

■ **BAB VII**

KEUANGAN NEGARA



KEUANGAN NEGARA

Dalam rangka mendukung terwujudnya “*good governance*” (kepemerintahan yang baik) dalam penyelenggaraan negara, perlu dilakukan pengelolaan keuangan negara secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD. Sesuai amanat pasal 23 C UUD 1945 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.

A. SEMBILAN POKOK KEUANGAN NEGARA

Adapun keuangan negara meliputi 9 (sembilan) pokok, yaitu :

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman.
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. Penerimaan Negara.
4. Pengeluaran Negara.
5. Penerimaan Daerah.
6. Pengeluaran Daerah
7. Kekayaan negara / kekayaan daerah yang ditolak sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara / perusahaan daerah.

8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan/ atau kepentingan umum.
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Kesembilan pokok keuangan negara tersebut di atas, harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan ras keadilan dan kepatutan. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD.

Dalam UUD 1945, hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan tentang mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat monarki untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hak-hal lain mengenai keluarga negara sesuai dengan amanat Pasal 23 C diatur dengan undang-undang.

Kelemahan perundang-undangan dan pengawasan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara, seperti korupsi, "mark up", penggelapan dan lain-lain. Untuk itu harus dibuat aturan perundang-undangan, yang memberi sanksi tegas terhadap berbagai bentuk penyimpangan keuangan negara tersebut. Dalam keuangan negara di kenal 9 (sembilan) asas, yaitu :

- a. Asas Tahunan
- b. Asas Universalitas
- c. Asas Kesatuan

- d. Asas Spesialitas
- e. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil
- f. Asas Profesionalitas
- g. Asas Proporsionalitas
- h. Asas Keterbukaan dalam pengelola keuangan negara (*transparancy*)
- i. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri (*independen*).

Asas-asas tersebut di atas diperlukan untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan baik pusat maupun daerah, khususnya pemerintahan daerah yang dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. KEKUASAAN ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Siapa yang berkuasa atas pengelolaan keuangan negara? Yang berkuasa adalah Presiden RI selaku Kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pemerintahan baik yang bersifat umum maupun khusus. Untuk itu sebagian dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri / Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran / Pengguna Barang Kementrian Negara / Lembaga yang dipimpinnya. Adapun Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah sebagai "*Chief Financial Officer*" (CFO) Pemerintah RI, sementara setiap menteri / pimpinan lembaga hakekatnya adalah sebagai "*Chief Operational Officer*" (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Hal ini perlu dilakukan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab terlaksananya mekanisme "*checks and balances*" serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Kalau untuk pemerintah pusat sebagian dikuasakan kepada menteri keuangan, maka didaerah sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur / Bupati / walikota selaku pengelola keuangan daerah. Sedangkan untuk mencapai kestabilan nilai rupiah, tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, sebagian kekuasaan Presiden dikuasakan kepada pejabat Bank Indonesia sebagai bank sentral. Jadi, berdasarkan uraian di atas, maka sebagai kekuasaan Presiden dalam pengelolaan keuangan negara telah dikuasakan kepada Menteri Keuangan, Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang Kementrian Negara/Lembaga yang dipimpinya, Kepala Daerah (Gubernur / Bupati / Walikota), dan Gubernur Bank Indonesia.

APBN/ APBD mempunyai 6 (enam) fungsi, yaitu :

- a. Fungsi otorisasi, yaitu yang mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja negara pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi perencanaan, yaitu yang mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu yang mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi, yaitu mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Fungsi distribusi, yaitu yang mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

- f. Fungsi stabilisasi, yaitu yang mengandung arti bahwa anggaran pemerintahan menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Ke-enam fungsi tersebut di atas, menjadi landasan pemerintahan dalam mengelola keuangan negara supaya tercapai tujuan negara Republik Indonesia. Bila pada masa pemerintahan Presiden Soeharto Tahun Anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret, maka mulai tahun 2003 sejak ada UU Keuangan Negara, maka Tahun Anggaran mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Jadi, sama dengan tahun takwin. Dalam pada itu satuan hitung dalam penyusunan, penetapan, dan pertanggungjawaban APBN / APBD menggunakan mata uang rupiah, yaitu mata uang yang berlaku di Indonesia. Untuk penggunaan mata uang lain / mata uang asing dalam pelaksanaan APBN / APBD akan diatur oleh Pemerintah, dalam hal ini oleh Menteri Keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, akan diatur oleh peraturan perundang-undangan, apakah itu berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Presiden, dan lain-lain.

Sementara itu dalam rangka pelaksanaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai 8 (delapan) tugas yaitu :

- a) Menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b) Menyusun rancangan APBN dan rancangan perubahan APBN;
- c) Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d) Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e) Melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- f) Melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- g) Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, dan
- h) Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Selain dari Menteri Keuangan, maka terdapat menteri/ pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya yang diberi tugas oleh Pemerintah untuk 8 (delapan) hal, yaitu sebagai berikut :

- a. Menyusun rancangan anggaran kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya.
- b. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran.
- c. Melaksanakan anggaran kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya.
- d. Melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke kas negara. (seperti : retribusi, dan lain-lain).
- e. Mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya.
- f. Mengelola barang milik / kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian/ lembaga yang dipimpinnya.
- g. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya.
- h. Melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

Sesuai dengan UU No.32 / 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara di daerah diserahkan kepada Kepala Daerah (Gubernur / Bupati / Walikota) untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dan untuk itu :

- a. Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelolaan keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD.
- b. Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran / barang daerah.

Sementara itu, dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai 5 (lima) tugas, yaitu :

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD.

- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah.
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.
- e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Dan, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selama pejabat pengguna anggaran / barang daerah mempunyai 7 (tujuh) tugas, yaitu:

1. Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
2. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran.
3. Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
4. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak.
5. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
6. Mengelola barang milik kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
7. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Dengan demikian, terdapat hirarki pengelolaan keuangan mulai dari Pusat sampai dengan Daerah.

C. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan rakyat. APBN itu sendiri merupakan wujud keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-undang. Dasar hukum pembuatan APBN adalah UUD 1945 Bab VIII tentang Hal Keuangan Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3). Pasal 23 ayat (1) berbunyi: *“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Ayat (2) berbunyi : *“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”*.

Selanjutnya ayat (3) berbunyi : *“Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”*.

APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Dalam APBN itu sendiri terdapat pos penerimaan negara dan pos pengeluaran negara. Sementara yang dimaksud dengan penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara dan pengeluaran negara adalah uang yang keluar dari kas negara. Sementara itu ada istilah pendapatan negara, yaitu hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih.

Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dan 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 pendapatan negara terdiri dari atas 3 (tiga), yaitu penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. Sedangkan belanja negara dipergunakan untuk keperluan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dan belanja negara tersebut dirinci menurut organisasi, fungsi dari jenis belanja.

Rincian belanja negara di bagi atas 3 (tiga), yaitu :

1. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara / lembaga pemerintahan pusat.
2. Rincian belanja negara menurut fungsi, antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.
3. Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonom), antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Selama ini anggaran belanja Pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokkan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan memberikan peranan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan duplikasi, penumpukan dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguasaan rencana anggaran tahunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.

D. ANGGARAN SURPLUS DAN ANGGARAN DEFISIT

APBN disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.

Untuk itu APBN Republik Indonesia menggunakan 2 (dua) sifat anggaran, yaitu :

1. Anggaran surplus, yaitu antara penerimaan dengan pengeluaran lebih besar daripada pengeluaran. Jadi, terdapat kelebihan (surplus).

2. Anggaran defisit, yaitu antara penerimaan dengan pengeluaran, lebih besar pengeluaran daripada penerimaan. Jadi, terdapat kekurangan (defisit).

Ke-2 (dua) sifat anggaran itu dipergunakan dikarenakan tergantung situasi dan kondisi baik karena pengaruh dalam negeri maupun luar negeri (global). Contohnya, kenaikan harga minyak dunia yang semakin mahal (global). Hal ini berpedoman kepada rencana kerja pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara dan tujuan negara Indonesia. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, pemerintah pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam undang-undang tentang APBN. Untuk itu, dalam menyusun APBN diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Defisit anggaran dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Sedangkan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (Medium Term Expenditure Framework) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Untuk itu, Pemerintah Pusat harus menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Kemudian, Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh

Pemerintah Pusat dalam pembicara pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

Hal itu menjadi acuan bagi setiap kementerian/ lembaga dalam penyusunan usulan anggaran. Menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/ pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga tahun berikutnya yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun untuk kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

E. PROSES R-APBN MENJADI APBN

Proses rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sampai menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dilakukan sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN (RUU APBN) disertai dengan nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.
2. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibahas antara Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usulan yang akan mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
4. Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-Undang tentang APBN dikeluarkan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

5. Jika disetujui oleh DPR, maka Rancangan APBN itu yang diusulkan oleh Pemerintah dapat menjadi undang-undang. APBN yang disetujui oleh DPR tersebut harus terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Dan apabila Dewan Perwakilan rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang, Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran yang setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

F. ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah negara, maka sebagian kekuasaan Presiden tersebut telah diserahkan kepada Kepala Daerah (Gubernur / Bupati / Walikota) selaku pengelola keuangan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD itu sendiri terdiri atas anggaran pendapatan anggaran belanja dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Sedangkan Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

G. PENYUSUNAN DAN PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD)

APBD disusun dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah yang berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Sebaliknya, bila diperkirakan surplus, maka ditetapkan penggunaan surplus dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Kemudian, Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan.

Selanjutnya, DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan pelatihan anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya yang disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai yang disertai dengan perkiraan untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.

Rencana Kerja dan Anggaran dimaksud disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

H. PROSES RAPBD MENJADI APBD

Proses rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya.
2. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD.
3. DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD.

4. Pengambilan Keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
5. APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi program, kegiatan, dan jenis belanja.
6. Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah untuk membiayai keperluan setiap bulan, Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

Demikianlah, proses Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

I. HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN BANK SENTRAL, PEMERINTAH DAERAH, SERTA PEMERINTAH / LEMBAGA ASING

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral (Bank Indonesia), Pemerintah Daerah, serta Pemerintah/ Lembaga Asing diatur sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat dan bank sentral (Bank Indonesia) saling berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.
2. Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
3. Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/ atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya di mana pemberian pinjaman dan/ atau hibah dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

4. Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD dan selanjutnya :
 - a. Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah / pinjaman kepada atau menerima hibah / pinjaman dari pemerintah / lembaga asing dan persetujuan DPR.
 - b. Pinjaman dan / atau hibah yang diterima Pemerintah Pusat dapat diteruskan kepada Pemerintah Daerah/ Perusahaan Negara/ Perusahaan Daerah.

Demikianlah, hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, serta Pemerintah/ Lembaga Asing.

J. HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH DAN PERUSAHAAN NEGARA, PERUSAHAAN DAERAH, PERUSAHAAN SWASTA, SERTA BADAN PENGELOLA DANA MASYARAKAT

Hubungan keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat diatur sebagai berikut :

1. Pemerintah dapat memberikan pinjaman/ hibah /penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/ hibah dari perusahaan negara/ daerah.
2. Pemberian pinjaman/ hibah/ penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/ hibah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/ APBD.
3. Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara.
4. Gubernur/ bupati/ walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.
5. Pemerintah Pusat dapat melakukan penjualan dan / atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR.

6. Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan / atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.
7. Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/ atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

Selanjutnya dikatakan :

- 1) Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Pusat.
- 2) Kepala Daerah (Gubernur/bupati/walikota) melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah.

Pembinaan dan pengawasan ini tidak bertujuan untuk sekedar mencari-cari kesalahan semata, namun untuk menemukan penyimpangan-penyimpangan dan kesalahan-kesalahan yang terjadi untuk diadakan perbaikan sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, maka pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Demikian pula halnya setelah APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah, pelaksanaannya lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur / Bupati / Walikota selaku Kepala Daerah.

Dalam pelaksanaan APBN, Pemerintah harus menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk (enam) bulan berikutnya. Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. Laporan disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir bulan Juli anggaran yang bersangkutan untuk dibahas bersama antara

DPR dan Pemerintah Pusat. Demikian pula halnya di daerah, maka dibahas antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

Dalam perkembangannya, bisa saja terjadi hal-hal yang tidak diinginkan mengenai APBN/ APBD. Jika ini terjadi, maka penyesuaian APBN/ APBD dengan perkembangan dan/ atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR/ DPRD dengan Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan perkiraan perubahan atas APBN/ APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

- a. Perkembangan ekonomi: (khususnya ekonomi makro untuk Pemerintah Pusat) yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN/ APBD.
- b. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal (untuk Pemerintah Pusat).
- c. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
- d. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Dalam keadaan darurat, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN/ APBD dan/ atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Selanjutnya, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Undang-undang/ Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBN/ APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan untuk mendapatkan persetujuan DPR/ DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Adapun ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.

K. PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN APBN DAN APBD

Sesuai dengan prinsip demokrasi, maka harus ada pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyatnya. Demikian pula halnya dengan pengelolaan keuangan, maka Presiden /Gubernur / Bupati /Walikota wajib menyampaikan rancangan undang-undang / rancangan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD kepada DPR / DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN / APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara / daerah dan badan lainnya.

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standard akuntansi pemerintah yang disusun oleh suatu komite standard yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan di mana pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diatur dalam Undang-undang sendiri.

L. KETENTUAN PIDANA, SANKSI ADMINISTRASI, DAN GANTI RUGI

Menteri/ Pimpinan Lembaga/ Gubernur/ Bupati/ Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/ Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pimpinan unit organisasi Kementerian Negara / Lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dengan undang-undang tentang APBN/ Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melakukan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membangun, dan / atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan. Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya yang diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

M. LANDASAN HUKUM KEUANGAN NEGARA

Secara hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, landasan hukum Keuangan Negara diatur di dalam Undang-Undang Dasar (UUD 1945), Undang-Undang (UU), Keputusan Presiden (Keppres) dan peraturan perundang-undangan /peraturan pelaksanaan lainnya.

1. Undang-Undang Dasar 1945

Keuangan Negara Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen dua kali, dalam pasal 23 yang berbunyi sebagai berikut :

 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan Keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan

secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Pasal 23 Ayat 1).

 Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 Ayat 2).

 Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja tahun yang lalu (Pasal 23 ayat 3).

 Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa dan untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang (Pasal 23 A).

 Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 23 B).

 Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang (Pasal 23 C).

 Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri (Pasal 23 E).

2. Undang-Undang (UU)

Sesuai dengan Pasal 23 tersebut diatur bahwa hal pengelolaan Keuangan Negara lainnya ditetapkan bahwa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Keuangan Negara telah disetujui dan disahkan oleh DPR-RI terhitung sejak tanggal 6 Maret 2003. Untuk APBN, Pemerintah setiap tahun mengajukan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) kepada DPR RI untuk disetujui. Sesuai amandemen UUD 1945 Pasal 23 di atas, apabila RUU APBN tersebut tidak disetujui, akan

digunakan APBN tahun sebelumnya. Undang-undang APBN berisi pendapatan dan belanja yang akan dilakukan Pemerintah pada tahun tertentu. Khusus untuk belanja, nilai dalam APBN tersebut merupakan batas tertinggi jika tidak ada revisi atau perubahan yang disetujui DPR RI. Perubahan atas APBN harus mendapatkan persetujuan dari DPR RI. Di dalam prakteknya, setiap tahun APBN selalu ada perubahan sesuai dengan situasi dan kondisi yang berubah (bersifat fleksibel). Untuk itu, Pemerintah mengajukan juga RUU tentang tambahan dan perubahan atas APBN (RUU TP APBN) kepada DPR RI untuk disetujui.

3. Keputusan Presiden (Keppres)

Peraturan Pelaksana berikutnya adalah Keputusan Presiden (Keppres) mengenai pelaksanaan APBN. Keppres ini mengatur ketentuan umum dan terinci di bidang pendapatan dan belanja APBN. Keppres mengenai pelaksanaan APBN selalu diubah sesuai dengan perkembangan yang terjadi.

Contoh: Keputusan Presiden tentang pelaksanaan APBN adalah Keppres Nomor 17 Tahun 2000 tanggal 21 Februari 2000.

4. Peraturan Pelaksanaan Lainnya

Di dalam pelaksanaannya terdapat aturan teknis yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan dan Direktur Jenderal Anggaran baik melalui Surat Keputusan (SK) maupun bentuk Surat Edaran (SE).

N. RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA

Berdasarkan ruang lingkup dan sifat penyalurannya, Keuangan Negara dapat dipisahkan menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Pemerintah Pusat

Keuangan Negara yang dikelola oleh Pemerintah Pusat meliputi pendapatan dan belanja yang diajukan ke DPR RI, disahkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat serta dipertanggungjawabkan kepada DPR RI.

Contoh: Penerimaan yang dikelola Pemerintah Pusat adalah Pajak Penghasilan (PPH) dengan catatan sebagai berikut:

- 1) PPH Badan seluruh merupakan penerimaan Pemerintah Pusat.
- 2) PPH Peseorangan dan PPH Upah (Pasal 21) sebanyak 20% merupakan penerimaan Pemerintah Daerah. 80% milik Pemerintah Pusat.
- 3) Pajak Pertambahan Nilai (PPN).
- 4) Pajak Penjualan Barang Mewah (PPn BM)
- 5) Pajak Ekspor (PE)
- 6) Bea Materai (BM)
- 7) Bea Masuk dan Cukai
- 8) Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP), seperti antara lain : Sewa dan Jasa Pemerintah Pusat
- 9) Pendapatan Migas dan hibah.
- 10) Belanja yang dikelola Pemerintah Pusat meliputi :
 - a. Belanja Barang
 - b. Belanja Pegawai
 - c. Belanja Pemeliharaan dan Belanja lainnya termasuk Perimbangan Keuangan yang termasuk dalam APBN.

Di samping itu, di dalam Keuangan Negara Pemerintah Pusat terdapat pembiayaan (financing) apabila terjadi defisit saat pendapatan dalam negeri tersebut lebih kecil dari pada belanja. Pembiayaan tersebut diperoleh dari utang dalam negeri, hasil privatisasi perusahaan negara dan pendapatan lain yang sah.

2. Pemerintah Daerah (Pemda)

Keuangan Negara yang dikelola Daerah meliputi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disetujui DPRD tiap Pemerintah Daerah. Pendapatan meliputi :

- a. Pajak Daerah
- b. Pendapatan Non Pajak
- c. Hibah

Belanja meliputi rincian dalam APBD.

Di Indonesia, Pemerintah Daerah dibagi menjadi 2 (dua) yaitu

1. Provinsi yang dikepalai oleh seorang gubernur. Badan Legislatifnya adalah DPRD Provinsi.
2. Kota dan Kabupaten yang dikepalai oleh Walikota dan Bupati. Lembaga legislatifnya adalah DPRD Kota/Kabupaten..

3. Perusahaan Negara/Daerah (BUMN/BUMD)

Keuangan Negara di perusahaan milik negara atau daerah adalah Keuangan Negara yang dipisahkan, berupa penyertaan modal Pemerintah Pusat/Daerah.

Contoh: Penyertaan modal Pemerintah Pusat adalah saham Pemerintah Pusat antara lain pada:

- a. PT. Pertamina
- b. PT. Bank Negara Indonesia 1946
- c. PT. Kereta Api Indonesia
- d. PT. Batubara Bukit Asam

Contoh penyertaan modal Pemerintah Daerah adalah saham pemerintah DKI Jakarta di :

- a. Bank DKI
- b. PT. Pembangunan Jaya
- c. PT. Sarana Jaya

O. PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

1. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Sistem pemerintahan negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, menempatkan Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Presiden memiliki kekuasaan penyelenggara negara, meliputi apa yang dalam *trias politica* disebut kekuasaan eksekutif dan legislatif,

dengan pengertian bahwa kekuasaan eksekutif itu dijalankan oleh presiden dengan persetujuan DPR.

Kekuasaan penyelenggara pemerintahan negara itu, meliputi di dalamnya tiga kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara yaitu :

- a. Otorisasi,
- b. Ordonasi,
- c. Kekuasaan Kebendaharawan.

a. Kekuasaan Otorisasi

Adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara menjadi berkurang atau bertambah. Kekuasaan Otorisasi dibedakan menjadi :

1. Kekuasaan Otorisasi bersifat Umum
2. Kekuasaan Otorisasi bersifat Khusus

Kekuasaan Otorisasi bersifat Umum diwujudkan dalam bentuk kekuasaan membuat peraturan yang bersifat Umum.

Contoh :

- Menetapkan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.
- Menetapkan Undang-Undang Tentang Pokok-pokok Kepegawaian,
- Menetapkan undang-undang tentang Ketentuan Umum dan tata cara perpajakan, dan sebagainya.

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

dalam peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang.

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

b. Kekuasaan Ordonasi

Adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan dan menerbitkan surat perintah menagih dan membayar tagihan yang membebani anggaran penerimaan dan pengeluaran negara sebagai akibat dari tindakan otorisator. Pengujian dan penelitian yang dilakukan oleh ordonator meliputi :

- Dasar haknya (*wetmatigheids*)
- Dasar hukum tagihannya (*rechmatigheids*)
- Tujuannya (*doelmatigheids*)

c. Kekuasaan Kebendaharawan

Adalah kekuasaan untuk menerima, menyimpan, atau membayar atau mengeluarkan uang atau barang, serta mempertanggungjawabkan uang atau barang yang berada dalam pengelolaannya.

2. Pendelegasian Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam wilayah negara Indonesia yang luas dengan berbagai fungsi yang harus diselenggarakannya, tugas menjalankan kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh Presiden. Dalam rangka efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sesuai dengan sistem pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 Presiden mendelegasikan

sebagian kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara itu kepada aparatur pemerintahan di Pusat dan Daerah, BUMN dan BUMD serta pihak lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pendelegasian kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara kepada Pemerintahan Pusat adalah sebagai berikut :

1. **Kekuasaan otorisasi yang bersifat umum** dilaksanakan sepenuhnya oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
2. **Kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus** didelegasikan kepada semua menteri yang menguasai bagian anggaran termasuk pejabat lain yang ditunjuk secara resmi.
3. **Kekuasaan ordonasi** didelegasikan hanya kepada Menteri Keuangan. Akan tetapi mengingat begitu besarnya jumlah anggaran dan luasnya organisasi yang menggunakan anggaran, maka dalam pelaksanaan fungsi ordonasi sehari-hari, maka Menteri Keuangan melimpahkan kepada instansi vertikal di bawahnya, yaitu Seksi Perbendaharaan kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 123/KM.01/1995)
4. **Kekuasaan Kebendaharawan** didelegasikan kepada orang atau badan yang menjalankan tugas sebagai bendaharawan yang meliputi :
 - Bendaharawan Umum
 - Bendaharawan Khusus Penerima
 - Bendaharawan Khusus Pengeluaran
 - Bendaharawan Barang

1) Bendaharawan Umum

Tugas Bendaharawan Umum melakukan penerimaan uang yang disetorkan kepada Kas Negara (APBN). Bendaharawan ini juga berwenang mengeluarkan atau membayar uang atas dasar

surat perintah yang diterimanya, yaitu Surat Perintah Membayar (SPM) dalam pelaksanaan APBN.

Contoh: Bendaharawan Umum adalah Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN).

2) Bendaharawan Khusus Penerima

Bendaharawan ini hanya bertugas menerima uang pungutan pajak dan penerimaan negara bukan pajak. Uang yang diterimanya harus segera disetorkan ke Kas Negara.

3) Bendaharawan Khusus Pengeluaran

Bendaharawan ini hanya bertugas mengeluarkan uang.

Berdasarkan peruntukan uang yang diurusnya dapat dibedakan dalam kelompok :

- Bendaharawan Non Belanja Pegawai,
- Bendaharawan Proyek,
- Bendaharawan Pemegang Uang Muka Cabang.

4) Bendaharawan Barang

Tugas Bendaharawan Barang adalah menerima, menyimpan dan mengeluarkan barang atas dasar perintah pejabat yang berwenang.

Selain mendelegasikan kekuasaan di bidang pengelolaan Keuangan Negara tersebut diatas, maka Presiden juga mendelegasikan sebagian kekuasaan otorisasi, ordonasi dan kebendaharawan kepada Direksi BUMN dan Kepala Daerah sebagai konsekuensi dari pembentukan badan-badan usaha sebagai badan hukum dan pelaksanaan pasal 18 UUD 1945 yang membagi daerah Indonesia menjadi daerah otonom.

Khusus di lingkungan Pemerintah Daerah, kekuasaan otorisasi yang bersifat umum dilaksanakan sepenuhnya oleh Kepala Daerah bersama DPRD, sedangkan kekuasaan otorisasi yang bersifat khusus didelegasikan kepada aparatur

bawahannya. Untuk efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kekuasaan ordonasi kebendaharawan yang diterima oleh Kepala Daerah pelaksanaannya didelegasikan lagi kepada para pejabat di bawahannya, yaitu :

- Sebagian kekuasaan ordonasi Kepala Pemerintah Provinsi dan Kabupaten atau Kota di delegasikan kepada Kepala Biro Keuangan di Provinsi dan Kepala Keuangan di Kabupaten atau Kota.
- Kekuasaan Kebendaharawan dilimpahkan kepada kas daerah selaku Bendaharawan Umum Daerah, Bendaharawan Khusus Pengeluaran Daerah dan Bendaharawan Barang Daerah.

Selain itu, Kepala Daerah Provinsi dan Kabupaten atau Kota juga mendelegasikan sebagian kekuasaan otorisasi, ordonasi dan kebendaharawan kepada Direksi BUMD, dan badan-badan hukum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.

Untuk efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangannya, direksi BUMD dan badan tersebut mendelegasikan sebagian kekuasaan ordonasi dan kebendaharawan kepada pejabat di bawahnya. Walaupun dalam pelaksanaan pengelolaan Keuangan Negara dilakukan pendelegasian kekuasaan sebagaimana diuraikan di atas, tetapi tanggung jawab secara umum terhadap pengelolaan Keuangan Negara yang dilimpahkan itu tetap berada pada Presiden. Sehubungan dengan hal itu, maka pelaksanaan pengelolaan seluruh bagian Keuangan Negara pada dasarnya tetap dikendalikan oleh Presiden, antara lain melalui penetapan kebijakan di bidang pengelolaan Keuangan Negara.

P. PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN NEGARA

a. Penanggung Jawab Keuangan Negara

Ketentuan dalam Pasal 23 UUD 1945, pada dasarnya merupakan suatu aturan bulat sebagai konsekuensi dari pelimpahan kekuasaan atau kewenangan keuangan dari rakyat selaku pemilik kekuasaan kepada Pemerintah selaku pelaksananya. Dalam pelimpahan kewenangan tersebut terjadi hubungan timbal balik (*resiprokal*) antara penerima kuasa yang berhak menilai pertanggungjawaban dimaksud.

Mengingat bahwa kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR adalah di tangan Presiden, maka konsekuensi tanggung jawab penyelenggaraan kekuasaan itu termasuk tanggung jawab penyelenggaraan seluruh Keuangan Negara berada pula di tangan Presiden. Pada dasarnya Presiden tetap bertanggung jawab dan tanggung jawab itu tidak berkurang meskipun dalam praktek penyelenggaraan Keuangan Negara dilakukan pendelegasian kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara kepada Kepala Daerah, Direksi BUMN dan BUMD dan pihak lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Telah diketahui bersama bahwa dalam tubuh Pemerintah, selain terdiri dari Presiden, para Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota meliputi pula berbagai pejabat yang masing-masing mempunyai fungsi dan kedudukan tertentu dalam keterlibatannya mengelola Keuangan Negara. Masing-masing pejabat tersebut memikul tanggung jawab atas pelaksana keuangan negara di bidang tugasnya.

Dalam pengertian pengelola Keuangan Negara terkandung dalam pengertian pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh semua instansi pemerintah atau pejabat yang melakukan pengelolaan Keuangan Negara, yang meliputi:

- 1 Pelaksanaan APBN, APBD

- 2 Pelaksanaan anggaran BUMN dan BUMD
- 3 Pelaksanaan anggaran yayasan didirikan oleh Pemerintah,

BUMN dan BUMD atau badan hukum lain di mana terdapat kepentingan negara atau yang menerima bantuan pemerintah. Laporan pertanggungjawaban tersebut disampaikan kepada pejabat atau instansi yang berwenang yang sesuai dengan peraturan perundang undangan. Pertanggungjawaban diperlukan untuk dapat mengetahui pelaksanaan program pemerintah, baik program pembangunan maupun kegiatan rutin pelayanan pemerintah, mengenai :

1. Tingkat ketaatannya pada peraturan perundang-undangan
2. Tingkat kehematan, efisiensi, dan efektivitas dari program atau pelayanan pemerintah

Para pejabat pemerintah atau pihak lain yang dipercaya untuk mengelola Keuangan Negara (*sebagai contoh ketua yayasan yang menerima bantuan pemerintah*), bertanggung jawab untuk melakukan tugasnya secara hemat, efisien, efektif dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pertanggungjawaban ini meliputi semua unsur Keuangan Negara yang dipercayakan kepadanya.

Pejabat pemerintah dan pihak lain yang dipercaya untuk mengelola Keuangan Negara wajib menaati peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab meliputi :

1. Identifikasi persyaratan yang harus dipenuhi oleh semua instansi atau pejabat pemerintah dalam rangka melakukan pengelolaan Keuangan Negara.
2. Penerapan suatu sistem atau prosedur kerja yang dapat menjamin ditaatinya peraturan perundang-undangan.

Pejabat pemerintah dan pihak lain yang dipercaya mengelola Keuangan Negara bertanggung jawab untuk menyusun pedoman dan menyelenggarakan pengendalian intern yang efektif guna menjamin:

- 1) Pencapaian tujuan sebagaimana mestinya.
- 2) Keselamatan/keamanan keuangan yang dikelolanya.
- 3) Ketaatan pada peraturan perundang-undangan.
- 4) Diperolehnya dan dipeliharanya data dan informasi yang handal, yang diungkapkan data dan informasi tersebut secara wajar.

Pejabat pemerintah dan pihak lain yang dipercaya untuk mengelola Keuangan Negara wajib membuat laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan pengelolaannya, yang sesuai dengan bentuk-bentuk tanggung jawab Keuangan Negara yang didasarkan pada peraturan perundangan dan sistem akuntansi yang berlaku.

b. Bentuk Tanggung Jawab Keuangan Negara

Bentuk tanggung jawab Keuangan Negara pada umumnya berupa Laporan Keuangan yang disajikan secara berkala. Laporan Keuangan harus disajikan secara lengkap sepadan dengan luas lingkup Keuangan Negara yang dilimpahkan oleh MPR kepada Presiden, yang meliputi :

- a) Keuangan Pemerintah Pusat
- b) Keuangan Pemerintah Daerah
- c) Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Daerah, hakekatnya mencakup seluruh kekayaan negara.

Bentuk tanggung jawab masing-masing bagian Keuangan Negara pada dasarnya berupa :

- a. Laporan realisasi pelaksanaan anggaran (kinerja keuangan).
- b. Laporan mutasi kekayaan dari hasil pelaksanaan anggaran.

- c. Laporan perhitungan anggaran yang rinciannya sebagai berikut :

Laporan realisasi pelaksanaan anggaran yang memuat angka-angka realisasi pendapatan dan belanja beserta penjelasan tentang pencapaian hasil atau kinerja pemerintah dalam suatu periode tertentu (semester/tahunan).

Bentuk tanggung jawab atas pelaksanaan anggaran dituangkan dalam Nota Keuangan. Laporan Mutasi Kekayaan Negara yang diperoleh dari hasil pelaksanaan anggaran yang memuat posisi kekayaan negara per akhir tahun anggaran berupa aset dan kewajiban negara yang terdiri atas :

- a. Posisi kas;
- b. Posisi pengelolaan piutang;
- c. Posisi sarana/prasarana;
- d. Posisi penyertaan modal Pemerintah pada unit usaha;
- e. Posisi dana-dana tertentu;
- f. Posisi hak-hak pengelolaan hutan, tambang dan lain-lain;
- g. Posisi persediaan barang;
- h. Posisi utang dalam dan luar negeri;
- i. Posisi kewajiban lainnya baik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Negara dan Daerah

Bentuk tanggung jawab posisi kekayaan negara saat ini masih parsial dan belum terhimpun ke dalam neraca kekayaan negara. Laporan perhitungan anggaran dalam suatu tahun anggaran tertentu yang terdiri atas :

- 1) Perhitungan pendapatan.
- 2) Perhitungan berbagai jenis pengeluaran negara untuk menjalankan roda pemerintahan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Bentuk tanggung jawab atas perhitungan anggaran ini dituangkan dalam Nota Perhitungan Anggaran. Adapun Nota Perhitungan Anggaran yang hakekatnya merupakan himpunan angka perbandingan antara anggaran dan realisasi anggaran kas (*cash budget*), dapat dipandang sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban keuangan Pemerintah baik Pusat maupun Daerah. Untuk lingkungan perusahaan pada umumnya, (termasuk badan usaha milik negara) maka laporan keuangan yang terdiri dari *neraca dan perhitungan rugi laba*, dapat pula dianggap sebagai bentuk pertanggungjawaban keuangan perusahaan-perusahaan milik negara.

Dapatlah dikatakan bahwa inti perhitungan anggaran maupun laporan keuangan perusahaan tersebut, pada dasarnya adalah bukti-bukti mutasi keuangan atau dokumen bukti pembukuan (*accounting vouchers document*) yang dapat menggambarkan perubahan harta, utang, piutang, dan modal setiap saat secara kronologis dan berkesinambungan. Dapat dikatakan bahwa bukti-bukti dimaksud merupakan unsur daripada segala bentuk pertanggungjawaban.

Perbedaan pokok antara Perhitungan Anggaran Pemerintah dan Laporan Keuangan Perusahaan adalah terletak pada cara pembukuan bukti-bukti mutasi keuangan tersebut. Penyusunan Perhitungan Anggaran Pemerintah pada saat ini didasarkan pada pembukuan kameral (*single entries*) atas penerimaan dan pengeluaran uang kas saja. Oleh karena itu, Perhitungan Anggaran Pemerintah masih harus dilengkapi dengan daftar-daftar yang dianggap perlu, seperti :

- 1) Daftar Inventaris Barang-Barang Milik Negara.
- 2) Daftar Utang Piutang Negara dan sebagainya.

Sedangkan Neraca dan Perhitungan Rugi Laba Badan-badan Usaha Milik Negara dan Daerah didasarkan pada Sistem Pembukuan Berpasangan (*double entries*), yang dapat

menggambarkan seluruh mutasi dan posisi harta, utang dan modal atau kekayaan badan-badan usaha. Laporan Keuangan badan-badan usaha itu mencerminkan bentuk pertanggungjawaban yang lebih lengkap daripada Nota Perhitungan Anggaran Pemerintah.

Sehubungan dengan itu, maka Pemerintah telah berniat untuk menyusun Neraca Kekayaan Negara tersebut telah dilakukan dengan pendirian suatu proyek (yang mendapatkan pembiayaan dari bantuan Bank Dunia), untuk menyempurnakan Sistem Pembukuan Pemerintah (*Government Accounting*) yang masih berlangsung sampai dengan saat ini. Dari hasil studi proyek dimaksud, diketahui bahwa dengan penyempurnaan sistem pembukuan tersebut diharapkan dapat diperoleh suatu sistem Akuntansi Pemerintahan yang lebih terpadu (*integrated*).

Mengenai bentuk-bentuk dan materi dokumen keuangan yang diperlukan guna penyajian laporan adalah seperti :

- 1) Neraca (*Balance Sheet*.)
- 2) Laporan Penerimaan dan Pengeluaran (*Statements Of Revenues and Expenditures*).
- 3) Laporan Mutasi Posisi Keuangan (*Statement Of Changes in Financial Position*).
- 4) Dan lain-lain daftar yang diperlukan.

Upaya Pemerintah tersebut di atas patut dihargai, dan diharapkan agar neraca kekayaan negara itu mencakup seluruh materi dalam pengertian Keuangan Negara seperti yang dimaksud oleh UUD 1945, yaitu :

Suatu neraca konsolidasi yang menghimpun baik neraca di lingkungan keuangan Pemerintah-pemerintah Daerah, maupun neraca badan-badan usaha milik negara dalam arti yang sebenarnya. Neraca Kekayaan Negara serta Perhitungan

Anggaran Pendapatan Belanja Negara serta Laporan Keuangan badan-badan usaha milik negara sebagai keseluruhan yang telah terkonsolidasikan itu, dapat disebut sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah tentang Keuangan Negara secara Nasional.

Kiranya dapat dipahami sepenuhnya bahwa untuk mendapatkan bentuk tanggung jawab Pemerintah yang demikian itu harus didukung pula oleh sistem Pembukuan Keuangan Nasional, yaitu suatu sistem yang dapat mencatat seluruh mutasi dan posisi keuangan negara secara nasional dimaksud.

Untuk itu, sudah diperlukan waktu dan daya upaya bagi penciptaan sistem pembukuan itu sendiri, termasuk pembinaan keterampilan para petugas pembukuan secara nasional pula. Kesulitan dalam melaksanakan upaya tersebut pasti ada. Namun kiranya dapat dipastikan pula, bahwa dengan kesungguhan dari pihak pemerintah untuk menyempurnakan tanggung jawabnya, kesulitan itu bukanlah menjadi hambatan.

Terlepas dari sistem pembukuan nasional tersebut di atas tidak kalah penting kiranya, adalah mengenai penyimpanan bukti-bukti otentik mutasi Keuangan Negara (terutama yang bernilai tinggi dan dipandang sangat penting), agar terhindar dari siasat penghapusan jejak, oleh penanggung jawab Keuangan Negara yang kurang jujur. Mengingat bahwa bukti-bukti dimaksud adalah milik negara, maka sudah seharusnya penyimpanan bukti-bukti itu dilakukan oleh negara pula.

Q. PENGELUARAN NEGARA

Pengeluaran Negara adalah suatu pembiayaan terhadap kegiatan suatu pemerintahan dan prioritas kegiatan yang dipilihnya. Pengeluaran negara dalam masa perang akan berbeda dengan pengeluaran masa damai karena biasanya dalam suasana perang

memprioritaskan kegiatannya untuk pembiayaan perlombaan senjata bukan untuk kegiatan sosial ekonomi. Di Indonesia pada zaman perjuangan banyak menyisihkan anggarannya untuk perang dan tidak untuk pembangunan ekonominya. Setelah Orde Baru prioritas pengeluaran tidak lagi untuk pembiayaan perang tetapi untuk pembangunan ekonomi. Ketika Orde Baru mulai mengambil alih pemerintahan, perekonomian sedang mengalami kemunduran, inflasi tak terkendali, kerusakan prasarana produksi, penurunan ekspor dan sebagainya.

Anggaran Negara mengalami defisit dan defisit tersebut ditutup dengan pencetakan uang, akibatnya uang beredar bertambah dan akibat lebih lanjutnya adalah inflasi. Menyadari bahwa penyebab utama inflasi adalah defisit anggaran negara, maka sejak 1967 ditempuh kebijakan anggaran belanja berimbang yaitu suatu kebijakan yang menetapkan bahwa jumlah seluruh pengeluaran sama dengan jumlah seluruh penerimaan.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia sejumlah seluruh pengeluaran tersebut meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, sedangkan jumlah seluruh penerimaan meliputi penerimaan dalam negeri (*pajak dan lain-lain*) dan penerimaan luar negeri (*pinjaman dan bantuan*) dari luar negeri yang disebut penerimaan pembangunan.

Beberapa pengamat ekonomi Indonesia menilai bahwa perbedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan itu menjadi kabur, karena adanya berbagai macam upah dan gaji tambahan yang seharusnya masuk anggaran rutin itu dimasukkan ke dalam anggaran pembangunan. Mereka menyarankan perbedaan anggaran rutin dan anggaran pembangunan dihapuskan saja.

Pengeluaran rutin ditujukan untuk membiayai kegiatan-kegiatan rutin pelaksanaan pemerintah. Pengeluaran Pembangunan adalah pembiayaan untuk kegiatan pembangunan. Sebagai contoh di

bawah ini diuraikan pelaksanaan anggaran rutin dan anggaran pembangunan.

R. PELAKSANAAN ANGGARAN RUTIN

1. Belanja Pegawai
 - a. Gaji dan tunjangan
 - 1) Pengadaan pegawai
 - 2) Kenaikan pangkat dan gaji berkala
 - 3) Pegawai perbantuan dan pegawai harian dan pegawai Harian/Honorarium
 - b. Tunjangan beras
 - c. Lain-lain belanja pegawai negeri
 - 1) Lembur
 - 2) Honorarium
2. Belanja Pegawai Luar Negeri
3. Diatur Keputusan Presiden
 - a. Didasarkan pada angka dasar tunjangan penghasilan luar negeri (ADTLN)
 - b. ADTLN ditetapkan oleh Menteri Keuangan
4. Belanja Non Pegawai antara lain :
 - a. Belanja barang
 - b. Pemeliharaan
 - c. Perjalanan dan subsidi/bantuan dengan berpatokan pada:
 - 1) Prinsip: Efisiensi, Terkendali dan Menggunakan produk dalam negeri.
 - 2) Belanja barang, pemeliharaan, perjalanan dinas, subsidi/bantuan sesuai aturan.
 - 3) Pakaian seragam kerja diadakan atas persetujuan Menteri Keuangan dan Menpan.
 - 4) Perjalanan dinas:
 - Perjalanan Dinas Biasa
 - Perjalanan Dinas Tetap
 - Perjalanan Dinas Luar Negeri
 - Perjalanan Pindah

Jenis lain pada pelaksanaan pengeluaran rutin meliputi pengeluaran untuk pemilihan umum, upah pungut Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan pembayaran jasa pos dan giro. Karena beraneka ragam jenisnya maka pengeluaran tersebut dikelompokkan ke lain-lain.

S. BATASAN DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA RUTIN

1. Dilarang melakukan tindakan yang mengakibatkan beban atas Anggaran Belanja Negara.
2. Larangan bagi departemen/lembaga untuk mengeluarkan Anggaran Belanja selain tujuan yang telah ditetapkan dalam Anggaran Belanja Negara.
3. Setiap pengeluaran Anggaran Belanja Negara harus berdasarkan bukti yang sah.
4. Pengeluaran atas beban belanja dilakukan dengan penerbitan Surat Keputusan Otorisasi (SKO).
5. Standarisasi pengeluaran anggaran.
6. Penetapan standarisasi oleh Departemen/Lembaga Pemerintah non departemen harus berdasarkan persetujuan Menteri Keuangan.
7. Standarisasi harus dilakukan secara berkala.
8. Larangan pengeluaran anggaran untuk hal-hal sebagai berikut: Perayaan Hari Besar, HUT Departemen, LPND, hadiah dan ucapan selamat dan sebagainya, iklan, pesta, pekan olah raga, dan lain-lain.
9. Penyelenggaraan rapat-rapat kerja, protokoler dan upacara-upacara dilakukan sederhana.
10. Membatasi pembentukan panitia, tim kerja dan sebagainya.
11. Pengendalian dan efisiensi penggunaan listrik, BBM, air, telepon dan lain-lain.
12. Batas pembiayaan 25 % per triwulan jumlah DIK yang ditetapkan.

Pengeluaran anggaran lebih besar dari yang ditetapkan harus disetujui Menteri Keuangan terlebih dahulu.

Pergeseran mata anggaran rutin tidak dapat dilakukan apabila:

- a. Dari biaya untuk gaji dan tunjangan beras ke biaya lainnya dalam belanja pegawai.
- b. Dari belanja pegawai ke belanja non pegawai.
- c. Dari dana yang disediakan untuk perwakilan RI termasuk perwakilan Departemen/Lembaga di luar negeri untuk keperluan pembiayaan kegiatan kantor atau satuan kerja di dalam negeri.

T. PELAKSANAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN

- a. Proyek bantuan untuk pembangunan di daerah dan proyek-proyek tertentu ditetapkan dengan Instruksi Presiden (*Proyek Inpres*). Dana proyek Inpres disalurkan berdasarkan aturan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan.
- b. Pembiayaan anggaran pembangunan disalurkan melalui Perbankan, KPKN. Dalam hal ini bendaharawan proyek atas perintah pihak mengajukan SPP ke KPKN.
- c. Penggunaan anggaran tak terduga (jika ada) dalam suatu proyek, harus berdasarkan persetujuan tertulis dari Menteri/Ketua lembaga yang bersangkutan.
- d. Penyertaan Pemerintah dalam pembangunan sektor pengembangan dunia usaha maupun sektor lainnya. Disalurkan melalui Bank Sentral/Bank Indonesia.

Penggunaan:

- Bagian pemerintah dalam penyertaan modal dalam BUMN.
- Pemberian Kredit jangka menengah dan jangka panjang kepada proyek/ usaha pembangunan yang telah dan/atau akan menjadi BUMN.

U. PERUBAHAN/PERGESERAN BIAYA DALAM DIP

1. Proyek-proyek fisik yang berdiri sendiri dan target terukur dengan DIP sampai dengan Rp. 100.000.000,00 , maka perubahan/pergeseran biayanya diputuskan oleh Kepala

Kantor Wilayah Departemen /Lembaga /Ditjen yang bersangkutan dan Ketua BAPPEDA sepanjang tidak mengakibatkan: perubahan target, tambahan dana, tambahan gaji/upah, honorarium dan perjalanan dinas. Pencairan dana DIP memerlukan persetujuan menteri atau pejabat yang telah ditentukan. Kenaikan standar/norma/relatif menurut aturan yang berlaku.

2. Proyek fisik yang berdiri sendiri tersebut di atas ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas.
3. Untuk proyek-proyek selain tersebut di atas perubahan pergeseran biaya dalam batas yang disediakan dalam satu DIP: penurunan volume tolok ukur akibat perubahan harga standar. Pengadaan tanah yang lebih luas. Perubahan setingginya 10 % di atas atau di bawah tolok ukur yang tercantum dalam DIP.

Pengeluaran Rutin dan Pembangunan

Pengeluaran rutin ditujukan untuk membiayai kegiatan-kegiatan rutin pelaksanaan pemerintah, sedangkan pengeluaran pembangunan merupakan pembiayaan untuk kegiatan pembangunan.

Tabel. 1

Perkembangan Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan
1969/1970 – 1990/1991

Tahun Anggaran	Anggaran Rutin		Anggaran Pembangunan		Jumlah dalam Miliar Rupiah
	Dalam Miliar Rupiah	Dalam Persen	Dalam Miliar Rupiah	Dalam Persen	
Pelita I					
1969/1970	216,50	64,68%	118,20	35,32%	334,70
1970/1971	288,20	61,98%	176,30	38,02%	456,00
1971/1972	349,10	61,95%	214,40	38,05%	563,50
1972/1973	438,10	58,54%	310,30	41,46%	748,40
1973/1974	713,30	60,88%	458,30	39,12%	1.171,60

Pelita II					
1974/1975	1.6016,10	51,17%	969,60	48,83%	1.985,70
1975/1976	1.332,60	48,75%	1.400,90	51,25%	2.733,50
1976/1977	1.629,60	44,17%	2.060,00	55,83%	3.689,80
1977/1978	2.148,90	89,87%	2.159,90	50,13%	4.305,80
1978/1979	2.743,70	51,75%	2.557,90	48,25%	5.301,60
Pelita III					
1979/1980	4.061,80	50,28%	4.016,00	49,72%	8.077,80
1980/1981	5.800,00	49,48%	5.920,80	50,52%	11.720,80
1981/1982	6.977,60	50,12%	6.944,00	49,88%	13.921,60
1982/1983	6.996,30	48,73%	7.362,00	51,27%	14.358,30
1983/1984	8.411,80	45,93%	9.903,30	54,07%	18.315,10
Pelita IV					
1984/1985	9.429,00	48,64%	9.954,50	51,36%	19.383,50
1985/1986	11.951,50	52,36%	10.873,90	47,64%	22.825,40
1986/1987	13.559,30	61,93%	8.333,50	38,07%	21.892,80
1987/1988	17.481,50	64,84%	9.479,80	35,16%	26.961,30
1988/1989	20.739,00	62,85%	12.256,00	37,15%	32.995,00
Pelita V					
1989/1990	23.445,00	64,10%	13.129,90	35,90%	36.754,90
1990/1991	26.648,10	62,16%	16.225,00	37,84%	42.873,10

Lepas dari kritik mengenai pengelompokan anggaran menjadi pengeluaran rutin dan pembangunan terlihat dalam tabel 1. Sampai dengan tahun pertama Pelita II lebih dari setengah jumlah pengeluaran dialokasikan untuk pengeluaran rutin dan sisanya untuk pengeluaran pembangunan. Tiga tahun berikutnya, secara berturut-turut alokasi dana untuk pembiayaan anggaran pembangunan melampaui rutin. (1975/1976, 1976/1977, dan 1977/1978). Akan tetapi empat tahun berikutnya, proporsi anggaran rutin naik lagi melampaui anggaran pembangunan.

Tiga tahun setelah itu (1982/1983 sampai dengan 1984/1985) lebih dari lima puluh persen dana APBN teralokasi ke Anggaran Pembangunan. Sejak tahun 1985/1986, kembali seperti awal Pelita I, lebih dari enam puluh persen dana APBN untuk pengeluaran rutin.

Yang menentukan proporsi antara Anggaran Rutin dan Anggaran Pembangunan antara lain adalah :

1. Harga Minyak
2. Bantuan Luar negeri
3. Tabungan Pemerintah
4. Keputusan Politik, misalnya : desakan dari DPR untuk memberikan prioritas pada program pembangunan

Apabila diteliti berdasarkan data yang ada pengalokasian pengeluaran pembangunan yang melampaui pengeluaran rutin tampaknya bukan akibat dari perkembangan harga minyak. Dari segi tabungan pemerintah memang pada tahun 1975/1976 telah terjadi kenaikan tabungan sebesar 19% dari tahun sebelumnya, pada tahun 1976/1977 terjadi kenaikan tabungan sebesar 26%, tahun 1977/1978 sebesar 8%. Demikian juga situasi pada tahun 1982/1983, 1983/1984 dan 1985/1986 masing-masing telah terjadi kenaikan dengan 3%, 10% dan 11%. Karena tabungan pemerintah merupakan sumber dana pengeluaran pembangunan, maka masuk akal kiranya bila kenaikan-kenaikan tersebut mendorong sehingga pengeluaran pembangunan melampaui pengeluaran rutin.

Bantuan luar negeri yang disebut penerimaan pembangunan dalam APBN mendukung kesimpulan di atas. Tahun 1975/1976 penerimaan pembangunan meningkat dengan 53% dari tahun sebelumnya, tahun 1976/1977 dengan 37% walaupun tahun berikutnya turun dengan 1%. Tahun 1982/1983 kenaikan penerimaan pembangunan adalah 12% dari tahun sebelumnya, 50% pada tahun berikutnya tetapi tahun 1984/1985 turun 12%.

Jadi, proporsi yang melebihi lima puluh persen untuk pengeluaran pembangunan pada tahun 1975/1976 sampai dengan 1977/1978 dan 1982/1983 sampai dengan 1985/1986 tersebut tampaknya akibat tabungan pemerintah dan bantuan luar negeri selain alasan, misalnya keputusan politik Pemerintah.

Tabel 2
Perkembangan Jenis Belanja Rutin Pada Setiap Awal Pelita

No	Jenis Belanja Rutin	1969/1970		1974/1975		1979/1980		1984 / 1985		1989 / 1990	
		Dalam miliar rupiah	%	Dalam miliar rupiah	%	Dalam miliar rupiah	%	Dalam miliar rupiah	%	Dalam miliar rupiah	%
1.	Belanja	103,8	47,9%	420,1	41,4%	1.419,9	35,0%	3.046,8	32,3%	5.966,5	25,4%
2.	Pegawai	50,3	23,2%	175,2	17,2%	569,0	14,0%	1.182,8	12,5%	1.476,6	6,3%
3.	Belanja	441,1	20,4%	201,9	19,9%	669,9	16,5%	1883,3	20,0%	3.594,1	15,3%
4.	Barang	14,14	6,7%	73,3	7,2%	684,1	16,8%	2.776,5	29,4%	12.236,8	52,2%
5.	Subsidi Bunga dan Cicilan Hutang Lain-lain	3,9	1,8%	145,2	14,3%	718,9	17,7%	539,6	5,7%	171,0	0,7%
	Jumlah	216,5	100,0 %	1.015,7	100,0 %	4.061,8	100,0 %	9.429,0	100,0%	23.445,0	100,0%

Untuk mengetahui latar belakang di balik perkembangan angka-angka anggaran belanja rutin, suatu penelaahan terhadap perkembangan jenis belanja rutin sangat perlu. Seperti kita ketahuia ada 5 (lima) jenis belanja rutin yaitu :

1. Belanja pegawai
2. Belanja barang
3. Subsidi daerah otonom
4. Bunga dan cicilan hutang
5. Lain-lain

Perkembangan jenis belanja pada setiap awal pelita dapat terlihat dalam tabel 2. Pada awal Pelita I dari seluruh pengeluaran rutin sebagian terbesar dialokasikan untuk belanja pegawai (48%), kemudian barang (23%), subsidi daerah otonom (20,4%), bunga dan cicilan hutang (6,7%) dan sisanya 1,8% untuk belanja rutin lain-lain.

Pada setiap awal Pelita berikutnya peranan jenis belanja rutin semua menurun kecuali bunga dan cicilan hutang. Belanja pegawai misalnya dari 48% pada awal Pelita I turun sampai menjadi 25% pada pelita V. Belanja barang dari 23,2% pada awal Pelita I turun menjadi hanya 6,3% demikian pula subsidi daerah otonomi dari 20% menjadi 15%. Akan tetapi peranan pembayaran bunga dan cicilan hutang Pelita ke Pelita berikutnya makin meningkat.

Kalau awal Pelita I, hanya 6,7% disisihkan untuk membayar kewajiban, maka pada awal Pelita II menjadi 7,2 pada awal Pelita II lebih dari dua kali lipat proporsinya dan pada awal Pelita V lebih dari sparuh anggaran rutin disediakan untuk dialirkan ke luar negeri. Hal ini dapat dimaklumi karena hutang-hutang yang jatuh tempo (yang harus dicicil) juga makin besar.

Jenis lain-lain pada pengeluaran rutin meliputi untuk pemilihan umum, upah pungut Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan pembayaran pos dan giro. Karena beraneka ragam jenisnya maka pengeluaran tersebut dikelompokkan ke lain-lain.

Tabel 3
 Perkembangan Pengeluaran Pembangunan
 Secara sektoral, dari Pelita I – Pelita IV
 (Dalam milyar rupiah)

No	SEKTOR	PELITA I	Persentase	PELITA II	Persentase	PELITA III	Persentase	PELITA IV	Persentase
1	Pertanian &	267,8	21,7	1.745,3	19,1	4.235,2	12,4	7.277,6	14,3
2	Pengairan	85,7	7,0	886,1	7,5	2.320,1	6,8	2.692,1	5,3
3	Industri	108,0	8,8	967,5	10,6	5.176,0	15,16	7.276,0	14,3
4	Pertambangan &	261,6	21,2	1.631,8	17,9	4.457,0	13,1	7.652,1	15,0
5	Energi	-	-	37,5	0,4	621,9	1,52	1.194,2	2,3
6	Perhubungan &	2,5	0,2	198,9	2,2	1.797,5	5,3	1.844,6	3,6
7	Pariwisata	210,0	17,0	1.024,5	11,2	2894,1	8,5	4.647,2	9,1
8	Perdagangan &	3,7	0,3	26,0	0,3	195,9	0,6	211,3	0,4
9	Koperasi	83,8	6,8	758,1	8,3	3.397,1	9,9	6.615,1	13,0
10	Tenaga Kerja &	27,3	2,2	262,0	2,9	1.184,0	3,5	1.608,2	3,2
11	Trans	23,7	1,9	195,3	2,1	845,9	2,5	1.808,3	3,6
12	Pemb. Daerah, Desa,	-	-	35,9	0,4	250,8	0,7	241,2	0,5
13	Kota	27,3	2,2	333,7	3,7	2.377,1	6,9	2.915,4	5,7

14	Agama	27,3	-	87,9	1,0	178,5	0,5	204,6	0,4
15	Dikbudnas,	60,1	4,9	133,1	1,5	671,6	1,9	1.544,9	3,0
16	Kepercayaan	-	-	212,8	2,3	1.019,2	2,9	901,2	1,8
17	Kesehatan, Kesra, KB	71,3	5,8	790,0	8,7	1.750,5	5,2	1.180,7	2,1
18	Perum Rakyat, Pemukiman Hukum Hankamra Penerangan, Pers Iptek, Penelitian Aparatur Pemerintah Pengembangan Dunia Usaha Sumber Alam dan LH	-	-	-	-	840,8	2,5	1.070,4	2,1

Mengenai perkembangan pengeluaran pembangunan dari Pelita ke Pelita dapat diungkap sebagai berikut :

Sesuai dengan GBHN yang menitikberatkan pembangunan ekonomi pada sektor pertanian, maka alokasi dana pembangunan pada Pelita I dan II sebagian terbesar untuk pembangunan sektor pertanian yaitu masing-masing 21,7% dan 19,1%. Pada Pelita II alokasi terbesar tergeser ke sektor pertambangan dan energi yaitu 15,2% sedangkan pada Pelita IV sektor perhubungan dan pariwisata memperoleh proporsi terbesar yaitu 15%. Selain sektor pertanian selama Pelita I dan II sektor perhubungan dan pariwisata serta pembangunan daerah, kota dan desa juga menduduki prioritas tinggi.

Hal ini tampak dari dana anggaran pembangunan yang dialokasikannya, dua Pelita berikutnya sektor pertambangan dan energi menduduki prioritas yang tinggi pula, bersama sama sektor pertanian dan pengairan serta sektor perhubungan dan pariwisata. Yang menarik pada Pelita IV adalah perhatian Pemerintah terhadap Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sektor ini memperoleh alokasi yang cukup tinggi yaitu 13%.

Pengeluaran negara Indonesia (rutin dan pembangunan) sebagai proporsi pendapatan nasional sejak Pelita I sampai tahun 1988 mengalami peningkatan, walaupun masih rendah dibandingkan dengan negara maju. Pada tahun 1969 misalnya rasio pengeluaran pemerintah dari Produk Dometik Bruto (PDB) telah meningkat dari hanya 12,3% menjadi 23,5% pada tahun 1987. Akan tetapi rasio ini lebih kecil dari tahun-tahun sebelumnya misalnya tahun 1980 dan 1981 yang hampir 26% rasio yang tertinggi selama dua dekade sebelumnya. Proporsi

inipun masih lebih rendah dari tahun 1982, 1983 dan 1985 yang lebih rendah dari tahun 1980, 1981.

Rendahnya rasio pengeluaran PDB ini mungkin disebabkan rendahnya kapasitas penerimaan negara-negara tersebut. Kapasitas penerimaan itu di Indonesia yang paling tinggi yang pernah dicapai, diukur dengan rasio pajak terhadap PBB adalah 22,6 % pada tahun 1981 (mungkin karena penerimaan dari migas yang meliputi lebih dari 60%).

V. LATIHAN

1. Buatlah kelompok masing-masing kelompok terdiri dari 4-5 orang.
2. Carilah informasi tentang Target Pendapatan Negara di tahun 2020.
3. Rangkailah informasi tersebut secara menarik dengan media paper sesuai dengan data yang valid dan akurat.
4. Baik dari tema hingga grafik untuk tiap anggaran pembelanjaan.
5. Presentasikan didepan kelompok lain.