bunga utang**, merupakan belanja pemerintah pusat untuk memenuhi sebagian kewajiban dalam negeri maupun kewajiban luar negeri.
- e. **Subsidi**, adalah belanja pemerintah pusat sebagai upaya pemerintah untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu, dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya, serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum.
- f. **Belanja hibah**, merupakan transfer yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau kepada organisasi internasional. Sebagaimana dalam APBN 2004, APBN 2005 juga belum mengalokasikan anggaran hibah mengingat sifatnya yang tidak wajib serta sifat APBN 2005 yang masih defisit.
- g. **Bantuan sosial**, merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian negara/lembaga guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Adapun penggunaannya antara lain untuk penanggulangan bencana alam, serta bantuan untuk sarana peribadatan, bea siswa, pelayanan hukum, usaha ekonomi produktif, dan penanggulangan kemiskinan.
- h. **Pos belanja lain-lain**, merupakan pos untuk menampung belanja Pemerintah Pusat yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis-jenis belanja yang telah disebut di atas, dan dana cadangan umum.

2. Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Dalam rangka mewujudkan sistem perimbangan keuangan mencerminkan pembagian tugas, kewenangan, dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Daerah, UU No. 25 Tahun 1999, yang sudah diamandemen dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengamanatkan bahwa setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus diikuti dengan pembiayaannya (*money follows function*). Mulai tahun 2001 Pemerintah telah menyediakan alokasi anggaran belanja daerah yang dari tahun ke tahun jumlah dan cakupannya cenderung meningkat.

Atas penyerahan desentralisasi tersebut oleh Pemerintah Pusat mengupayakan pemantauan serta evaluasi atas pelaksanaan dana desentralisasi untuk menghindari terjadinya kegiatan yang tumpang tindih antara kegiatan yang dibiayai dengan dana desentralisasi, dan kegiatan dalam program-program yang dibiayai melalui belanja pemerintah pusat, utamanya dana dekonsentrasi, dan dana tugas perbantuan.

a. Transfer ke Daerah

Transfer ke Daerah adalah dana yang dialokasikan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah, mengurangi kesenjangan pendanaan urusan pemerintahan antar daerah, mengurangi kesenjangan layanan publik antar daerah, mendanai pelaksanaan otonomi khusus dan keistimewaan daerah. Transfer ke Daerah mencakup tiga komponen, yaitu: (1) Dana Perimbangan; (2) Dana Insentif Daerah; serta (3) Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta.

1) Dana Perimbangan

Dana Perimbangan yaitu alokasi untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*), dan antardaerah (*horizontal imbalance*), serta mengurangi kesenjangan layanan publik antardaerah. Dana perimbangan diperlukan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan terdiri atas dua macam yaitu Dana Dana Transfer Umum dan Dana Dana Transfer Khusus.

a) Dana Transfer Umum

Dana Transfer Umum merupakan jenis transfer ke daerah yang lebih bersifat *block grant*, yaitu penggunaannya sepenuhnya menjadi kewenangan daerah. Daerah mempunyai diskresi untuk menggunakan Dana Transfer Umum sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah, guna mempercepat pembangunan, meningkatkan sarana/prasarana dan kualitas

layanan publik, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dana Transfer Umum terdiri atas Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Umum.

i. Dana Bagi Hasil (DBH)

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan angka persentase tertentu, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH terdiri atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA).

Dalam pelaksanaannya, penyaluran dana bagi hasil didasarkan atas realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan, dan ditujukan untuk mengoreksi ketimpangan vertikal (*vertical imbalance*). Dana Bagi Hasil yang berasal dari penerimaan perpajakan adalah PPh pasal 21, PPh pasal 25 dan 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri, Pajak Bumi dan Bangunan Perkebunan, Perhutanan, dan Pertambangan (PBB-P3), dan DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT).

DBH SDA merupakan salah satu jenis DBH yang dialokasikan kepada daerah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara daerah penghasil dengan pemerintah pusat. DBH SDA bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam APBN yang dibagi kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu. DBH SDA diberikan kepada daerah penghasil lebih besar dibandingkan dengan daerah nonpenghasil dalam satu provinsi karena daerah nonpenghasil hanya mendapatkan bagian berdasarkan pemerataan. Untuk memberikan hak DBH yang tepat jumlahnya kepada daerah, maka dalam penyaluran DBH juga digunakan prinsip *based on actual revenue*, yaitu besaran DBH SDA kepada daerah disesuaikan dengan realisasi PNBP tahun anggaran berjalan.

ii. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang disediakan oleh Pusat untuk dialokasikan kepada Daerah dengan tujuan terutama untuk mengatasi kesenjangan horizontal (*horizontal imbalance*) antar daerah, dan dialokasikan dalam bentuk *block grant*. Menurut UU No. 33 tahun 2004 jumlah dana tersebut sebanyak-banyaknya disediakan 26 % dari Penerimaan Dalam Negeri bersih setelah dikurangi dengan dana bagi hasil dan dana alokasi khusus. Penggunaan dana ini diserahkan kepada Daerah dengan memperhatikan prioritas dan kebutuhan

masing-masing daerah, yang merupakan tugas dan kewenangan daerah.

b) Dana Transfer Khusus

Sesuai dengan sifatnya, Dana Transfer Khusus (*specific grant*) dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kegiatan tertentu yang menjadi urusan daerah, baik kegiatan yang bersifat fisik maupun nonfisik. Penggunaannya diarahkan untuk mendukung pencapaian prioritas dan sasaran nasional, yang meliputi dimensi pembangunan manusia, dimensi pembangunan sektor unggulan, serta dimensi pemerataan dan kewilayahan. Selain itu, Dana Transfer Khusus juga digunakan untuk memenuhi amanat dari peraturan perundangundangan. Dana Transfer Khusus terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK non Fisik.

DAK fisik digunakan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional yang sifatnya fisik seperti membangun ruang kelas baru, mengadakan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, pertanian, serta perumahan dan permukiman. Sedangkan DAK Nonfisik terdiri atas delapan jenis, yaitu dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD), dana Tunjangan Profesi Guru PNSD, dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), Bantuan Operasional Keluarga Berencana (BOKB), dana Peningkatan Kapasitas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah (PK2UKM), termasuk dua jenis pendanaan baru, yaitu dana Tunjangan Khusus Guru PNSD di Daerah Khusus, dan dana Pelayanan Administrasi Kependudukan.

2) Dana Insentif Daerah

Dana Insentif Daerah (DID) dimaksudkan untuk memberikan penghargaan (*reward*) kepada daerah yang mempunyai kinerja baik dalam upaya pengelolaan keuangan dan kesehatan fiskal daerah, pelayanan dasar pada masyarakat, serta peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Tujuannya adalah mendorong daerah agar berupaya untuk:

- a) Mengelola keuangannya dengan lebih baik yang ditunjukkan dengan perolehan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemda (LKPD).
- b) Selalu menetapkan APBD tepat waktu.
- c) Berkinerja baik dalam kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah, pelayanan dasar publik, dan pengelolaan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat

3) Dana otonomi Khusus dan Keistimewaan D.I. Yogyakarta

a) Dana Otonomi Khusus

Sesuai dengan amanat UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dialokasikan Dana Otonomi Khusus, yang besarnya ditetapkan setara dengan 2 persen dari pagu DAU nasional. Penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat terutama ditujukan untuk pendanaan pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan, dengan pengalokasian sebesar 70 persen untuk Provinsi Papua dan 30 persen untuk Provinsi Papua Barat.

Selain itu, kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga diberikan Dana Tambahan Infrastruktur dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, sebagai pelaksanaan amanat dari Pasal 34 ayat (3) huruf f UU Nomor 21 Tahun 2001 jo. UU Nomor 35 Tahun 2008, terutama ditujukan untuk pendanaan pembangunan infrastruktur dalam rangka mengatasi keterisolasian dan kesenjangan penyediaan infrastruktur antara Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan daerah lainnya. Adapun besaran Dana Tambahan Infrastruktur ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara berdasarkan usulan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat setiap tahun anggaran. Dalam RAPBN tahun 2017, porsi pembagian Dana Tambahan Infrastruktur adalah 75 persen untuk Provinsi Papua dan 25 persen untuk Provinsi Papua Barat. Pembagian tersebut didasarkan pada perbandingan beberapa indikator yang meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah desa/kampung dan kelurahan.

b) Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta

Dana keistimewaan merupakan dana yang dialokasikan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sesuai dengan amanat UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan keistimewaan adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang ditentukan dalam UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Wewenang tersebut, meliputi: (i) tata cara pengisian

jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
(ii) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (iii) kebudayaan; (iv) pertanahan; dan (v) tata ruang.

b. Dana Desa

Pengalokasian Dana Desa mengacu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berdasarkan UU tersebut, sumber pendapatan desa antara lain adalah Dana Desa yang bersumber dari APBN. Berdasarkan amanat UU tersebut, anggaran untuk desa yang bersumber dari APBN diperoleh dan dialokasikan dengan mengefektifkan program berbasis desa yang tersebar di Kementerian/Lembaga secara merata dan berkeadilan.

Prinsip merata dan berkeadilan kemudian diwujudkan dengan adanya pembagian berdasarkan Alokasi Dasar (AD) sebesar 90 persen sebagai unsur pemerataan, dan unsur keadilan diwujudkan dengan pembagian berdasarkan formula (Alokasi Formula) sebesar 10 persen dengan memperhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan, dan tingkat kesulitan geografis desa. Bobot masing-masing variabel berbasis formula tersebut adalah 25 persen untuk jumlah penduduk, 35 persen untuk angka kemiskinan, 10 persen untuk luas wilayah, dan 30 persen untuk tingkat kesulitan geografis desa. Formulasi pengalokasian Dana Desa dari Pemerintah Pusat ke kabupaten/kota, dan dari kabupaten/kota ke desa, dilakukan berdasarkan PP Nomor 60 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 22 Tahun 2015 dan terakhir kali dengan PP Nomor 8 Tahun 2016. Selanjutnya, secara teknis pengalokasian Dana Desa telah diatur dalam PMK Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.

C. Pembiayaan Defisit Anggaran

Dalam rangka mewujudkan prioritas pembangunan nasional, pemerintah mengambil arah kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif. Kebijakan fiskal ekspansif adalah kebijakan menaikkan belanja dengan harapan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Kebijakan ini dilakukan untuk meningkatkan daya beli masyarakat. Dengan melaksanakan kebijakan ini maka yang terjadi adalah jumlah belanja lebih besar dari pendapatan.

Apabila jumlah pendapatan negara lebih besar dari jumlah belanja, maka terdapat surplus anggaran, namun sebaliknya apabila belanja negara lebih besar dari pendapatan negara, maka terdapat defisit anggaran. Dalam kondisi terdapat surplus anggaran, pemerintah tinggal mengalokasikan surplus kedalam belanja pembangunan tambahan,

akan tetapi, jika terdapat defisit anggaran, pemerintah perlu mencari sumber-sumber pendanaan untuk menutup defisit tersebut.

Berdasarkan pasal 1 Angka 17 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

1. Pembiayaan Dalam Negeri

Pembiayaan dalam negeri adalah pembiayaan defisit anggaran yang sumbernya berasal dari dalam negeri yaitu dari sektor perbankan dan sektor nonperbankan dalam negeri.

a. Sektor Perbankan Dalam Negeri

Pembiayaan yang berasal dari sektor perbankan dalam negeri terdiri atas:

- 1) Pinjaman atau kredit bank, baik dari Bank Umum maupun Bank Sentral
- 2) Penggunaan saldo rekening pemerintah yang disimpan pada rekening pemerintah di Bank Umum maupun di Bank Sentral yang antara lain berbentuk rekening dana investasi (RDI), dan rekening non-RDI.

Oleh karena pembiayaan defisit anggaran dari sektor perbankan dalam negeri dapat menambah likuiditas perekonomian yang berpotensi memicu timbulnya inflasi maka sumber pembiayaan ini tidak digunakan oleh pemerintah dan dipilih sumber pembiayaan dari sektor non perbankan.

b. Sektor Non Perbankan Dalam Negeri

Pembiayaan defisit anggaran dari sektor non perbankan berupa penerimaan hasil divestasi saham Pemerintah pada berbagai badan usaha milik negara (BUMN) atau penerimaan hasil privatisasi BUMN, dan penjualan aset perbankan dalam rangka program restrukturisasi.

1) Privatisasi

Pembiayaan yang berasal dari privatisasi BUMN yaitu pembiayaan dari hasil penjualan atau pelepasan sebagian saham BUMN yang dimiliki Pemerintah kepada pihak swasta dalam/luar negeri. Dengan pelepasan sebagian saham yang dimiliki Pemerintah tersebut maka hak kontrol monopolistik negara terhadap BUMN tersebut berkurang.

BUMN yang diprivatisasi adalah BUMN yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a) BUMN tersebut tidak bersifat strategis.
- b) Mempunyai daya saing yang kuat di pasar global.
- c) Mempunyai nilai dan menarik bagi investor, terutama investor dalam negeri.
- d) Dalam kondisi sehat dan menguntungkan.

2) Penjualan Aset Program Restrukturisasi Perbankan

Pembiayaan defisit anggaran lainnya berasal dari hasil penjualan aset dalam rangka program restrukturisasi perbankan. Seperti diketahui dalam rangka penyehatan perbankan ada beberapa bank yang dinyatakan sebagai bank beku operasi (BBO) dan bank yang diambil alih pengelolaannya oleh BPPN (bank take over-BTO). Bank-bank tersebut asetnya, yang sekarang menjadi milik Pemerintah, dijual dan hasil penjualannya dijadikan dana pembiayaan defisit anggaran.

3) Penerbitan Surat Utang Negara (SUN)

Pembiayaan defisit anggaran dapat berasal dari penerbitan surat utang negara (SUN). SUN diterbitkan pemerintah dalam bentuk mata uang rupiah dan valuta asing. Penerbitan SUN mengandung aspek biaya dan resiko, antara lain berupa:

- a) Resiko tingkat bunga, yaitu potensi penambahan beban bunga akibat kenaikan suku bunga.
- b) Resiko nilai tukar, yaitu potensi penambahan beban bunga akibat melemahnya nilai tukar rupiah.
- c) Resiko pembiayaan kembali, yaitu resiko yang dihadapi pemerintah untuk membiayai kewajiban pokok yang jatuh tempo dari hasil penerbitan baru dengan biaya yang mahal.

2. Pembiayaan Luar Negeri

Pembiayaan luar negeri merupakan pembiayaan defisit anggaran yang sumbernya berasal dari luar negeri. Sumber semacam ini masih diperlukan mengingat sumber-sumber pembiayaan dalam negeri yang dapat dihimpun masih sangat terbatas menutup seluruh pengeluaran negara yang dibutuhkan. Pembiayaan luar negeri yang dapat digunakan untuk pembiayaan defisit anggaran adalah pembiayaan luar negeri bersih yaitu selisih antara penarikan pinjaman luar negeri dengan pembayaran cicilan utang pokok luar negeri.

a. Penarikan Pinjaman Luar Negeri

Seperti dimaklumi, karena sumber-sumber pembiayaan dalam negeri belum mencukupi, terutama untuk pembiayaan pembangunan, maka Pemerintah Indonesia sejak tahun 1969, mencari sumber pembiayaan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman. Pinjaman luar negeri pada garis besarnya ada dua macam yaitu Pinjaman Program dan Pinjaman Proyek.

Pada mulanya Pinjaman Program diberikan dalam bentuk bahan pangan seperti beras, terigu dan sejenisnya; setelah Indonesia dianggap lebih maju dan dianggap sudah dapat memenuhi bahan pangan tersebut maka Pinjaman Program

tidak diberikan dalam bentuk bahan pangan tetapi dalam bentuk uang/devisa yang dapat di Rupiahkan.

Pinjaman Proyek adalah pinjaman untuk membiayai proyek-proyek Pemerintah yang diterima bukan dalam bentuk uang/devisa tetapi dalam bentuk peralatan proyek dan tenaga ahli yang diperlukan proyek yang bersangkutan.

Di samping bantuan luar negeri dalam kerangka kelompok pemberi pinjaman kepada Indonesia (misalnya, CGI) dan bantuan luar negeri yang bersifat bilateral, Pemerintah juga melaksanakan kebijaksanaan lain yaitu mengusahakan untuk memperoleh bantuan luar negeri yang berasal dari masyarakat internasional dengan cara menjual obligasi Indonesia di pasar modal internasional misalnya Indonesia menjual obligasi Pemerintah di pasar modal Jepang dengan jaminan bank terkemuka di negara tersebut. Pinjaman semacam ini biasa dinamakan pinjaman komersil karena syarat-syarat pinjaman ini sesuai dengan persyaratan yang berlaku dipasar modal internasional.

b. Pembayaran Cicilan Hutang Pokok

Seperti halnya penarikan pinjaman, maka sesuai dengan isi perjanjian pinjaman maka setiap tahun Indonesia harus membayar bunga dan cicilan utang pokok (amortisasi). Jumlah inilah yang sangat berkaitan erat dengan besar kecilnya *Debt Service Ratio* (DSR). DSR menunjukkan ratio antara Angsuran plus Bunga Pinjaman dengan Net Ekspor Migas plus Non Migas. Makin besar ratio itu berarti makin menyulitkan negara yang bersangkutan.

Selisih antar jumlah penarikan pinjaman dengan cicilan hutang luar negeri merupakan jumlah pinjaman luar negeri netto pada tahun yang bersangkutan yang merupakan sumber pembiayaan defisit anggaran.

Mulai tahun anggaran 2000 pemerintah berkomitmen untuk mengurangi peranan pinjaman luar negeri sebagai sumber pembiayaan anggaran negara, dan penggunaannya akan diupayakan secara optimal dalam kegiatan ekonomi produktif dan dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien.

Bab 6

Pengawasan atas Pelaksanaan APBN dan Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN

A. Pengertian Pengawasan atas APBN

Dilihat dari struktur pengawasan yang berlaku dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia maka sistem pengawasan dapat di bagi atas dua sistem pengawasan utama yaitu Sistem Pengawasan Negara Kesatuan RI dan Sistem Pengawasan Pemerintah Pusat (yang selanjutnya disebut Pemerintah). Sistem Pengawasan yang pertama dapat disebut sebagai Sistem Pengawasan Eksternal Pemerintah dan yang kedua disebut Sistem Pengawasan Internal Pemerintah.

B. Sistem Pengawasan atas APBN

Sistem Pengawasan APBN dapat dikelompokkan menjadi sistem pengawasan eksternal dan sistem pengawasan internal.

1. Sistem Pengawasan Eksternal Pemerintah RI

Sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 bahwa Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam melaksanakan tugas ke pemerintahannya, Presiden (dalam hal ini pemerintah) memerlukan dana untuk pembiayaannya dalam bentuk APBN. Pada hakekatnya APBN tersebut merupakan mandat yang diberikan oleh DPR RI kepada pemerintah untuk melakukan penerimaan pendapatan negara dan menggunakan penerimaan tersebut untuk membiayai pengeluaran dalam melaksanakan ke pemerintahannya mencapai tujuan-tujuan tertentu dan dalam batas jumlah yang ditetapkan dalam suatu tahun anggaran tertentu. APBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang dan setiap Undang-Undang menghendaki persetujuan bersama DPR RI dengan Presiden. Sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, pemerintah berkewajiban memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN yang telah disetujui oleh DPR (pasal 30 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan ketentuan dalam setiap Undang-Undang APBN).

Dalam pasal 23E ayat 1 UUD 45, dinyatakan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Hasil pemeriksaan itu diserahkan kepada DPR. Amanat ini direalisasikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

a. Pengawasan oleh DPR RI

Landasan hukum pengawasan oleh DPR terhadap pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UUD 45, dalam realisasinya dapat dilihat pada Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD serta Keputusan DPR RI No.03A/DPR RI/I/2000-2001 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam pasal 20A Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Secara operasional, tugas DPR ini dilakukan oleh alat-alat kelengkapan DPR sesuai dengan lingkup tugasnya antara lain lewat komisi-komisi yang ada di DPR dan melalui proses yang telah ditetapkan dalam keputusan DPR. Selain itu, DPR juga memperoleh bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN sebagaimana diatur dalam pasal 46 UU Nomor 22 Tahun 2003.

b. Pengawasan oleh BPK

Landasan hukum dari tugas BPK diamanatkan dalam pasal 23E ayat 1 UUD 1945. Dalam pasal 23E ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

BPK dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi:

- 1) Fungsi audit dan operasional yaitu melaksanakan pemeriksaan atas tanggung jawab Keuangan Negara dan pelaksanaan APBN.
- 2) Fungsi yudikatif yaitu melakukan peradilan komptabel dalam hal tuntutan perbendaharaan.
- 3) Fungsi rekomendasi yaitu memberi saran dan atau pertimbangan kepada pemerintah bilamana dipandang perlu untuk kepentingan negara atau hal lainnya yang berhubungan dengan Keuangan Negara.

Menurut cara melaksanakan pemeriksaan, sesuai dengan pasal 4 UU Nomor 15 Tahun 2004, pemeriksaan yang dilakukan BPK terdiri atas 3 tipe utama yaitu:

- 1) Pemeriksaan keuangan, merupakan pemeriksaan atas laporan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemeriksaan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- 2) Pemeriksaan kinerja, merupakan pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

Pemeriksaan kinerja ini merupakan pemenuhan atas pasal 23E UUD 1945 yang mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk mengidentifikasi hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Bagi pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.

- 3) Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, merupakan pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu tersebut adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

Pemeriksaan atas pelaksanaan APBN mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada hakekatnya, pemeriksaan tersebut meliputi pemeriksaan atas penerimaan anggaran dan pemeriksaan atas anggaran belanja negara yang meliputi pengujian apakah pengeluaran uang negara terjadi menurut ketentuan APBN dan ketentuan-ketentuan tentang penguasaan dan pengurusan keuangan negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Menurut tujuannya pemeriksaan BPK terdiri atas:

- 1) pemeriksaan atas penguasaan dan pengurusan keuangan
- 2) pemeriksaan atas ketaatan pada peraturan perundangan yang berlaku
- 3) pemeriksaan atas kehematan dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara
- 4) pemeriksaan atas efektivitas pencapaian tujuan (pemeriksaan program).

Selanjutnya, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 15 tahun 2004 butir C dinyatakan bahwa dalam melakukan tugas pemeriksaannya, BPK memperhatikan dan memanfaatkan hasil-hasil pekerjaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Untuk keperluan itu APIP wajib menyampaikan laporan hasil pemeriksaannya kepada Badan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang. BPK juga diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen, dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap aset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung.

Laporan hasil pemeriksaan (LHP) BPK atas pelaksanaan APBN pada unit organisasi kementerian/lembaga pemerintahan non departemen (LPND) diserahkan kepada Menteri/Kepala Lembaga bersangkutan segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai. LHP Pemeriksaan Keuangan akan menghasilkan opini. LHP Pemeriksaan Kinerja akan menghasilkan temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Sementara LHP pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan kesimpulan.

LHP yang telah disampaikan kepada Menteri/Kepala Lembaga, selanjutnya diproses lebih lanjut oleh Menteri yang bersangkutan. LHP tersebut akan digunakan untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (*audited financial statement*) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR. Setelah melalui mekanisme tertentu yang disebut pemutakhiran data antara Menteri atau Kepala Lembaga, laporan yang mencakup seluruh hasil pemeriksaan Badan dalam semester tertentu itu kemudian dihimpun dalam Buku Hasil Pemeriksaan Semester Badan (HAPSEM). Hasil Pemeriksaan Semester atas Kementerian/LPND selanjutnya diserahkan kepada DPR RI dan penyampaiananya kepada DPR RI dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR RI.

c. Pengawasan Oleh Masyarakat

Dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 dinyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini mengandung arti bahwa setiap penyelenggara negara wajib untuk menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan aspirasi dan tuntutan hati nurani rakyatnya.

Landasan hukum mengenai peran serta masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan dan dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dapat dilihat pada:

- 1) Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tanggal 19 Mei tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN.
- 2) Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1999 tanggal 14 Juli 1999 tentang tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara.
- 3) Keppres RI No. 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN serta penjelasannya.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur peran serta masyarakat dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. Dengan hak dan kewajiban yang dimiliki, masyarakat diharapkan dapat lebih bergairah melakukan

kontrol sosial secara optimal terhadap penyelenggaraan negara dengan tetap menaati rambu-rambu hukum yang berlaku.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara dilaksanakan dalam bentuk:

- 1) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi mengenai penyelenggara negara
- 2) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara
- 3) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara
- 4) Hak memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan hak-haknya tersebut di atas.

Selanjutnya dalam pasal 72 dari Keppres RI No. 42 tahun 2002 dinyatakan bahwa Inspektur Jenderal Kementerian/Pimpinan Unit Pengawasan Lembaga, Kepala BPKP, Unit Pengawasan Daerah/Desa wajib menindaklanjuti pengaduan masyarakat mengenai pelaksanaan APBN.

2. Sistem Pengawasan Internal Pemerintah RI

Struktur pengawasan Aparat Pengawas Instansi Pemerintah (APIP) pada saat ini terdiri atas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektur Jenderal Kementerian/Unit Pengawasan LPND, Satuan Pengawas Intern pada setiap BUMN. Pada bahan ajar ini, mengingat pengawasan dilakukan atas pelaksanaan APBN maka penjelasan akan dibatasi pada pengawasan yang dilakukan oleh BPKP dan Itjen Kementerian/LPND. Tujuan pengawasan APIP adalah mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan sedangkan ruang lingkup pemeriksaannya adalah pemeriksaan operasional atau pemeriksaan komprehensif yang menyampaikan rekomendasi perbaikan.

a. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

BPKP dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI No.31 tahun 1983 tanggal 3 Juni 1983. Keppres tersebut telah dicabut dengan dikeluarkannya Keppres RI No.166 tahun 2000 tanggal 23 November 2000 jo. Keppres RI No.173 tahun 2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No.166 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja LPND. Sebagai pelaksanaan dari Keppres tersebut telah dikeluarkan keputusan Kepala BPKP No. Kep.-06.00.00-080/K/2001 tanggal 20 Februari 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPKP.

BPKP berkedudukan sebagai LPND yang berada dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di

bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

b. Inspektorat Jenderal Kementerian

Inspektorat Jenderal (Itjen) Kementerian/Unit Pengawasan LPND dibentuk berdasarkan Keppres RI No.44 dan 45 tahun 1974. Pada saat ini Keppres tersebut telah dicabut dan ketentuan baru yang mengatur Organisasi dan Tata kerja Kementerian Negara RI. terdapat dalam Peraturan Presiden nomor 9 Tahun 2005 yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2006.

Di lingkungan Kementerian Keuangan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No.131/PMK.01/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan dan terakhir diperbaharui dengan PMK No 184/PMK.01/2010 dinyatakan bahwa Itjen bertugas melaksanakan pengawasan fungsional di lingkungan Kementerian Keuangan terhadap pelaksanaan tugas semua unsur berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN

Telah diuraikan di atas, bahwa APBN, dilihat dari segi hukum, merupakan mandat dari DPR RI kepada Pemerintah untuk melakukan penerimaan atas pendapatan negara dan menggunakannya sebagai pengeluaran untuk tujuan-tujuan tertentu dan dalam batas jumlah yang ditetapkan dalam suatu tahun anggaran.

Mandat yang diberikan oleh DPR itu harus dipertanggungjawabkan. Sebelum terbitnya Undang-Undang No.17 tahun 2003, pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN diwujudkan dalam bentuk Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Dalam menyusun PAN ini, Menteri Keuangan ditugasi untuk mempersiapkan PAN berdasarkan laporan keuangan Kementerian/Lembaga. Hal ini mengacu pada pasal 69 ICW yang menyatakan bahwa Pemerintah membuat suatu Perhitungan Anggaran dengan menyebutkan tanggal penutupannya. Setelah terbitnya Undang-Undang No.17 tahun 2003 pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berubah dari PAN menjadi Laporan Keuangan. Laporan Keuangan ini disusun dengan menggunakan standar akuntansi pemerintahan yang mengacu pada *international public sector accounting standard* (IPSAS).

a. Landasan hukum

Sesuai dengan pasal 30 UU nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan ketentuan dalam Undang-Undang APBN tahun anggaran bersangkutan,

Presiden berkewajiban untuk menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berupa Laporan Keuangan. Batas waktu penyampaian Laporan Keuangan kepada DPR tidaklah sama dari suatu tahun anggaran dibandingkan dengan tahun anggaran lainnya. Misalnya dalam tahun anggaran 2004 batas waktu penyampaian Laporan Keuangan adalah 9 bulan, mulai tahun anggaran 2005 batas waktunya diperpendek menjadi 6 bulan.

Pemeriksaan atas Laporan Keuangan sebagai pertanggungjawaban keuangan dari Pemerintah atas pelaksanaan APBN, selain yang disebut di atas, diatur juga dalam pasal 23 ayat 5 UUD'45, pasal 55 ayat 1 Undang-Undang No. 1 tahun 2004 dan pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No.15 tahun 2004.

b. Prosedur penyusunan RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Sebagaimana telah dinyatakan di atas bahwa sesuai pasal 55 dari Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal bertugas menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Sebelumnya Menteri/Pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Menteri Keuangan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sebagai entitas pelaporan, laporan keuangan kementerian Negara/lembaga tersebut sebelumnya telah diperiksa BPK dan diberi opini atas laporan keuangan.

Oleh Menteri Keuangan laporan-laporan atas pertanggungjawaban pengguna anggaran/pengguna barang tersebut dikonsolidasikan menjadi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagai bagian pokok dari RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang akan disampaikan Presiden kepada DPR. DPR melalui alat kelengkapannya yaitu komisi akan membahas RUU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dengan pihak pemerintah. Pembahasan dilakukan dengan memperhatikan hasil pemeriksaan semester dan opini BPK. Berdasar hasil pembahasan tersebut, DPR memberikan persetujuannya dan menyampaikan persetujuan atas RUU tersebut kepada Pemerintah untuk diundangkan.

c. Bentuk dan Isi Laporan Keuangan.

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai standar akuntansi pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) yang disusun oleh suatu

komite yang independen, yaitu Komite Standar Akuntansi Pemerintahan, dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan. Tujuan Laporan Keuangan adalah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan untuk pertanggungjawaban atas pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada Pemerintah.

1) Laporan Realisasi APBN

Laporan realisasi APBN mengungkap berbagai kegiatan keuangan pemerintah untuk satu periode yang menunjukkan ketaatan terhadap ketentuan perundang-undangan melalui penyajian ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya yang dikelolanya.

Laporan realisasi anggaran akan memberikan informasi mengenai keseimbangan antara anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan dengan realisasinya. Selain itu juga disertai informasi tambahan yang berisi hal-hal yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran seperti kebijakan fiskal dan moneter, sebab-sebab terjadinya perbedaan yang material antara anggaran dan realisasinya, dan daftar yang memuat rincian lebih lanjut mengenai angka-angka yang dianggap perlu untuk dijelaskan.

2) Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset baik lancar maupun tidak lancar, kewajiban jangka pendek maupun kewajiban jangka panjang, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Neraca tingkat Pemerintah Pusat merupakan konsolidasi dari neraca tingkat Kementerian/Lembaga. Dalam neraca tersebut harus diungkapkan semua pos asset dan kewajiban yang didalamnya termasuk jumlah yang diharapkan akan diterima dan dibayar dalam jangka waktu dua belas bulan setelah tanggal pelaporan dan jumlah uang yang diharapkan akan diterima atau dibayar dalam waktu dua belas bulan.

3) Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, dana cadangan, pembiayaan, dan transaksi non-anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah selama periode tertentu. Laporan arus kas ditujukan untuk memberikan informasi mengenai arus masuk dan ke luar kas dari pemerintah dalam suatu periode laporan.

Laporan Arus Kas diperlukan untuk memberi informasi kepada para pengguna laporan untuk menilai pengaruh dari aktivitas-aktivitas tersebut

terhadap posisi kas pemerintah. Disamping itu, informasi tersebut juga dapat digunakan untuk mengevaluasi hubungan antara aktivitas operasi, investasi, pembiayaan, dan non anggaran.

Sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku saat ini, Laporan Arus Kas ini disusun oleh unit pemerintah yang melaksanakan fungsi perbendaharaan. Di organisasi pemerintah pusat. Fungsi perbendaharaan dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan, sedangkan di organisasi pemerintah daerah, fungsi perbendaharaan dilaksanakan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah.

4) Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) adalah bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan yang menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai. CaLK ditujukan agar laporan keuangan dapat dipahami dan dibandingkan dengan laporan keuangan entitas lainnya. CaLK sekurang-kurangnya disajikan dengan susunan sebagai berikut:

- a) informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan, ekonomi makro, pencapaian target Undang-Undang APBN, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target
- b) ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan
- c) informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya
- d) pengungkapan informasi yang diharuskan oleh PSAP yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan
- e) pengungkapan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul sehubungan dengan penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas
- f) informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.

Daftar Pustaka

- Arsyad, Nurdjaman, Bambang Kusumanto, dan Yuwono P. *Keuangan Negara*. Jakarta: Intermedia, 1992.
- Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, dan Japan International Cooperation Agency, Bunga Rampai Kebijakan Fiskal, Disusun Oleh Kelompok Kerja Badan Analisa Fiskal, Vol 1 2002
- Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Keuangan Publik, 2005
- Boediono. *Ekonomi Makro*, BPFE Yogyakarta, 1980
- Departemen Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Tahun Anggaran 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 dan 2007*.
- Ibnu Syamsi S.U. *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, PT. Bhineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Iskandarsyah, Drs., Arief Djanin, Drs., MA., *Keuangan Negara (terjemahan)*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1973.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 42 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Penjelasannya.
- Due, John F. *Keuangan Negara, Perekonomian Dari sektor Pemerintah* (Pengalih Bahasa Iskandarsyah dan Arief Janin). Cetakan ke dua 1973, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia.
- Levy, V. M. *Public Finance Administration*. Sydney Law Book Company, Limited, Sydney, Second Edition, 1981.
- Musgrave, Richard A. *The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy, International Student Edition*. McGraw Hill Kogakusha, Ltd.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. *Public Finance In Theory and Practice, McGraw Hill International Book, Third Edition*, 1983, Asian Student Edition, Singapore National Printers (Pte) Ltd. First Impression, January 1981.
- Suparmoko, M. *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek (Edisi Keempat)*. Yogyakarta: BPFE, 1992.
- Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan.
- Undang Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang Undang Nomor 42 tahun 2010 tentang Perubahan Ketiga atas Undang Undang Nomor 8 tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

UU No 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.