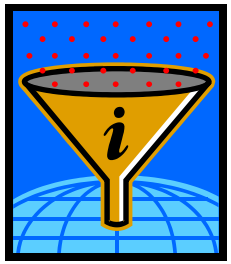
Laporan Akhir
KOMPENDIUM BIDANG HUKUM
KEUANGAN NEGARA
(SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA)



Disusun Oleh Tim Dibawah Pimpinan :
PROF. DR. ARIFIN SOERIAATMADJA, S.H.

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM – RI
JAKARTA 201

KATA PENGANTAR

Salah satu kegiatan penelitian hukum, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, pada tahun anggaran 2010, adalah Kompendium Bidang Hukum **"KEUANGAN NEGARA (SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA)"**

Dalam rangka pelaksanaan Kompendium tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional, telah membentuk Tim untuk melaksanakan kegiatan dimaksud, berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor : PHN. 1 - 45. HN. 01. 09 Tahun 2010. Dalam kaitan tersebut, kami menyampaikan Laporan Akhir Kompendium ini, untuk dapat diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya.

Kami mengucapkan terimakasih kepada Pimpinan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, atas kepercayaan yang diberikan kepada kami, serta atas kerjasama yang baik dengan harapan semoga hasil kompendium ini, dapat bermanfaat bagi pembangunan hukum nasional.

Jakarta, Medio Desember 2010.

Ketua Tim,

PROF. DR. ARIFIN SOERIAATMADJA, S.H.

BPHN PUSLITBANG

DAFTAR ISI

Kata Pengantar……..……2

Daftar isi……..……..……3

BAB I :PENDAHULUAN.

1. Latar Belakang…….……5
2. Identifikasi Masalah ……..7
3. Ruang Lingkup .. . ……..8
4. Tujuan ……...8
5. Kegunaan ..……..8
6. Metode……..9
7. Jadwal Pelaksanaan .....……10
8. Ssusunan Personalia Tim Kompendium……..11

BAB II : PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

1. Pengertian Keuangan Negara …12
2. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara…. ……15
3. Administrasi Pengurusan Keuangan Negara…… 16
4. Kuasa Pengguna Anggaran…….22
5. Keuangan Negara dan Badan Usaha Milik Negara Dalam Sistem Hukum Nasional ..24

BAB III : SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA

1. Sumber dana dalam negeri ……...47
2. Sumber Dana Luar negeri ……. 63
3. Dampak bantuan Luar Negeri Terhadap Pembangunan ……..……..72
4. Manfaat Investasi Asing. ……..... 76
5. Kebijakan NSB Terhadap Investasi Asing ……..……78

BAB IV : PENYUSUNAN, PELAKSANAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN.

1. Pengertian-Pengertian ……..82
2. Sistem Perencanaan Anggaran ..90
3. Penyusunan dan Penetapan APBN…….93
4. Rencana kerja Pemerintah (RKP) ……95
5. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL)'97
6. Struktur APBN ……..100
7. Pelaksanaan APBN …….101
8. Pelaksanaan Pendapatan dan belanja Negara……..104
9. Pengelolaan Uang ……...106
10. Pengelolaan Piutang dan Utang ……109
11. Pengelolaan Barang Milik Negara …… ……..111
12. Pengelolaan Badan Layanan Umum ……113
13. Penatausahaan APBN …….115

BPHN PUSLITBANG

14. Pengendalian internal Pemerintah ……..115

BAB V : PERTANGGUNGJAWABAN DAN PEMERIKSAAN PELAKSANAAN APBN.

1. Laporan Keuangan Pemerintah .116
2. Mekanisme Penyusunan laporan keuangan …….. ……118
3. Laporan Kinerja Keuangan …….119
4. Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggungjawab Keuangan Negara ……121

BAB VI : PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

1. Keuangan Negara dan Pengawasan …… ……123
2. Peraturan/Regulasi ……124
3. Mekanisme Pengawasan……..124
4. Aparat pengawasan ……..126
5. Ketentuan Pidana, Sanksi Administratif dan Ganti Rugi ……..127

BAB VI : PENUTUP

1. Kesimpulan ……..137

2. Saran/Rekomendasi……138

DAFTAR KEPUSTAKAAN

LAMPIRAN

BPHN PUSLITBANG

BAB I
PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG.

Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara, sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu: Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; Memajukan kesejahteraan umum; Mencerdaskan kehidupan bangsa; Ikut serta mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam pengelolaan keuangan negara, fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian merupakan suatu siklus yang diatur dalam Undang-Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pembahasan mengenai keuangan negara lebih difokuskan pada fungsi pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian sesuai dengan ketentuan undang-undang di bidang keuangan negara. Menurut Stoner dan Winkel (1987), manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan-kegiatan anggota-anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam pengelolaan keuangan negara, fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan

pengendalian di bidang keuangan harus dilakukan secara sistematis dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Sektor Publik menjadi semakin signifikan. Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, pengelolaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Dengan keluarnya tiga paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sistem pengelolaan anggaran negara di Indonesia terus berubah dan berkembang sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik.

Pemerintah telah menerapkan pendekatan anggaran berbasis kinerja, anggaran terpadu dan kerangka pengeluaran jangka menengah pada tahun anggaran 2005 dan 2006. Ternyata masih banyak kendala yang dihadapi, terutama karena belum tersedianya perangkat peraturan pelaksanaan yang memadai, sehingga masih banyak terjadi multi tafsir dalam implementasi di lapangan. Dalam periode itu pula telah dikeluarkan berbagai peraturan pemerintah, peraturan menteri keuangan, peraturan dirjen dan sebagainya guna menutup kelemahan-kelemahan tersebut.

Perkembangan perekonomian di Indonesia dewasa ini sudah semakin pesat dan dinamis. Hal ini ditandai dengan semakin meluasnya kesempatan bagi pertumbuhan usaha-usaha di berbagai bidang dan terbuka luasnya kesempatan kerja bagi masyarakat Indonesia. Perkembangan ekonomi yang dinamis juga turut memacu semangat seluruh masyarakat Indonesia untuk berusaha memperbaiki taraf hidup kehidupan mereka yaitu dengan cara memanfaatkan segala peluang pekerjaan yang ada dengan sebaik-baiknya. Oleh sebab itu, tidak heran apabila kita sering menjumpai seorang pengusaha mempunyai berbagai penghasilan dari bermacam-macam jenis usaha. Perkembangan perekonomian yang dinamis juga sangat menunjang penghasilan di Indonesia yang selama ini berasal dari sektor migas dan non migas.

Salah satu penghasilan negara dari sektor non migas adalah pajak. Pajak merupakan penghasilan negara yang sangat berperan memberikan kontribusi terbesar dalam membiayai semua pengeluaran negara termasuk pengeluaran pembangunan nasional demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Selain itu, pemerintah juga bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan perekonomian yang lebih baik. Contohnya dalam rangka menggiring penanaman modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, diberikan berbagai macam fasilitas keringanan pajak. Untuk dapat mewujudkan tujuan pembangunan negara demi kesejahteraan rakyat, pemerintah terus berusaha mengadakan penyempurnaan atas sistem perpajakan yang berlaku yaitu dengan penyempurnaan Undang-Undang Pajak Penghasilan.

Sistem pemungutan pajak di Indonesia menggunakan sistem *self assessment*. Sistem *self assessment* adalah sistem pemungutan pajak dimana Wajib Pajak Orang Pribadi atau badan

BPHN PUSLITBANG

diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan membayar serta melaporkan sendiri jumlah pajak terutangnya pada negara. Tetapi penerapan sistem ini di Indonesia masih mengalami berbagai hambatan karena masih banyak masyarakat Indonesia yang belum mengerti tata cara perpajakan secara menyeluruh. Selain itu, kesadaran Wajib Pajak dalam membayar pajak masih kurang.

Untuk dapat mencapai tujuan dari pemungutan pajak, diperlukan beberapa asas pemungutan pajak yaitu asas *equality, certainty, convinience of payment*, dan *efficiency* (Tjahjono & Husein, 2000). Keempat asas ini sangat penting terutama asas equality (asas keadilan) yaitu pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan Wajib Pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap Wajib Pajak. Jadi semakin banyak penghasilan yang diperoleh oleh Wajib Pajak maka semakin besarpun pajak yang harus dibayarkan dan dilaporkan. Pajak dapat dibedakan menjadi beberapa jenis pajak. Salah satunya adalah pajak penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi.

Walaupun terdapat berbagai macam sumber penghasilan tetapi tidak membuat pajak yang seharusnya dibayarkan berkurang. Wajib pajak menyusun laporan keuangannya berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Laporan keuangan ini disebut laporan keuangan komersial. Penghitungan laporan keuangan komersial ini tidak dapat digunakan dalam menentukan besarnya pajak penghasilan yang terutang karena terdapat perbedaan-perbedaan dalam pengakuan penghasilan dan biaya antara Standar Akuntansi Keuangan (SAK) dengan Undang-Undang Pajak Penghasilan No. 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah menjadi Undang – Undang Pajak Penghasilan No. 17 Tahun 2000.

Pengakuan penghasilan dalam laporan keuangan komersial wajib pajak tidak semuanya dapat diakui sebagai penghasilan karena ada beberapa penghasilan yang bersifat final dan tidak dapat dimasukkan ke dalam perhitungan perpajakan. Begitu pula dengan pengakuan beban, tidak semua beban merupakan pengurang dari penghasilan bruto menurut ketentuan Undang – Undang Pajak Penghasilan No. 17 Tahun 2000. Wajib pajak sering mengalami kesulitan dalam mengalokasikan penghasilan dan beban yang digunakan dalam laporan keuangan komersial untuk disajikan kembali dalam laporan keuangan fiskal yang sesuai dengan Undang – Undang Pajak Penghasilan No. 17 Tahun 2000. Salah satu kesulitan yang dirasakan wajib pajak dapat dilihat dari kesalahannya mengakui penghasilan yang bersifat final menjadi penghasilan yang bersifat tidak final.

2. IDENTIFIKASI PERMASALAHAN

Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam pelaksanaan Kompendium BIDANG **HUKUM KEUANGAN NEGARA (SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA)**, antara lain ini, adalah: “bagaimanakah pengaturan keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)? Untuk lebih memfokuskan permasalahan dalam pelaksanaan kompendium ini, maka pokok permasalahan tersebut, akan diuraikan dalam permasalahan-permasalahan yang lebih spesifik, antara lain sebagai berikut :

a. Bagaimanakah pengaturan ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)?
b. Bagaimanakah ketentuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).

BPHN PUSLITBANG

c. Bagaimanakah ketentuan tentang Pengawasan Pelaksanaan APBN?

d. Bagaimanakah Pelaksanaan Pertanggungjawaban Keuangan Negara?

3. RUANG LINGKUP.

Mengingat keterbatasan waktu, dana dan pengetahuan peneliti, maka pelaksanaan kompendium ini dibatasi mengenai permasalahan yang meliputi hal-hal sebagai berikut :

- Inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keuangan negara;
- Penelaahan terhadap sumber-sumber, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Negara;
- Upaya yang harus ditempuh untuk dapat mengefektifkan pengaturan dan pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan Negara.

4. TUJUAN

Adapun tujuan dilakukannya compendium bidang hokum keuangan Negara (sumber-sumber keuangan Negara) ini adalah untuk :

4.1. Menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah hukum keuangan Negara di Indonesia, dalam hubunganya dengan permasalahan kompendium;

4.2. Menelaah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penyalahgunaan terhadap pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan negara;

5. KEGUNAAN.

Kesimpulan dan saran yang diperoleh dari proses identifikasi permasalahan compendium ini diharapkan mempunyai kegunaan baik untuk kalangan praktisi maupun kalangan akademisi.

5.1. Untuk kalangan praktisi, hasil compendium ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan bagi masyarakat pelaksana, pengawas keuangan Negara serta bagi kalangan praktisi maupun teoritisi dalam penyempurnaan kebijaksanaan dan politik hukum, dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan Negara serta pembangunan dan pembaharuan hukum pada umumnya.

5.2. Untuk kalangan akademisi, diharapkan bahwa hasil compendium ini dapat digunakan sebagai bahan dan dasar pengaturan keuangan Negara lebih lanjut, sebagai bahan kepustakaan di bidang hukum, serta dapat menjadi bahan masukan bagi mereka yang berkeinginan mendalami dan memahami mengenai aspek hukum keuangan Negara dalam sistem hukum nasional. Disamping itu, hasil compendium ini diharapkan dapat membentuk pemahaman hukum atau ilmu pengetahuan hukum sehingga kemungkinan dapat bermanfaat untuk pengembangan teori hukum.

6. METODE

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam pelaksanaan compendium ini adalah bersifat yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah keuangan negara. Sedangkan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk menganalisis pelaksanaan

BPHN PUSLITBANG

pertanggungjawaban serta pengawasan keuangan negara. Sedangkan metode analisis data yang dipergunakan dalam compendium ini adalah kualitatif. Data yang berupa angka sedapat mungkin disajikan dalam bentuk angka.

7. JADWAL PELAKSANAAN.

Jadwal Pelaksanaan
KOMPENDIUM BIDANG HUKUM KEUANGAN NEGARA
(SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA)
Tahun Anggaran : 2010

No	DAFTAR KEGIATAN	Jan 10	Peb 10	Mar 10	Apr 10	Mei 10	Jun 10	Jul 10	Ags 10	Sep 10	Okt 10	Nop 10	Des 10
1.	Penyusunan dan Penyempurnaan Proposal.												
2.	Penyusunan Kerangka Laporan Akhir dan Pembagian Tugas Pembuatan Kertas Kerja/ Makalah.												
3.	Pembahasan/ Analisis Terhadap Kertas Kerja/ Makalah.												
4.	Penyusunan dan Penyempurnaan Laporan akhir.												
5.	Penyerahan Laporan Akhir Ke BPHN.												

PUSLITBANG

8. SUSUNAN PERSONALIA TIM KOMPENDIUM.

Adapun susunan personalia Tim penelitian yang telah ditentukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, sebagaimana dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor : PHN. 1 - 45. HN. 01. 09 Tahun 2010. adalah sebagai berikut :

A. Ketua : PROF.DR.ARIFIN SOERIAATMADJA, S.H.

B. Sekretariat :MARULAK PARDEDE, S.H., M.H., APU.

C Anggota :1. DR. Tjip Ismail, SH.

2. Dian Puji N. Simatupang, SH, M.H.
3. Novi Gregory Antonius.
4. Djedje Abdul Aziz, SH, MH.
5. Rachmat Triyono, S.H. MH.
6. Syprianus Aristeus, SH. MH.
7. Nunuk Febrianingsih, SH. MH.

BAB II

PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Secara resmi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang keuangan negara menjadi Undang-Undang (UU). Bagi negara kepulauan terbesar di dunia, sangat menarik bahwa Indonesia baru memiliki suatu undang undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara setelah lebih dari 50 tahun mengalami kemerdekaan. Dengan terjadinya reformasi dan demokratisasi di Indonesia, maka beban pengelolaan keuangan negara yang semula sangat terkonsentrasi di pemerintah pusat, secara drastis mengalami proses desentralisasi. Beberapa hal yang menyolok diantaranya adalah pengelolaan moneter yang makin independen di tangan bank sentral. Demikian pula dengan berlakunya undang-undang otonomi daerah, makin independen pula pengelolaan keuangan daerah.

UU Keuangan Negara diharapkan memberikan arahan umum tentang pengelolaan keuangan negara dalam setiap tingkatan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, serta berbagai unit pemerintahan lainnya, baik di pusat maupun di daerah, yang meliputi departemen, lembaga non departemen dan badan usaha milik negara/daerah. Lebih daripada itu, UU Keuangan Negara diharapkan dapat menunjukkan keterkaitan sistem keuangan antar setiap elemen/komponen yang terlibat dalam pengelolaan keuangan negara tersebut. Sesuai amanat dari UUD 1945, maka UU Keuangan Negara ini diharapkan menjadi payung bagi setiap undang-undang lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara di pusat maupun di daerah, walaupun dalam ketentuan hukum, kedudukan setiap undang-undang itu setara.

BPHN PUSLITBANG

1. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan Negara adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang dapat dijadikan “hak milik negara”. Keuangan Negara dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah, atau bisa berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan fiscal, dan kebijakan moneter.

Ruang lingkup keuangan Negara meliputi:

1. Penerimaan negara
2. Pengeluaran negara
3. Hutang dan pinjaman negara
4. Kebijakan keuangan yang terdiri dari kebijakan moneter, kebijakan fiscal dan kebijakan keuangan internasional dan mengelola hutang pemerintah

Penerimaan keuangan Negara meliputi;

Keuangan Negara yang berasal dari dalam negeri;

1. Keuntungan dari perusahan-perusahan, meliputi:BUMN, perusahaan-perusahaan baik PMA Maupun PMDN
2. Pajak
3. Menciptakan uang baru
4. Meminjam pada bank
5. Pinjaman pada masyarakat
6. Denda-denda
7. Cukai
8. Retribusi

Keuangan Negara yang berasal dari luar negeri :

1. Pinjaman-pinjaman biak, pinjaman kepada negara maupun pinjaman kepada oraganisasi-organisasi negara
2. Hadiah hadiah, rampasan perang

Pengeluaran keuangan Negara meliputi Pengeluaran pemerintah menyangkut seluruh pengeluaran untuk membiayai program-program/kegiatan – kegiatan dimana pengeluaran-pengeluaran itu ditujukan pencapaian kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Kegiatan-kegiatan dari segi pengeluaran ini dilakukan dengan menggunakan sejumlah resources dan product, baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya untuk kemakmuran masyarakat dengan menggunakan uang. Pengeluaran dengan menggunakan uang inilah yng dimaksud pengeluaran pemerintah.

Definisi 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. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala

BPHN PUSLITBANG

sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggunggjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam
rangka penyelenggaraan pemerintahan 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.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal meliputi kebijakan dan kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mulai dari penetapan Arah dan Kebijakan Umum (AKU), penetapan strategi dan prioritas pengelolaan APBN, penyusunan anggaran oleh pemerintah, pengesahan anggaran oleh DPR, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, penyusunan perhitungan anggaran negara (PAN) sampai dengan pengesahan PAN menjadi undang-undang. Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri.
Pengelolaan keuangan negara subbidang kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan di sektor Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang orientasinya mencari keuntungan (profit motive).

Berdasarkan uraian di atas, pengertian keuangan negara dapat dibedakan antara: pengertian keuangan negara dalam arti luas, dan pengertian keuangan negara dalam arti sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas pendekatannya adalah dari sisi objek yang cakupannya sangat luas, dimana keuangan negara mencakup kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal saja. Pembahasan lebih lanjut dalam modul ini dibatasi hanya pada pengertian keuangan negara dalam arti sempit saja yaitu subbidang pengelolaan fiskal atau secara lebih spesifik pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

2. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah

BPHN PUSLITBANG

lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (best practices) dalam pengelolaan keuangan negara. Penjelasan dari asas tersebut adalah sebagai berikut.

- Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- Asas Spesialitas mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
- Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
- Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
- Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.
- Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dengan dianutnya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Administrasi Pengurusan Keuangan Negara

Ruang lingkup keuangan negara meliputi : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; penerimaan negara; pengeluaran negara; penerimaan daerah; pengeluaran daerah; kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh

BPHN PUSLITBANG

pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan j. kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pengertian Perbendaharaan Negara menurut UU No. 1 Tahun 2004 adalah "pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah; pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan; pencarian sumber pembiayaan yang paling murah; dan pemanfaatan dana yang menganggur (idle cash) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang dilaksanakan di dunia usaha ke dalam pengelolaan keuangan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (welfare state).

Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang selama ini menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang mengelola keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan; pencarian sumber pembiayaan yang paling murah; dan pemanfaatan dana yang menganggur (idle cash) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan. Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang dilaksanakan di dunia usaha ke dalam pengelolaan keuangan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya, negara tunduk pada tatanan hukum publik.

Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (welfare state). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang selama ini menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang mengelola keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang (APBN/APBD)". Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien.

Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan presiden tersebut tidak dilaksanakan sendiri oleh presiden. Pengelolaan keuangan negara secara teknis dilaksanakan melalui dua pengurusan, yaitu pengurusan umum/administrasi yang mengandung unsur penguasaan dan pengurusan khusus yang mengandung unsur kewajiban. Pengurusan umum erat hubungannya dengan penyelenggaraan tugas

BPHN PUSLITBANG

pemerintah di segala bidang dan tindakannya dapat membawa akibat pengeluaran dan atau menimbulkan penerimaan negara. Sedangkan pengurusan khusus atau pengurusan komptabel mempunyai kewajiban melaksanakan perintah-perintah yang datangnya dari pengurusan umum.

Dikuasakan kepada menteri keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; kepada menteri/pimpinan lembaga negara dan lembaga pemerintah non kementerian negara, selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; dan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pelaksanaan dan mewakili kekayaan daerahPelimpahan kekuasaan tersebut tidak termasuk kewenangan di antara lain mengeluarkan rupiah, moneter serta kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Menteri keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang hakikatnya Pemerintah Republik tanggung jawab, terlaksananya mekanisme check and balance, untuk pemerintahan daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi, untuk mengelola keuangan daerah pemerintah daerah dalam kepemilikan yang dipisahkan. bidang moneter, yang meliputi dan mengedarkan uang, yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang. Untuk mencapai kestabilan nilai tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengatur dan menjaga keuangan pada adalah Chief Financial Officer (CFO) Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan serta mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Menteri keuangan selaku pengelola fiskal bertanggung jawab terhadap fungsi-fungsi: pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kewenangan presiden terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilimpahkan kepada pejabat negara, meliputi kewenangan yang bersifat umum yang timbul dari pengurusan umum, dan kewenangan yang bersifat khusus yang timbul dari pengurusan khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi kewenangan untuk: Menetapkan Arah dan Kebijakan Umum (AKU); Menetapkan strategi dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain menetapkan: pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, gaji dan tunjangan, pedoman pengelolaan penerimaan negara. Kewenangan yang bersifat khusus meliputi kewenangan membuat keputusan/kebijakan teknis berkaitan pengelolaan APBN, antara lain menetapkan: keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

a. PENGURUSAN UMUM ATAU PENGURUSAN ADMINISTRASI

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa pengurusan umum atau pengurusan administrasi mengandung unsur penguasaan, yang erat hubungannya dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan di segala bidang dan tindakannya dapat membawa akibat pengeluaran dan atau menimbulkan penerimaan negara. Dalam pengurusan umum terdapat dua pejabat atau subjek pengurusan, yang disebut otorisator dan ordonator.

BPHN PUSLITBANG

- **Otorisator**

Otorisator adalah pejabat yang memperoleh pelimpahan wewenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya penerimaan dan/atau pengeluaran negara. Tindakan-tindakan otorisator yang bisa berakibat penerimaan dan/atau pengeluaran tersebut disebut otorisasi. Otorisasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: otorisasi bersifat luas atau otorisasi umumdan otorisasi bersifat sempit atau otorisasi khusus. Otorisasi bersifat luas/umum adalah otorisasi yang tidak membawa akibat langsung pada pengeluaran dan atau penerimaan negara. Contoh otorisasi umum: undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, keputusan presiden, instruksi presiden, peraturan gaji pegawai negeri, peraturan pemberian tunjangan, dan sebagainya. Otorisasi umum baru akan berakibat pengeluaran dan/atau penerimaan apabila sudah ada/dilengkapi otorisasi yang bersifat khusus. Otorisasi bersifat sempit/khusus adalah otorisasi yang mempunyai akibat langsung terhadap penerimaan dan/atau pengeluaran negara. Contoh otorisasi khusus adalah surat keputusan pengangkatan pegawai, surat keputusan penunjukan bendahara, surat keputusan pensiun, dan sebagainya.

- **Ordonator**

Ordonator adalah pejabat yang berwenang untuk melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan tindakan otorisator, serta memerintahkan pembayaran dan atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Secara garis besar, ordonator bertugas untuk menguji, meneliti dan mengawasi penerimaan-penerimaan dan pengeluaran pengeluaran negara termasuk tagihan-tagihan yang diajukan oleh pihak ketiga kepada pemerintah, apakah benar-benar telah sesuai dengan otorisasi yang dikeluarkan oleh otorisator dan belum kedaluwarsa. Apabila tagihan-tagihan tersebut telah memenuhi persyaratan, maka ordonator menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) dan/atau Surat Penagihan. Sebelum berlakunya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kewenangan ordonator ini sepenuhnya berada di tangan menteri keuangan, namun sejak diberlakukannya kedua undang-undang itu, kewenangan tersebut diberikan kepada kementerian teknis, sehingga kementerian teknis sepenuhnya memegang kewenangan pengurusan administratif/umum.

b. PENGURUSAN KHUSUS/KEBENDAHARAAN/KOMPTABLE

Kewenangan pengurusan khusus atau pengurusan kebendaharaan (komptable) dipegang oleh menteri keuangan, sesuai pasal 7 UU No. 1 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa menteri keuangan adalah Bendahara Umum Negara.

- **Pengertian Bendahara**

Bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barangbarang negara/daerah. Dari definisi di atas, bendahara yang ditugaskan untuk pengurusan keuangan negara dapat dijabat oleh orang-orang (pegawai negeri atau swasta) dan badan hukum yang diangkat oleh menteri atau ketua lembaga negara yang menguasai bagian anggaran negara untuk mengelola uang, surat-surat berharga, dan barang barang milik negara. Pengangkatan bendahara oleh menteri atau ketua lembaga negara ditetapkan dengan surat keputusan. Beberapa ketentuan yang

BPHN PUSLITBANG

berkaitan dengan masalah bendahara yaitu sebagai berikut: a. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran diangkat oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. b. Bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran adalah pejabat fungsional dan tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara. c. Bendahara penerimaan/pengeluaran dilarang melakukan baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa, atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut. d. Persyaratan pengangkatan dan pembinaan karier bendahara diatur oleh Bendahara Umum Negara selaku Pembina Nasional Jabatan Fungsional Bendahara.

Berdasarkan objek pengurusannya, bendahara dapat dibedakan menjadi bendahara uang dan bendahara barang. Bendahara uang mempunyai tugas untuk melakukan pengurusan uang yang dinyatakan dalam kegiatan menerima, menyimpan, mengeluarkan, mengadministrasikan, serta mempertanggung jawabkan uang yang berada dalam pengurusannya. Yang dimaksud uang di sini adalah uang milik negara dan uang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara, dan juga surat-surat berharga seperti cek, bea meterai, prangko, dan juga surat perintah membayar. Bendahara uang dapat dikelompokkan lagi menjadi: a. Bendahara umum yaitu bendahara yang mengurus perbendaharaan negara baik di bidang penerimaan maupun pengeluaran negara. Bendahara khusus penerimaan yaitu bendahara yang hanya mengurus penerimaan negara. c. Bendahara khusus pengeluaran yaitu bendahara yang hanya mengurus pengeluaran negara. Masing-masing jenis bendahara akan diuraikan lebih lanjut di bawah ini:

- **Bendahara Umum Negara (BUN).**

Bendahara Umum Negara (BUN) adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara. Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan.

Dalam pelaksanaannya, yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara adalah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara di tingkat pusat dan kantor wilayah (kanwil) Direktorat Jenderal (Ditjen) Perbendaharaan Negara serta Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) untuk tingkat wilayah/daerah.

Tugas kebendaharaan dimaksud meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya. Kuasa Bendahara
Umum Negara berkewajiban memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran, serta melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran anggaran setelah dilakukan pengujian dan pembebanan pada anggaran yang telah disediakan sebelumnya.

- **Bendahara Khusus Penerimaan**

Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara pada kantor/satuan kerja di
lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja. Tugas kebendaharaan dimaksud meliputi kegiatan menerima, menyimpan, menyetor/membayar/ menyerahkan, menatausahakan, dan

BPHN PUSLITBANG

mempertanggungjawabkan penerimaan/ pengeluaran uang dan surat berharga yang berada dalam pengurusannya.

Bendahara khusus penerimaan adalah orang yang ditunjuk pejabat yang berwenang, yang khusus melakukan penerimaan atas pendapatan negara dan selanjutnya menyetorkan ke kas negara, sehingga bendahara ini sering disebut juga "penyetor tetap" atau "penyetor berkala" karena dari uang yang diterimanya, pada waktu yang tetap harus disetorkan ke kas negara. Contoh bendahara jenis ini adalah bendahara penerima bea dan cukai, bendahara penerima pada departemen/lembaga negara yang mengelola Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) antara lain dari hasil pertanian, kehutanan, penjualan jasa, sita, denda dan
sebagainya. Secara periodik, bendahara ini membuat surat pertanggungjawaban tentang uang yang diterima dan disetorkannya meskipun tidak ada uang yang harus disetor (tidak ada penerimaan).

- **Bendahara Khusus Pengeluaran**

Bendahara ini tugasnya melakukan pembayaran atas tagihan kepada negara baik secara langsung maupun melalui uang persediaan dengan dana yang diperolehnya melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) atau dokumen lain yang dipersamakan.

4. Kuasa Pengguna Anggaran.

a. Pengguna Anggaran

Menteri/pimpinan lembaga adalah pengguna anggaran/pengguna barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Sebagai pengguna anggaran, menteri/pimpinan lembaga memiliki wewenang: menyusun dokumen pelaksanaan anggaran; menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang; menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara; menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang; melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja; menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran; menggunakan barang milik negara; menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara; mengawasi pelaksanaan anggaran; menyusun dan menyampaikan laporan keuangan dari kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

b. Bendahara Umum Negara (BUN)

Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara memiliki wewenang: menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara; mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran; melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara; menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara; menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara; mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara; menyimpan uang negara; menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi. Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara (SUN); melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah; memberikan pinjaman atas nama pemerintah; melakukan pengelolaan utang dan piutang negara; mengajukan rancangan peraturan pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan; melakukan penagihan piutang negara; menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara; menyajikan informasi keuangan negara; menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan

BPHN PUSLITBANG

barang milik negara; menentukan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah dalam rangka pembayaran pajak; dan menunjuk pejabat Kuasa Bendahara Umum Negara.

Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara mengangkat Kuasa Bendahara Umum Negara untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang ditetapkan. Tugas kebendaharaan dimaksud meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya. Kuasa Bendahara Umum Negara melaksanakan penerimaan dan pengeluaran kas negara sekaligus melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara. Kuasa Bendahara Umum Negara berkewajiban: memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran dan melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran.

c. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran

Menteri/pimpinan lembaga mengangkat Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran untuk melaksakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Tugas kebendaharaan dimaksud meliputi kegiatan menerima, menyimpan, menyetor/membayar/menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggung jawabkan penerimaan/pengeluaran uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran adalah pejabat fungsional dan tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa, atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut. Persyaratan pengangkatan dan pembinaan karier bendahara diatur oleh Bendahara Umum Negara selaku Pembina Nasional Jabatan Fungsional Bendahara.

5. KEUANGAN NEGARA DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM SISTEM HUKUM NASIONAL

A. Pengertian Keuangan Negara Menurut Pendapat Para Ahli Hukum

Beberapa pengertian dari keuangan Negara menurut pendapat para ahli:[1]

Menurut M. Ichwan, keuangan Negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka diantaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.

Menurut Geodhart, keuangan Negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan Negara menurut Geodhrt meliputi:

a. Periodik

[1] W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, Jakarta, PT Grasindo, Tahun 2006, hlm. 1-2

BPHN PUSLITBANG

b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan
d. Bentuk anggaran Negara adalah berupa suatu undang-undang

Menurut John F. Due, budget keuangan negara adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. Government budget (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. John F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (budget negara). Mengenai hubungan antara keuangan negara dengan anggaran negara, Muchsan[2] menyatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan keuangan negara.

Menurut Gildenhuys, anggaran memiliki enam fungsi, yaitu:[3]

a. Sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan dan sasaran khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran *(a policy statement declaring the goals and specific objectives an authority wishes to achieve by means of the expenditure concorned)*
b. Sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi publik yang paling utama dari *anggaran (redistribution of wealth is one of the most important function of a public budget)*
c. Sebagai program kerja pemerintah *(a work program)*
d. Sebagai sumber informasi *(as a source of information)*
e. Sebagai sarana koordinasi kegiatan pemerintahan *(as a coordinating instrument)*
f. Sebagai alat pengawasan legislatif terhadap eksekutif *(a control instrument to be used by the legislative authority over the executive authority and by the executive authority and even for internal control within a single component of the administrative authority)*

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, pengertian anggaran Negara adalah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. Pengertian anggaran Negara di Indonesia disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang disingkat dengan istilah APBN.[4] Keuangan Negara

[2] Ibid., hlm. 3.

[3] Penelitian dan Pengkajian MKRI, Teori Mengenai Anggaran Negara, Sekretariat Jenderal MK-RI, Jakarta, 2005, hlm. 7.

[4] Sejak Proklamasi tanggal 17 agustus 1945, istilah "Anggaran Pendapatan dan Belanja" dipakai dalam pasal 23 ayat (1)

BPHN PUSLITBANG

selanjutnya akan dituangkan ke dalam APBN tersebut. Inilah hubungan antara keuangan Negara dengan anggaran Negara atau APBN menurutnya.

Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan Negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan Negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan Negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara yang berasal dari APBN.

Dalam desertasinya, Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan Negara, yakni pengertian keuangan Negara dalam arti yang luas dan pengertian Negara dalam arti yang sempit. Pengertian Keuangan Negara dalam arti luas yang di maksud adalah keuangan yang berasal dari Anggara Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dan keuangan yang berasal dari Unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik Negara. Sedangkan pengertian keuangan Negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut Hasan Akman Pengertian Keuangan Negara adalah merupakan pengertian keuangan Negara dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK karena menurutnya apa yang diatur dalam Pasal 23 ayat(5) Undang-Undang Dasar 1945 tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit usaha Negara, dan pada hakekatnya pelaksanaan kegiatan yang didalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait keuangan Negara.

Menurut A. Hamid S. Attamimi yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah keuangan Negara dalam arti yang luas berdasarkan konstruksi penafsirannya terhadap ketentuan seluruh ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945 dihubungkan dengan pendapat Mohammad amin dalam bukunya yang berjudul Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945.[5] Yusuf L. Indradewa mengkritik pendapat A. Hamid S Attamimi tersebut diatas, dan kemudian memberikan pengertiannya terhadap keuangan Negara dalam arti yang sempit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat(5), yakni APBN. Hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu keuangan Negara tidak mungkin mencakup keuangan daerah maupun keuangan perusahaan-perusahaan Negara (kecuali perusahaan jawatan). Hal ini disebabkan karena daerah sudah memiliki otonomi yang dapat mengurus sendiri keuangannya yang ditetapkan dalam undang-undang. Dalam hal ini daerah memiliki keuangan sendiri, yakni keuangan daerah yang terpisah dari keuangan Negara. Selanjutnya

---

UUD 1945, yang dalam perkembangan selanjutnya secara resmi pula ditambahkan kata "Negara", sehingga lengkapnya sampai saat ini dipergunakan istilah "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara" disingkat APBN

[5] Tafsir sebagaimana dipaparkan oleh Yusuf L. Indradewa dalam buku Moh. Amin, Pembahasan Undang-Undang Dasar RI, Jakarta, 1960, hlm. 517.

BPHN PUSLITBANG

terhadap perusahaan Negara, dimana perusahaan Negara (kecuali perjan) merupakan suatu badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri. Sehingga keuangan Badan Usaha Negara atau Perusahaan Negara adalah bukan merupakan keuangan Negara.

Menurut pendapat paa ahli bidang hukum keuangan Negara diatas dapat disimpulkan bahwa telah terjadi dualisme pendapat menyangkut pengertian mengenai keuangan Negara, yakni keuangan dalam arti ang sempit. Arifin P. Soeria Atmadja memberikan pendapatnya mengenai keuangan negra, bahwa definisi keuangan Negara dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 dapat interpretasi, yaitu: (1) Pengertian keuangan Negara diartikan secara sempit, yang meliputi keuangan Negara yang bersumber pada APBN, didasarkan pada pertanggungjawaban keuangan Negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak begrooting, yaitu APBN, (2) Pengertian keuangan Negara diartikan secara luas, jika didasarkan pada obyek pemeriksaan dan pengawasan keuangan Negara, yakni A PBN, APBD, BUMN/BUMD.

B. Pengertian Keuangan Negara Menurut Konstitusi Dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

1. Undang-Undang Dasar 1945

   Perihal Keuangan Negara diatur dalam bab VIII hal Keuangan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Bunyi ketentuan Bab VIII hal keuangan Pasal 23 pasca amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:

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

Selanjutnya Pasal 23 Bab VIII hak keuangan dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat penambahan Pasal-Pasal yakni Pasal 23 A, Pasal 23 B, Pasl 23 C, Pasal 23 D, dan tiga Pasal 23 E, Pasal 23 F, Pasal 23 G yang diatur dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Bunyi penambahan Pasal 23 Bab VIII dan Bab VIIIA tersebut adalah:

Pasal 23 A :

“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-Undang”.

Pasal 23 B :

BPHN PUSLITBANG

"Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang".

Pasal 23 C :

"Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan Undang-Undang".

Pasal 23 D :

"Negara memiliki suatu Bank sentral yang susunan kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan Undang-Undang".

Ketentuan Pasal-Pasal dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan berbunyi sebagai berikut

Pasal 23 E :

1) **Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.**
2) **Hasil pemeriksa keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya.**
3) **Hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga pewakilan dan atau Badan sesuai Undang-Undang.**

Pasal 23 F :

1) **Anggaran Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.**
2) **Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh anggota.**

Pasal 23 G :

1) **Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap Provinsi.**
2) **Ketentuan lebih lanjut Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang**.

2. Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara mulai diundangkan keberlakuannya pada tanggal 5 April 2003.[6] Undang- Undang ini mencabut beberapa ketentuan sebelumnya sepanjang telah diatur, yaitu Indische Comtabiliteitswet (ICW) Stbl.1925 No. 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang No. 9 tahun 1968 tentang Perbendaharaan Negara, Indische Bedrijvenswet (IBW) Stb. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1993 No. 381. Keberlakuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, adalah amanah ketentuan Pasal 23 C Bab VIII Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur undang-undang.[7]

Pengertian keuangan negara sebagaimana di maksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah:

---

[6] Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Keuangan Negara, UU No. 17 TAhun 2003, LN Nomor $& Tahun 2003, TLN Nomor 4286, disahkan dan diundangkan paa tanggal 5 April 2003

[7] Ibid. liahat pada bagian konsideran Menimbang.

BPHN PUSLITBANG

”...semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”

Selanjutnya dalam pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara menyebutkab bahwa:

”Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

a. **Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman**
b. **Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga**
c. **Penerimaan negara**
d. **Pengeluaran negara**
e. **Penerimaan daerah**
f. **Pengeluaran daerah**
g. **Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah**
h. **Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum**
i. **Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunan fasilitas yang diberikan pemerintah”**

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Keuangan negara ditekankan pada huruf i yang berbunyi:

”kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.”

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dipertegas pada bagian penjelasan umumnya yang mengatakan:

”Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak fan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara?daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan Keuangan negara...”

Selanjutnya dalam penjelasan umum yang lain dalam Undang-Undang Keuangan Negara juga dikatakan:

”...Dalam hubungannya antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerahsetelah mendapat persetujuan DPR/DPRD”

BPHN PUSLITBANG

3. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Pengaturan ketentuan mengenai perbendaharaan negara telah diuraikan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjadi landasan hukum pengelolaan keuangan negara.[8] Penjelasan umum menyangkut perbendaharaan negara dalam Undang-Undang Keuangan Negara diuraikan sebagai berikut:

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

Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 juga mengatur soal ketentuan perbendaharaan negara bahwa:

> **"Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara."**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mulai disahkan dan diundangkan keberlakuannya pada tanggal 14 Januari 2004. Dasar pemikiran diberlakukannya Undang-Undang Perbendaharaan negara sebagaimana dijelaskan pada bagian penjelasan umum Undang-Undang tersebut adalah dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, sehingga diperlukan suatu kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara.

Definisi perbendaharaan negara sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbendaharaan Negara adalah:

> **"...pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD"**

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 dikatakan:

"Perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

a. **Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara**
b. **Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah**
c. **Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara**
d. **Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah**
e. **Pengelolaan kas**
f. **Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah**
g. **Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah**
h. **Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah**
i. **Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD**
j. **Penyelesaian kerugian negara/daerah**
k. **Pengelolaan Badan Layanan Umum**
l. **Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan**

[8] Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN Nomor 4355, disahkan dan diundangkan pada tanggal 14 Januari 2004.

BPHN PUSLITBANG

pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD".

4. **Menurut Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.**

Meskipun kedua undang-undang tersebut mengatur soal pidana korupsi, perihal keuangan negara juga diatur didalamnya. Hal ini dikarenakan tindak pidana korupsi dikategorikan sebagai perbuatan yang secara melawan hukum dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.[9]

Pengertian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam penjelasan bagian umum Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah:

"...Seluruh keuangan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertangungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah.
b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat yang mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat.

Pengertian Badan Usaha Milik Negara

Peran negara sebagai pelaku ekonomi salah satunya diwujudkan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Format keterlibatan negara dalam aktifitas ekonomi suatu negara bersumber pada politik ekonomi suatu negara.[10]

[9] Dalam konsideran menimbang butir a dikatakan "bahwa tindakan pidana korupsi sangat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945."

[10] Ibrahim R. "Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan", Jurnal Hukum Bisnis, volume 26 No. 1-

BPHN PUSLITBANG

Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi menurut Friedmann[11] diletakkan pada 3(tiga) bentuk perusahaan negara, yaitu:

1. *Department Government Enterprise*, adalah Perusahaan negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities.*
2. *Statutory Public Corporations*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *department government enterprise*, hanya dalam hal manejemn lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities.*
3. *Commercial Companies*, adalah perusahaan negara yang merupakan campuran dengan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

Department government enterprise[12], modal ini dikenal dengan perusahaan jawatan (perjan atau departemen *agency*), yang memiliki ciri makna usaha adalah *public service*. Usaha ini merupakan bagian dari suatu departemen dan mempunyai hubungan hukum publik yakni hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani. *Department Government Enterprise* di pimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen, mempunyai dan memperoleh fasilitas negara; pengawasan dilakukan secara hirarki maupun secara fungsional.

Statutory public Corporation[13], model ini di kenal publik dengan *public corporation* atau perusahaan umum (perum); yang memiliki ciri makna usahanya adalah untuk melayani kepentingan umum, usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic cost accounting principles* and *management effectiveness,* serta *public services*; berstatus badan hukum; bergerak di bidang jasa vital *(public utilities);* berstatus badan hukum dan diatur dalam undang-undang; mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta; dapat di tuntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum privat; modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi); secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah mengenai tarif dan harga dan diatur melalui

Tahun 2007, hlm. 8. Tren perkembangan dan perubahan poliik perekonomian menyangkut peranan dan kedudukan negara dalam kegiatan ekonomi, minimal terdapat 3 pemikiran yang hendak atau yang pernah dijalankan dalam praktek, yaitu: (1)Politik perekonomian etatisme, dimana negara sebagai pelaku hampir pada semua sektor perekonomian; (2)Politik perekonomian dengan sistem ekonomi pasar, sistem ini menghendaki masyarakat sebagai pemeran utama, peran negara terbatas sebagai pendorong; (3)Politik perekonomian yang hendak menciptakan keseimbangan antara peran negara dan masyaraka.

[11] Ibid., hlm. 9

[12] Ibid

[13] Ibid

BPHN PUSLITBANG

subsidi pemerintah, dipimpin oleh seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara. Yang diatur dalam ketentuan tersendiri diluar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri, organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata cara tanggung jawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan undang-undang.

Commercial Companies[14], model ini juga disebut perusahaan perseroan (*state companies),* memiliki ciri: makna usahanya untuk menumpuk keuntungan, pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *bussiness zakelijk, cost accounting principles, management effectiveness*, dan pelayanan umum yang baik, memuaskan dan memperolah laba. Status hukum adalah badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas, hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak memiliki fasilitas negara, di pimpin oleh seorang direksi dan status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa. Peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham.

Di indonesia, bentuk-bentuk usaha negara berdasarkan undang-undang nomor 9 tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 1969 tentng Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang[15] dibedakan kedalam tiga bentuk, yakni:

a. Perusahaan jawatan (Perjan)
b. Perusahaan umum (Perum)
c. Perusahaan Perseroan (Persero)

Berdasarkan Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan Perjan atau Perusahaan Jawatan adalah Perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Indonische Bedrijvenwet (IBW, Staatblad 1927 : 419 sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah). Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat(1) peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan[16] yang di maksud dengan Perjan adalah:

> **".....Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 dimana seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan serta tidak terbagi atas saham-saham".**

[14] Ibid

[15] Republik Indonesia, Undang-undang tentang Penetapsan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang, UU Nomor 9 Tahun 1969, LN Nomor 40 Tahun 1969, TLN Nomor 2904, sisahkan dan diundangkan pada tanggal 1 agustus 1969.

[16] Republik Indonesia, Peraturan pemerintah Tentang Perusahaan jawatan (Perjan), PP Nomor 6 Tahun 2000, LN Nomor 12 Tahun 2000, TLN Nomor 3928 tahun 2000, ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 21 Februari tahun 2000.

BPHN PUSLITBANG

Maksud dan tujuan Perjan adalah menyelenggarakan kegiatan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan masyarakat umum, berupa penyediaan jasa pelayanan yang bermutu tinggi dan tidak semata-mata mencari keuntungan.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Perusahaan Umum (Perum) diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum[17] pasal 1 ayat 1 yang berbunyi:

> **"Perusahaan umum yang sekanjutnya disebut Perum adalah Badan Usaha Milik Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 dimana seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham".**

Maksud dan tujuan Perum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah tersebut adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Kemudian bentuk usaha negara lain sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang adalah persero. Sesuai dengan Peraturan pemerintah Nomor 12 tahun 1998 dalam Pasal 1 diatur bahwa Persero adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk Perseroan Terbatas atau PT yang seluruh atau paling sedikit 5% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung.

Pengaturan Badan usaha Milik Negara saat ini sudah dibuat pengaturannya secara khusus ke dalam suatu Undang-Undang, yakni Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.[18] Dengan diberlakukannya undang-undang tersebut maka ketentuan Indische Bedrijvenwet (Staatblad Tahun 1927 Nomor 149) sebagaimana telah dirubah dan ditambah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955, Undang-Undang Nomor 19 Prp tahun 1960 tentang Perusahaan negara, dan Undang-Undang nomor 9 tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang menjadi tidak berlaku.

Memperhatikan sifat dasar usaha BUMN, yakni memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, maka dalam Undang-Undang tersebut BUMN disederhanakan ke dalam dua

[17] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Perusahaan Umum (Perum), PP Nomor 13 Tahun 1998, LN Nomor 16 Tahun 1998, TLN Nomor 3732, ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 17 Januari 1998.

[18] Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara, UU nomor 19 tahun 2003, LN Nomor 40 tahun 1969, TLN Nomor 2904, disahkan dan diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1969.

BPHN PUSLITBANG

bentuk saja yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) yang bertujuan untuk memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan Perusahaan umum (Perum) yang di bentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.[19] Dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dipertegas bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Selanjutnya terhadap Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Jawatan dalam waktu 2(dua) tahun terhitung sejak undang-undang Badan Usaha Milik Negara berlaku, harus telah diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero sebagaimana diatur dalam Pasal 93 BAB X Ketentuan Peralihan Undang-Undang tersebut.

Alasan lahirnya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dikarenakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya masih belum memberi landasan hukum yang kuat di dalam pengembangan badan usaha negara sejalan dengan perkembangan dunia korporasi. Selanjutnya di dalam penjelasan umum undang-undang Badan Usaha Milik Negara tersebut dikatakan lahirnya undang-undang tersebut diharapkan dapat mengoptimalkan peran BUMN dan mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif. Terhadap BUMN perlu ditumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme ysng antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya didasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik *(good corporate governance).*[20]

Pengertian Badan Usaha Milik Negara dalam ketentuan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara diatur dalam Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi:

[19] Lihat pada penjelasan umum

[20] Prinsip-prinsip *good corporate governance* sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 5 ayat(3) Undang-Undang nomor 19 tahun 2003 Tentang badan Usaha Milik Negara meliputi:

a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan
b. Kemandirian, yaitu keadaan dimana perusahaan dikelola secara professional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
c. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban orga sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat
e. Kewajaran, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

BPHN PUSLITBANG

> **"Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebur BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan."**

Jadi BUMN merupakan badan usaha negara dimana modal usahanya baik seluruh maupun sebagian modalnya dimiliki oleh negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan secara langsung.

Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang BUMN dalam pasal 1 angka 10 yaitu:

> **"Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya".**

Selanjutnya di dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang tersebut berbunyi:

> **"Yang di maksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan belanja N egara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaannya dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat".**

Kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang bersumber dari Anngaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)[21] untuk dijadikan penyertaan modal kepada BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam BUMN melalui penyertaan modal tersebut tidak lagi dikelola berdasarkan sistem APBN yang mekanismenya diatur berdasarkan undang-undang, melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Adapun maksud dan tujuan dari Badan Usaha milik Negara berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat(1) undang-Undang badan Usaha Milik Negara adalah:

a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya
b. Mengejar keuntungan
c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang yang banyak
d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi

[21] Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara berbunyi "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat"

BPHN PUSLITBANG

e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomnor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, bentuk Badan Usaha Milik Negara hanya dibagi ke dalam dua bentuk yaitu Persero dan Perum . Dalam Pasal 1 ayat (2) dikatakan:

> **"Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Perseroan adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sadikit 51% 9lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan."**

Dalam pasal tersebut dikatakan bahwa Persero sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara, berbentuk Perseroan Terbatas. Selain definisi BUMN, bentuk BUMN Persero ada yang disebut dengan Perseroan Terbuka. Persero Terbuka berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara adalah:

> **"...Persero yang yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal."**

Selanjutnya dalam keuntungan Pasal 1 ayat(4) dijelaskan mengenai definisi bentuk BUMN Perusahaan Umum (Perum), yakni:

> **"...BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan"**

Pengurusan Badan Usaha Milik Negara baik yang berbentuk Persero maupun Perum dilakukan oleh Direksi. Sedangkan pengawasan terhadap Persero dilakukan oleh Komisaris, sedangkan pengawasan terhadap Perum dilakukan oleh Dewan Pengawas.[22]

Teori Badan Hukum

Subyek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban.[23] Pendukung hak dan kewajiban itu disebut orang/manusia/orang alamiah/naturalijke person. Van Apeldoorn mengatakan, bahwa pendapat manusia/naturalijke person sebagai suatu subjek hukum, bersandar pada pandangan ajaran hukum kodrat, bahwa pada dasarnya manusia adalah subjek hukum.[24]

Disamping manusia selaku subyek hukum, terdapat suatu subyek hukum lain yang dinamakan dengang badan hukum. Istilah badan hukum telah dikenal secara luas dalam masyarakat khususnya kalanagn masyarakat hukum. Akan tetapi istilah badan

---

[22] Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, LN Nomor 40 tahun 1969, TLN Nomor 2904, disahkan dan diundangkan pada tanggal 1 Agustus 1969, Lihat ketentuan Pasal 5 Jo Pasal 6.

[23] Abdulkadir Muhammad, Hukum Perdata Indonesia, Bandung PT Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 27.

[24] Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, PT Pradnya Paramita, 2001, hlm. 192.

BPHN PUSLITBANG

hukum dipahami tidak secara seragam, atau berbeda-beda. Dalam kepustakaan hukum Belanda, istilah badan hukum dikenal dengan sebutan *"rechtpersoon"*, dan dalam kepustakaan common law, seringkali disebut dengan istilah-istilah *Legal Entity, Juristic Person, atau Artificial Person.* Sedangkan *Legal Entity* dalam kamus hukum ekonomi, karya AF Elly Erawaty dan Jus Badudu diartikan sebagai badan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan sebagai subyek hukum, yaitu pemegang hak dan kewajiban.

Menurut Henry Campbell Black,[25] yang dikenal dengan *Black's Law Dictionary, bahwa "legal entity" adalah legal existence, who has sufficient existence in legal contemplation that it can function legally, be sued or sue and make decisions through agents as in the case of corporations.*

Badan hukum merupakan penyandang hak dan kewajiban sendiri. Dengan demikian badan hukum memiliki status yang dipersamakan udengan orang-perorangan sebagai subyek hukum. Dalam pengertian sebagai penyandang hak dan kewajiban, maka badan hukum dapat digugat ataupun menggugat di pengadilan.

Untuk mencari dasar hukum dari badan hokum kita perlu memperhatikan pada beberapa teori-teori mengenai badan hukum tersebut, yaitu:

a. Teroi Fictie von savigny[26], badan hukum itu semata-mata buatan negara saja. Sebetulnya menurut alam hanya manusia sajalah sebagai subyek hukum. Badan hukum itu hanya suatu fictie saja, yaitu sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menciptakan dalam bayangan suatu pelaku hukum (badan hukum) yang sebagai subyek hukum diperhitingkan sama dengan manusia.,
b. Teori harta kekayaan bertujuan dari Brinz[27], hanya manusia saja yang dapat menjadi subyek hukum. Tetapi juga dapat dibantah adanya hak-hak atas suatu kekayaan, sedangkan tiada manusia pun yang menjadi pendukung hak-hak itu. Apa yang kita namankan hak-hak dari suatu badan hukum, sebenarnya adalah hak-hak yang tidak ada yang mempunyai dan sebagai penggantinya adalah suatu harta kekayaan yang terikat oleh suatu tujuan atau kekayaan suatu tujuan.
c. Teori Organ dari Otto Von Gierke[28], badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum. Tetapi badan hukum itu mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang

[25] Henry Cambpell Balck, Black's Law Dictionary, Sixth Edition, St. Paul Minn, West Publishing Co, 1990.

[26] Friederich Carl Von Savigny, "System des heutigen romischen rechts" , 1986 dalam Ali Ridho, Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 9.

[27] Ibid., hlm. 10.

[28] Ibid.

BPHN PUSLITBANG

dibentuk melalui alat-alat perlengkapannya (pengurus, anggota-anggotanya), dan apa yang mereka putuskan adalah kehendak atau kemauan dari badan hukum. Teori ini menggambarkan badan-badan hukum sebagai suatu yang tidak berbeda dengan manusia.

d. Teori Propiete Cellecyive dari Planiol[29], hak dan kewajiban badan hukum itu pada hakekatnya adalah hak dan kewajiban anggota brsama-sama. Disamping hak milik pribadi, hak milik serta kekayaan itu merupakan harta kekayaan bersama. Disamping hak milik pribadi, hak milik serta kekayaan itu merupakan harta kekayaan bersama. Anggota-anggota tidak hanya dapat memiliki masing-masing untuk bagian yang tidak dapat dibagi, tetapi juga sebagai pemilik bersama-sama untuk keseluruhan, sehingga mereka secara pribadi tidak bersama-sama semuanya menjadi pemilik.

Menurut Soediman Kartohadiprojo, badan hukum itu bukan makhluk hidup sebagaimana halnya manusia. Badan hukum kehilangan daya berpikir, kehendaknya, dan tidak mempunyai ”centraalbewustijn”, karena itu ia tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum sendiri. Ia harus bertindak dengan perantaraan orang-orang biasa (naturalijke personen) akan tetapi orang yang bertindak itu tidak bertindak untuk dirinya, atau untuk dirinya saja, melainkan untuk dan atas pertanggungan gugat badan hukum.[30]

Berdasarkan teori-teori diatas, timbul doktrin menyangkut badan hukum yang dianut sampai saat ini, bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum yaitu:[31]

1. Adanya harta kekayaan yang terpisah
2. Mempunyai tujuan tertentu
3. Mempunyai kepentingan sendiri
4. Adanya Organisasi yang teratur.

Adanya harta Kekayaan Yang Terpisah

Harta ini didapat dari pemasukan para anggota atau dari suatu perbuatan pemisahan dari seseorang yang diberi suatu tujuan tertentu. Harta kekayaan ini sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar suatu tujuan tertentu dalam hubungan hukumnya.

Dengan demikian harta kekayaan itu menjadi obyek tuntutan tersendiri dari pihak-pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan itu. Karena itu badan hukum mempunyai pertanggungjawaban sendiri. Walaupun harta kekayaan itu berasal dari pemasukan para anggotanya, harta kekayaan itu terpisah sama sekali dengan harta kekayaan masing-masing anggotanya. Perbuatan-perbuatan hukum pribadi para anggota suatu badan

[29] Ibid., hlm. 11.

[30] Soedirman Kartohadiprodjo, Op.,Cit.

[31] Ali Ridho, Op., Cit., hlm. 50-54

BPHN PUSLITBANG

hukum tersebut dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat-akibat hukum terhadap kekayaan yang terpisah.

Mempunyai Tujuan Tertentu

Tujuan dari badan hukum dapat merupakan tujuan yang bersifat idiil ataupun tujuan yang bersifat komersil. Tujuan itu adalah tujuan tersendiri dari badan hukum dan karena itu tujuan tersebut bukanlah merupakan kepentingan pribadi dari satu atau beberapa anggota badan hukum saja.

Mempunyai Kepentingan Sendiri

Dalam usaha-usaha untuk mencapai tujuan tertentu diatas, maka badan hukum memiliki kepentingan sendiri. Badan hukum mempunyai kepentingan sendiri yaitu dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukumnya.

Adanya Organisasi Yang Teratur

Badan hukum itu adalah suatu konstruksi hukum. Dalam pergaulan hukum, badan hukum diterima sebagai persoon disamping manusia. Badan hukum, merupakan suatu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak dengan organnya, dibentuk oleh manusia, merupakan badan yang mempunyai anggota atau merupakan badan yang tidak mempunyai anggota.

Sampai dimana organ yang terdiri dari masnusia itu dapat melakukan perbuatan hukum atas nama badan hukum, dan bagaimana manusia-manusia yang berada dalam orga tersebut dipilih, diganti, maka diatur oleh anggaran dasar, peraturan, maupun keputusan rapat anggota. Dengan demikian maka badan hukum mempunyai organisasi yang teratur.

Pada umumnya penciptaan satu organisasi atau institusi menjadi badan hukum didasarkan pada 2(dua) sistem, yaitu sistem tertutup bdan hukum dan sistem terbuka badan hukum.[32] Sistem tertutup diartikan bahwa suatu badan hukum lahir karena ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Soedjono Disrjosisworo[33] yang menyatakan badan hukum adalah suatu entity yang keberadaannya terjadi karena hukum atau undang-undang. Sedangkan sistem terbuka diartikan bahwa suatu badan hukum lahir tidak ditetapkan oleh hukum, akan tetapi dilihat dari kriteria-kriteria tertentu yang merupakan syarat adanya suatu badan hukum.[34]

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:

---

[32] Chatama Rasjid, Badan Hukum Yayasan, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2002, dan Hayati Suroredjo, Media Notariat, Jakarta, Ikatan Notariat Indonesia, 1990

[33] A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara , Jakarta, Pascasarjana UI, hlm. 203.

[34] Chidir Ali, Badan Hukum, Bandung, Alumni 1991

BPHN PUSLITBANG

a. Badan Hukum Publik (personne morale) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau algemeen bindeend dan yang tidak mengikat umum. Contoh: Negara, daerah Swatantra Tingkat I dan II, Kotamadya, Kotapraja, Desa.[35]
b. Badan hukum privat (personne juridique) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.

Dari segi subyeknya, badan hukum dapat disebut sebagai badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkan badan itu dibentuk didasarkan atas kepentingan umum atau kepentingan publik, bukan kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata.[36] Namun demikian, meskipun dari subyeknya badan hukum itu bersifat publik, ia tetap dapat menjalankan aktifitasdalam lalu lintas hukum perdata. Sebaliknya, badan hukum perdata juga dapat menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat publik dalam lalu lintas hukum publik.[37]

[35] Arifin P Soeria Atmadja, Op., Cit., hlm. 105

[36] Jimly Asshiddiqie, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Jakarta, Yarsif Watampone, 2005, hlm. 78.

[37] Ibid.

BPHN PUSLITBANG

BAB III

SUMBER-SUMBER KEUANGAN NEGARA

1. SUMBER DANA DALAM NEGERI.

A. PAJAK SEBAGAI TULANG PUNGGUNG APBN.

Berbagai Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan berbagai segi positif, namun juga terdapat sejumlah kekhawatiran akibat sampingan dari ketentuan tersebut. Kekhawatiran dimaksud, sebagaimana diutarakan oleh ***Remy Prud'homme (1995),*** berupa tidak tercapainya efisiensi produksi, terjadinya kolusi, korupsi dan nepotisme ***(Benyamin Hoessein, SH : 1999).*** Selain itu, hukum di negara berkembang menurut Nonet dan Selznick, bahwa pada waktu suatu negara mengalami kemerdekaan, maka hal yang harus dibenahi adalah penyusunan tatanan kehidupan sosial, ekonomi dan politik secara baik. Selama aspek tersebut masih perlu ditata, maka hukum pun akan sering berubah, sesuai keinginan penguasa *(Nonet & Selznick, 1978: 25).*

Hukum yang bertujuan menciptakan keadilan bagi anggota masyarakat tidak terlepas dari pengaruh berbagai aspek yang mengelilinginya. Masyarakat yang merupakan obyek yang dituju hukum untuk menikmati keadilan merupakan salah satu unsur yang sangat penting yang perlu dipertimbangkan dalam menciptakan hukum. Salah satu aspek yang mempengaruhi perkembangan hukum adalah gejala-gejala sosial yang terjadi dalam masyarakat. Agar hukum dapat ditegakkan secara efektif, dan tujuan hukum dapat dicapai, maka proses interaksi antara gejala dalam masyarakat dan kepastian yang diciptakan hukum perlu dipertimbangkan.

Proses interaksi dalam masyarakat tidak cukup dengan mempertahankan pola saja, melainkan diperlukan pula penegakan nilai-nilai, yang sifatnya lebih memaksa. Dalam kaitan ini, perlu diperhatikan pendapat sosiologi hukum yang mengemukakan berbagai sub sistem sosial yang mempengaruhi hukum.

Strategi pembangunan hukum biasanya diartikan sebagai usaha yang dilakukan oleh kelompok tertentu, berkaitan dengan bagaimana hukum dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan dan dilembaagakan dalam suatu proses politik. Strategi pembangunan hukum responsif mengandung ciri adanya pengaruh yang besar dari lembaga peradilan, dan partisipasi luas kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat dalam penentuan arah perkembangan hokum.[38].

---

[38] Menurut Satjipto Rahardjo, sub sistem budaya, sub sistem Sosial, Sub sistem Politik dan sub sistem Ekonomi merupakan suatu struktur yang berbeda pengaruhnya terhadap perkembangan hukum. Letak struktur tersebut bersifat tidak dapat diubah, bersifat tetap. Sub sistem Budaya terletak paling atas, karena budaya merupakan suatu sistem yang paling kaya akan ide, gagasan, dan nilai, atau kaya akan informasi. Semakin ke bawah, maka nilai dan gagasan semakin lemah, namun sebaliknya semakin ke bawah energinya semakin besar. Sub sistem yang dikemukakan di atas, memiliki fungsi masing-masing, sebagai berikut:

BPHN PUSLITBANG

Hal ini mempunyai arti bahwa peranan pemerintah dan legislatif relatif berkurang. Adanya tekanan dari partisipasi luas masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan/proses peradilan menjadi kreatif, khususnya dalam menghadapi masalah pelik yang timbul. Pada abad ke-12, di Inggris, pembangunan hukum responsif dimana pada akhirnya hukum adat mempunyai posisi yang kuat. *(Narrington Moore. "The Social Origins of Divtatorschip and Democracy. Lord and Peasant in the Making of Modern Word\ld.Boston; Beacon, 1966; hal. 1-30).*

Timbulnya keraguan terhadap keberadaan hukum, karena keadilan yang merupakan salah satu prinsip utama dari hukum, tidak terpenuhi. Prinsip keadilan tidak pernah berubah, keadilan yang dirumuskan para filsuf secara berbeda-beda, namun tujuannya adalah agar tercapai keseimbangan dalam penerapannya, yaitu keseimbangan antara nilai-nilai secara ideal dan kenyataan dimana hukum dioperasikan*. (Satjipto Rahardjo. "Ilmu Hukum". Citra Aditya Bakti; 1966; hal.170-173).* Aristoteles memberikan pendapat tentang keadilan bahwa keadilan ada dimana-mana, dan tidak lahir karena pemikiran, dan bersifat *"in-different",* tetapi apabila keadilan ditetapkan, maka akan berakibat adanya tanggung jawab, seperti sanksi dalam suatu pelanggaran norma. *(Friedman; 1953;29).*

Proses penegakan hukum pada suatu masa dapat berbeda karena perkembangan masyarakatnya. Dalam masa reformasi politik mengalami perubahan yang berakibat hukum pun perlu dirubah, karena hukum dibentuk sesuai dengan kemauan politik hukum suatu negara. Apabila tatanan politik suatu negara mantap akan berakibat hukum bersifat otonom. *(Myrdal: "Penelitian Terhadap Hukum Negara Berkembang" : 1971; 219-220).* Hukum di negara berkembang menurut Nonet dan Selznick, bahwa pada waktu suatu negara mengalami kemerdekaan, maka hal yang harus dibenahi adalah penyusunan tatanan kehidupan sosial, ekonomi dan politik secara baik. Selama aspek tersebut masih perlu ditata, maka hukum pun akan sering mengalami perubahan, sesuai keinginan penguasa *(Nonet &Selznick,"Law and Society in Trantition, New York, HarperColophon Books,1978; hal.25).*

Di negara-negara maju seperti USA, Jepang, Inggris, Perancis, Belgia, Jerman dan Belanda, dan berbagai negara maju

---

a. Sub sistem Budaya berfungsi untuk mempertahankan pola. Fungsi ini menghubungkan sub sistem sosial dengan sub sistem budayanya. Melalui fungsi dari aktifitas tersebut, maka hubungan-hubungan dalam masyarakat menjadi bermakna.
b. Sub sistem Sosial, adalah menjalankan fungsi integrasi. Proses interaksi dalam masyarakat tidak cukup dengan mempertahankan pola saja, melainkan diperlukan pula penegakan nilai, yang sifatnya lebih memaksa. Dalam hal ini terlihat bahwa Hukum berperan penting dalam fungsi integrasi.
c. Sub sistem politik sangat mempengaruhi perkembangan hukum apabila hukum yang ada memberikan peluang yang besar bagi terciptanya kekuasaan;
d. Sub sistem ekonomi sangat dominan dalam perkembangan hukum, sebagaimana dilihat dalam perkembangan perdagangan internasional saat ini (prinsip GATT mempengaruhi berbagai pembentukan peraturan perundang-undangan).

BPHN PUSLITBANG

lainnya, pendapatan utama negara diperoleh dari sektor pajak. Pembangunan nasional negara itu sebagian besar dibiayai oleh pendapatan pajak dari rakyatnya. Diperkirakan, negara Indonesia pun nantinya akan demikian, setelah sudah menjadi negara yang mapan. Artinya negara kita sudah menjadi negara yang maju industri dan ekonominya, dan rakyatnya pun sudah hidup sejahtera dan sudah menyadari betapa pentingnya membayar pajak, sebab pajak tersebut nantinya pun untuk keperluan seluruh masyarakat Indonesia.

Dengan diberlakukannya Peraturan Perundang-undang Perpajakan di Indonesia, diharapkan seluruh masyarakat sadar bahwa membayar pajak itu sangat penting, karena pendapatan pajak itu adalah untuk meneyelenggarakan pembangunan nasional, termasuk melaksanakan pelayanan terhadap mereka yang memang membutuhkannya. Masyarakat membutuhkan pelayanan yang baik, termasuk di dalamnya keinginan untuk memperoleh fasilitas yang dibutuhkan bagi hidupnya. Kenyataan menunjukkan, bahwa setiap penyusunan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN), masih menekankan penerimaan negara dari sektor pajak. Pajak sebagai tulang punggung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sebagaimana diketahui, revisi empat UU perpajakan, merupakan keinginan pemerintah untuk menyesuaikan UU di bidang perpajakan dengan tuntutan perkembangan global dan nasional yang berubah begitu cepat. Dalam sebelas tahun berlakunya sistem pajak yang didasarkan pada prinsip self-assessment (menaksir pajak sendiri), masih ada sebagian masyarakat yang tidak jujur dalam menghitung pajaknya dengan memanfaatkan celah-celah kelemahan. Mungkin secara mental belum siap menentukan pajaknya sendiri.

Selain itu, masih banyak dana yang diparkir di luar negeri yang lolos dari pajak serta adanya kecenderungan memanfaatkan yayasan untuk menghindari pajak. Pada sisi lain, untuk mencegah praktek yang merugikan negara itu, pemerintah cenderung kembali melaksanakan sistem pemotongan pajak secara final yang ditugaskan kepada perusahaan seperti pemotongan pajak deposito 15 persen oleh bank. Hal itu dinilai tentunya tidak sejalan dengan sistem self-assessment.

Penagihan Pajak dengan Surat Paksa berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 1997, merupakan suatu cara pemerintah untuk meminta pertanggungan jawab rakyat akibat tunggakan pembayaran pajak. Tunggakan pajak dapat menghambat pemerintah melaksanakan pembangunan yang bertujuan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan ekonomi. Cara yang ditempuh pemerintah dalam rangka penagihan pajak tunggakan melalui Surat Paksa ini merupakan suatu kekuatan hukum yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 10 UU No.19/1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa, L.N- RI Tahun 1997 No.42.

Tujuan penagihan pajak dengan kekuatan hukum memaksa adalah untuk memberikan penekanan yang lebih terhadap

BPHN PUSLITBANG

keseimbangan antara kepentingan masyarakat Wajib Pajak dan kepentingan negara. Surat Paksa ini menentukan bahwa surat paksa penagihan pajak mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (Pasal 7 (1). Dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa Penagihan pajak dengan surat paksa ini biasanya diikuti dengan penyitaan atas harta milik wajib pajak.

Penagihan pajak dengan Surat Paksa berkaitan dengan hak dan kewajiban Wajib Pajak yang dalam Undang-Undang ini didefinisikan dengan istilah Penanggung Pajak dan Pejabat Pajak, dan Pejabat yang diberi wewenang untuk menagih pajak dengan Surat Paksa.[39] Melihat kewenangan dan mekanisme pemungutan pajak dengan surat paksa sebagaimana diuraikan diatas, menimbulkan dis-sinkronisasi dengan berbagai peraturan terkait.

B. HARMONISASI KETENTUAN PERPAJAKAN.

UU Pajak tahun 1983 lebih menekankan pada self assessment dan menetapkan sasaran penyuluhan, pelayanan dan pemeriksaan. Selain itu, kedudukan wajib pajak yang semula hanya sebagai objek pajak, ditingkatkan menjadi subyek pajak yang harus dibina agar melaksanakan kewajibannya. Namun dengan tax reform tahun 1994, hak dan kedudukan wajib pajak justru diperlemah. Selain itu, terdapat kebijaksanaan yang memungkinkan dibentuk Badan Peradilan Penyelesaian Sengketa Pajak yang tidak bisa digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Dengan UU No.19/1997, kedudukan hak dan wajib pajak semakin diperlemah. Misalnya, terdapat asumsi bahwa surat ketetapan hasil pemeriksaan secara apriori dianggap telah sesuai dengan UU Perpajakan, sehingga akibatnya wajib pajak dipaksa untuk melunasi hutang pajaknya. UU No.19/1997 cenderung mengabaikan hak asasi manusia terutama asas praduga tidak bersalah. Ketidak adilan tersebut semakin bertambah dengan kemungkinan terjadinya kekeliruan pemeriksa pajak dalam menerapkan ketentuan tersebut.

Dalam rangka pemungutan pajak, diperlukan tindakan pemerintah yang bersifat memaksa dalam menanggulangi penunggakan pajak, karena pajak merupakan salah satu unsur penunjang pembangunan, sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Tahun 1997. Dalam pelaksanaan kewenangan Pejabat Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa yang mempunyai titel eksekutorial, dapat melakukan sita tersebut, menimbulkan pertanyaan, bagaimanakah harmonisasi ketentuan tersebut dengan ketentuan lain yang terkait, seperti : UUD 1945; Ketentuan Hukum Acara Perdata (HIR); UU.Kejaksaan, BUPLN/PUPN; KUHP; KUHAP; UU.Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (UU No.4/2004);

[39] Lima Undang-Undang Perpajakan Baru Tahun 1997. PT Novindo Pustaka Mandiri. Jakarta: 1997, hal. 131, dan hal. 156.

BPHN PUSLITBANG

Penerapan Asas Praduga Tidak Bersalah, Hak asasi Manusia (HAM), dll.

C. PENAGIHAN PAJAK DENGAN SURAT PAKSA.

Salah satu tujuan negara hukum, adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yang dicapai melalui ketertiban untuk mencapai keadilan.[40] Kesejahteraan rakyat dapat tercapai, apabila ekonomi secara keseluruhan meningkat. Apabila kewajiban untuk membayar pajak tidak dilaksanakan, maka pemerintah melalui instansi pajak, akan melaksanakan Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa (UU No.19/1997), yang merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendorong rakyat agar bertanggung jawab dan ikut berperan dalam pembangunan ekonomi.

Menurut pendapat Hans Kelsen, bahwa sanksi dalam suatu UU menggambarkan adanya keharusan anggota masyarakat untuk tunduk pada kewajiban yang diberikan, yaitu pembayaran pajak, sebagai salah satu partisipasi guna menunjang pembangunan. tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa merupakan salah satu alat pemerintah untuk mensejahterakan rakyat. Agar tercapai tujuan UU tersebut, diberikan Sanksi.[41]

Tujuan UU No.19/1997 adalah untuk menjaring dana masyarakat guna terlaksananya pembangunan yang bertujuan guna kesejahetraan masyarakat apabila ketiga unsur yaitu Struktur, substansi, dan budaya hukum dapat berjalan dengan baik sesuai fungsi masing-masing.[42] Kultur para Pejabat dan Wajib Pajak yang kurang loyal terhadap kewajiban sebagai pejabat dalam pelaksanaan tugasnya yang berakibat masa bodoh dan kurang pengetahuan tentang masalah perpajakan akan merupakan unsur yang menghambat pemasukan negara. Dengan demikian diperlukan adanya penyuluhan hukum untuk menambah keasadaran tentang kewajiban anggota masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembangunan yang bertujuan untuk kemakmurannya juga. Tindakan secara kualitatif dalam UU No.19/1997 merupakan tindakan yang membatasi kemerdekaan wajib pajak.

Bila disimak secara mendalam berbagai ketentuan dalam Undang-Undang No.19 tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan

---

[40] Mochtar Kusumaatmadja, "Pembangunan Hukum Nasional", Alumni, Bandung, 1987, hal. 7.

[41] Hans Kelsen, dalam Lily Rasyidi Paradigma Hukum Positif Remaja Rosdakarya Bandung: 1993, hal.83.

[42] Gustav Radbruch, sebagai pendukung teori tujuan hukum dan keadilan, bersama-sama dengan Aristoteles, Bentham, Apeldorn mengatakan bahwa tujuan hukum yang utama adalah keadilan yang meliputi keadilan distributif yang didasarkan pada prestasi atau jasa, keadilan komulatif yang didasarkan pada jasa, keadilan vindikatif, bahwa kejahatan harus setimpal dengan hukumannya, dan keadilan legalitas yaitu keadilan yang ingin diciptakan oleh undang-undang.

BPHN PUSLITBANG

surat paksa ini, dapat dikemukakan beberapa ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan lainnya, antara lain sebagai berikut :

a. LEMBAGA PENGURUS PIUTANG NEGARA.

Pajak yang tidak dibayar oleh Wajib Pajak yang merupakan piutang negara, sebenarnya lembaga yang berwenang mengurus piutang negara adalah PUPN dan BUPLN sebagaimana ditegaskan dalam UU No.49 Prp tahun 1960 jo Keppres No.11/1976 jo Keppres No.11/1991 jo ICW (UU Perbankan Negara). Namun penyelesaian melalui jalur tersebut menurut kenyataan membutuhkan jangka waktu yang cukup panjang dan tidak efektif. Guna mengatasi masalah tersebut, pemerintah kembali mengeluarkan UU No.5/1991 dan Keppres No.55/1991 tentang Kejaksaan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan. Dalam Pasal 27 UU No.5/1991 dikatakan, bahwa Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk kepentingan negara. Dan peran kejaksaan ini disebutkan sebagai peran tambahan. Bila dikaji lebih mendalam, bahwa peranan Kejaksaan sebagai Pengacara Negara sekaligus sebagai penuntut umum, dapat dilaksanakan andaikata dalam penagihan pajak yang ditangani ternyata ditemukan unsur tindak pidana.

b. BERTENTANGAN DENGAN ASAS PRADUGA TIDAK BERSALAH.

Petugas pajak sebagai pihak yang berwenang mengurus piutang negara, dalam penagihan pajak dengan surat paksa, diyakini dapat cepat membawa hasil kendati cenderung mengesampingkan segi-segi hukum. Kepentingan penagihan pajak dengan surat paksa yang mengutamakan pemasukan devisa bagi negara, semestinya berpijak pada aturan yuridis. UUD 1945 menegaskan, bahwa negara RI adalah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtsstaat). Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hokum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 harus dijunjung tinggi, karena hukum nasional kita harus melandasi dan mengarahkan segala perilaku masyarakat maupun Pemerintah di dalam pembangunan negara, bangsa dan masyarakat.[43]

Proses hukum memerlukan pembuktian yang fair, benar, selengkap-lengkapnya, dan bahkan dimata masyarakat salah pun masih dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan oleh keputusan pengadilan (*Azas Praduga Tidak Bersalah* yang dijamin oleh UU.No.14/1970 yang lazim dikenal dengan *Azas Presumption Of Innocent).* Tidak tertutup juga kemungkinan, bahwa demi kepentingan yang secara objektif dinilai lebih besar, kemungkinan saja ditempuh asas Oportunitas (Menutup Perkara demi kepentingan Umum) yang

[43] Dalam pada itu masih ditegaskan pula oleh pasal 27 ayat 1 UUD 1945, bahwa Hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 itu harus menjamin kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan bagi segala warga negara, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu **dengan tidak ada kecualinya**.

BPHN PUSLITBANG

sedikit banyak mendesak berlakunya secara penuh asas kebenaran dan keadilan.

UU Perpajakan, menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan dan merupakan sarana peran serta rakyat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Dengan berpegang teguh pada prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan, maka arah dan tujuan penyempurnaan UU Perpajakan ini mengacu pada kebijaksanaan pokok pemerintah. Dalam kenyataan masih dijumpai adanya tunggakan pajak sebagai akibat tidak dilunasinya utang pajak sebagaimana mestinya. Terhadap tunggakan pajak dimaksud perlu dilaksanakan tindakan penagihan pajak yang mempunyai kekuatan hukum yang memaksa. Baik UU No.17/1997 maupun UU No.19/1997 sama sekali mengabaikan hak asasi manusia, berupa pengabaian atas asas Praduga tidak bersalah.

c. PENGERTIAN TITEL EKSEKUTORIAL.

UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa mengatur ketentuan tentang tata cara tindakan penagihan pajak yang berupa penagihan seketika dan sekaligus, pelaksanaan Surat Paksa, penyitaan, pencegahan, dan atau penyanderaan, serta pelelangan. Dalam Undang-undang ini, Surat Paksa diberi kekuatan eksekutorial dan kedudukan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diajukan banding sehingga Surat Paksa langsung dapat dilaksanakan dan ditindaklanjuti sampai pelelangan barang. Dalam kaitan tersebut, Mahkamah Agung berpendapat, bahwa ketentuan Pasal 224 HIR tidak dapat diterapkan langsung, karena pengertian kekuatan titel eksekutorial harus terlebih dahulu diputuskan oleh pengadilan. Ketentuan yang mempunyai titel eksekutorial adalah kebijakan yang dianggap sepihak, sebagaimana dituangkan dalam fatwa Mahkamah Agung Nomor 213/229/85/II/Um-TU/Pat, tanggal 16 April 1985. Dengan demikian ketentuan penagihan pajak dengan surat paksa yang bertitel eksekutorial bertentangan dengan pasal 224 HIR maupun Fatwa Makhamah Agung.

d. PENYITAAN

Dalam BAB IV tentang PENYITAAN, pada Pasal 12 UU No. 19/1997, ditetapkan Apabila utang pajak tidak dilunasi oleh Penanggung Pajak dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pejabat menerbitkan Surat Perintah melaksanakan Penyitaan. Dalam Pasal 17, antara lain ditegaskan, bahwa : Penyitaan terhadap deposito berjangka, tabungan, saldo rekening koran, giro, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu dilaksanakan dengan pemblokiran terlebih dahulu. Dalam Pasal 25 UU No.19/1997, antara lain ditetapkan, bahwa : apabila utang pajak dan atau biaya penagihan pajak tidak dilunasi setelah dilaksanakan

BPHN PUSLITBANG

penyitaan, Pejabat berwenang melaksanakan penjualan secara lelang terhadap barang yang disita melalui Kantor Lelang. [44]

Bertitik tolak dari ketentuan sebagaimana diuraikan diatas, dapat dikemukakan bahwa tata cara pelaksanaan penyitaan, adalah harus berdasarkan keputusan pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 226 dan 227 HIR, antara lain menegaskan, bahwa penyitaan hanya dapat dilakukan melalui surat permintaan kepada Ketua Pengadilan Negeri yang selanjutnya akan dikeluarkan keputusan mengenai penyitaan tersebut *(Revindicatoir dan Conservatoir Beslag).* Dengan demikian petugas pajak yang melakukan penagihan pajak dengan surat paksa sebagaimana diatur dalam UU No.19/1997, tidak dibenarkan melakukan penyitaan tanpa seijin Ketua Pengadilan Negeri.[45]

e. PENYANDERAAN

Guna kepastian pemungutan pajak, dalam Pasal 33 UU No. 19 Tahun 1997 ditegaskan, bahwa : Penyanderaan hanya dapat dilakukan Penanggung Pajak yang mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya sebesar Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak. [46]

Lembaga Gijzeling (Penyanderaan), berdasarkan ketentuan perundang-undangan, lembaga sandera ternyata tidak dihapus dengan UU dalam arti peraturan sederajat, melainkan hanya dengan surat edaran Mahkamah Agung yang tingkatnya lebih rendah. Pasal 209

[44] Dalam kaitan tersebut, dalam Pasal 13 UU No. 19 tahun 1997, antara lain ditetapkan, bahwa : Penyitaan dapat dilaksanakan terhadap milik Penanggung Pajak yang berada di tempat tinggal, tempat usaha, tempat kedudukan, atau di tempat lain, termasuk yang penguasaannya berada di tangan pihak lain atau yang dibebani dengan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu berupa : barang bergerak termasuk mobil, perhiasan, uang tunai, dan deposito berjangka, tabungan, saldo rekening koran, giro, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, obligasi, saham, atau surat berharga lainnya, piutang, dan penyertaaan modal pada perusahaan lain; dan atau barang tidak bergerak termasuk tanah, bangunan, dan kapal dengan isi kotor tertentu. Penyitaan sebagaimana dimaksud dilaksanakan sampai dengan nilai barang yang disita diperkirakan cukup melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak.

[45] Mr R. Tresna, Komentar HIR, Pradnya Paramita Pustaka Tekhnologi dan Informasi, Cet.Ke-14, Jakarta, 1993, Halaman 186-195.

[46] Penyanderaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh Pejabat setelah mendapat izin tertulis dari Menteri atau Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Masa penyanderaan paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang untuk selama-lamanya 6 (enam) bulan. Besarnya jumlah utang pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan dalam Pasal 29 dapat diubah dengan Peraturan Pemerintah. Dalam kaitan ini, Pasal 35 UU No. 19 Tahun 1997, menetapkan bahwa : Penyanderaan terhadap Penanggung Pajak tidak mngakibatkan hapusnya utang pajak dan terhentinya pelaksanaan penagihan pajak.

BPHN PUSLITBANG

HIR menentukan,jika tidak ada atau tidak cukup barang bukti untuk memastikan pelaksanaan keputusan hakim, maka Ketua Pengadilan Negeri atas permintaan pihak yang menang dengan lisan atau tulisan, memberikan surat perintah kepada yang berkuasa menjalankan surat sita supaya orang yang berhutang digijzeling. [47]

Bila putusan hakim tidak dipenuhi, disamping menyita dan melelang barang milik terutang (Pasal 197 HIR), terutang dapat disandera dalam Lembaga Pemasyarakatan. Pengaturan Lembaga Gijzeling tidak terbatas pada HIR tetapi masih diakui oleh Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) berdasarkan UU.No.49/Prp /1960. Dengan demikian penyanderaan yang dilakukan oleh fiscus (Petugas pajak) sebagaimana diatur dalam UU No.19/1997 adalah bertentangan dengan ketentuan hukum acara perdata (HIR).[48]

[47] Mengenai penyanderaan, keberadaan lembaga gijzeling yang pernah diberlakukan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda di Indonesia dengan Pasal 209 s\d 224 HIR jo Pasal 242 s\d 258 RBG tahun 1948. Lembaga ini berfungsi sebagai upaya paksa mengeksekusi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap orang yang tidak ada atau tidak cukup harta kekayaan guna memenuhi segala kewajiban dengan cara merampas kemerdekaannya melalui penetapan Ketua Pengadilan. Namun dengan SEMA No.2/1964 jo SEMA No.04 /1975, lembaga sandera (Gijzeling) tidak diaktifkan lagi dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia karena bertentangan dengan Sila II PANCASILA, kemanusiaan yang adil dan beradab. Kemudian berdasarkan PERMA No.1/2000, lembaga sandera ini kembali dihidupkan.

[48] Ditinjau dari segi yuridis formil dan pedoman tekhnik pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut salah seorang pakar perundang-undangan : MR.Inge Van Der Vlies dalam bukunya: *Hand Boek Wetgeving (1987*), menyebutkan beberapa asas yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu *: Het beginsel van deduidelijk doelstelling* (kejelasan tujuan pembentukan); *Het beginsel van het jiuste orgaan* (penentuan kewenangan lembaga/organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan*); Het nood zakelijk heids beginsel* (keperluan mendesak*); Het beginsel van devoerbaarheid* (kemungkinan pelaksanaan peraturan yang dibentuk); *Het beginsel van de consensus* (konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dan rakyat*); Het beginsel van de duidelijk terminologie en duidelijk systematiek* (peristilahan dan sistematika yang jelas*); Het beginsel van de kenbaarjeid* (asas dapat diketahui dan dikenali oleh setiap orang*); Het rechtgelijk heids beginsel* (perlakuan yang sama terhadap hukum); *Het beginsel van de individuale rechts bedeling* (perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu). Disamping itu juga dikenal beberapa asas dalam penerapan suatu perundang-undangan, antara lain *: Lex posterior derograt legi priori,* (peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama*); Lex specialist derograt legi generali* (peraturan yang khusus mengalahkan peraturan yang umum); *Lex superior derograt legi inferior* (peraturan yang tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah). Selain itu, menurut teori perundang-undangan, jika tidak jelas makna suatu perundang-undangan, maka dapat ditafsirkan secara: *Grammatikal* (menurut tata bahasa); *Sistematikal* (hubungan keseluruhan antara pasal yang satu dengan lainnya); *Historikal* (melihat perkembangan terjadinya perundang-undangan, perundingan /wetshistorisch), perkembangan lembaga hukum yang diatur *(rechtshistoriche); Teleologis* (tujuan pembuatan peraturan); *ekstensif* (perluasan pengertian hukum); *restriktif* (mempersempit arti/istilah hukum)

BPHN PUSLITBANG

Tindakan penyanderaan adalah bertentangan dengan asas UUD 1945 yang mengakui dan menghormati terhadap HAM. Kedaulatan dari rakyat dalam negara hanya dapat terwujud jikalau semua anggota masyarakat mempunyai hak dan kebebasan yang tidak dapat dibatasi atau dirampas tanpa persetujuan dari yang berkepentingan. [49]

f. PERLINDUNGAN HUKUM WAJIB PAJAK

Salah satu tujuan dari tax reform tahun 1983 dengan mengintrodusir sistem self-assessment antara lain adalah untuk menghilangkan dominasi aparatur pajak dalam menetapkan pajak. Akan tetapi dengan tax reform tahun 1994, maka prosedur perampungan digantikan oleh pemeriksaan dengan perbedaan asasi bahwa perampungan tidak selalu terjadi kontak dengan wajib pajak.

Menjadi kekhawatiran wajib pajak, adalah bahwa terjadinya kekeliruan dari aparatur pemeriksa pajak. Kedua undang-undang tersebut, tidak mengandung ketentuan yang memberikan perlindungan terhadap wajib pajak yang menjadi korban dari kekeliruan pemeriksaan pajak dalam menerapkan UU Perpajakan. Wajib pajak yang kemudian bandingnya dimenangkan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Pajak, namun harta bendanya telah terlebih dahulu dilelang.

Ketentuan pasal 40 UU No.19 tahun 1997, menyatakan bahwa wajib pajak tidak dapat meminta atau tidak berhak menuntut pengembalian barang yang telah dilelang, akan tetapi Direktur Jenderal pajak hanya akan mengembalikan kelebihan pembayaran pajak dalam bentuk uang dari hasil pelelangan harta benda wajib

---

[49] Di dunia Barat, arti penting dari penjaminan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia dalam negara sudah mulai disadari pada abad ke-17 sebagaimana dikemukakan oleh pemikir kenegaraan John Locke (1632-1704) dengan teorinya "Declaration of Independence". Amerika Serikat mempelopori perumusan konstitusional yang kemudian diikuti oleh Prancis dengan : Declaration des Droits de l'homme du Citoyen (1789)". Dalam sejarah penyusunan konstitusi (UUD) di dunia Barat dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerintahan. Berdasarkan perkembangan zaman konstitusi di zaman modern tidak lagi hanya memuat aturan hukum, melainkan juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa. Menurut Sir Ivor Jennings dalam bukunya : Cabinet Government, menerangkan prinsip-prinsip konstitusi, yaitu : "Practices turn into conventions and precedents create rules because they are consistent with and are implied in the principles of the Constitutions. Of these, there are four of major importence. The British Constitution is democratic; it is parliamentary; it is monarchical; and it is a Cabinet system". Disamping itu, menurut Lord Bryce sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong dalam bukunya "Modern Political Consitutions", merumuskan konstitusi sebagai berikut : "a frame of political society, organised through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights".

BPHN PUSLITBANG

pajak. Ketentuan ini jelas menggambarkan adanya ketidakadilan yang harus dialami oleh wajib pajak. Wajib pajak yang telah melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan jujur dan benar, bukan tidak mungkin nasibnya menjadi korban dari ulah pemeriksa pajak.

Mengkaji dis-harmonisasi kebijakan peraturan perundang-undangan dibidang perpajakan ini, tugas pemerintah bersama DPR bukanlah berfikir mengenai teori, melainkan harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang merupakan suatu stelsel dari aturan yang berkaitan satu sama lain secara organis, secara piramida (tata urutan peraturan perundang-undangan) dari norma-norma yang terbentuk secara hirarkhis. Penafsiran berlakunya suatu perundang-undangan harus dipertimbangkan berdasarkan nilai-nilai dari suatu aturan hukum, apakah isi sesuatu peraturan perundang-undangan, norma materiel sesuai dengan hukum yang ideal, hukum yang hidup dan berkembang dalam kenyataan di masyarakat ***(The living law)*** yang berada diatas hukum positif atau dengan nilai yang disalurkan dari kebudayaan.

Dalam aliran positivisme, penafsirkan suatu undang-undang menjadi terkekang dalam suatu positivisme hukum analitis ***(Analytisch Reschtpositivisme),*** dimana hukum diasingkan dari masyarakat. Hukum itu dilihat sebagai suatu hal yang pasti yang ditetapkan dalam sumber hukum ***(law in the books).*** Berlainan halnya dengan aliran pemikiran realisme ***(pragmatism legal realism),*** bahwa suatu undang-undang ditafsirkan dengan memperhatikan kebiasaan yang hidup dan berkembang ditengah masyarakat ***(law in action),*** dengan mengemukakan pemikiran ***"The law is what it does".***

Dari kondisi tersebut diatas, dapat dikemukakan, bahwa aliran positivisme mengutamakan kepastian hukum. Hukum hanya dipergunakan sebagai alat bagi penguasa untuk melaksanakan kekuasaannya. Sedangkan aliran pemikiran realisme, idealisme dan pragmatisme, adalah mengutamakan keadilan, yaitu empirisme yang harus diuji dengan ratio. Kekuasaan, ditinjau dari sifatnya adalah merupakan gabungan dari empirisme dengan positivisme, sehingga hukum itu, datangnya adalah dari kekuasaan yang sifatnya tidak abadi (sementara). Kekuasaan itu, berbicara mengenai benar dan salah, sedangkan hukum adalah berbicara mengenai baik dan buruk.

Menurut Irawan Soeyitno, bahwa membentuk peraturan perundang-undangan, diperlukan bakat seni tersendiri. Demikian juga pendapat Reed Dickerson seorang Guru Besar Perundang-undangan dari Universitas California, mengatakan *bahwa "Legislatif drafting is both a science an art".* Hal yang sama juga dikemukanan oleh P.M. Bakhsi Guru Besar Perundang-Undangan dari India, bahwa *"Knowledge of law is inteligence, memory, and judgement, while drafting is skill and art".* (Sri Hariningsih, S.H., M.H., Proses

BPHN PUSLITBANG

dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Khususnya Peraturan Daerah, 2003)

Dewasa ini, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, belum ditemukan suatu standar/pola baku, sehingga masing-masing lembaga, institusi baik pemerintah, DPR maupun organisasi masyarakat mempunyai pandangan, penafsiran, serta pola yang berbeda-beda dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dengan terbentuknya standardisasi kegiatan penyusunan peraturan perundang-undangan ini, antara lain diharapkan akan dapat : Menatapkan suatu pola/standar yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan; Memberikan pemahaman kepada pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan masyarakat mengenai urgensi prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi dalam penyusunan suatu naskah akademis peraturan perundang-undangan; Mempermudah perumusan asas dan tujuan serta pasal yang akan diatur dalam suatu Rancangan Undang-undang kemudian.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan, Bahwa Ketentuan Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa, adalah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang terkait, antara lain :

1. Reformasi perpajakan yang memberlakukan sistem self-assessment yang bertujuan untuk meminimalkan kontak langsung antara wajib pajak dengan aparatur pajak, tampaknya telah kembali kepada sistem yang berlaku sebelum tahun 1984, karena asas-asas dari sistem tersebut telah dipereteli, diganti menjadi prosedur pemeriksaan.
2. Dengan diterbitkannya UU No.17/1997 dan UU No.19/1997, maka wajib pajak ditempatkan pada posisi yang tidak bisa mendapatkan perlindungan hukum. Ketidakadilan ini dapat terjadi karena wajib pajak menjadi korban dari tindakan pemeriksa pajak yang dengan sengaja atau tidak telah keliru menerapkan ketentuan tersebut.
3. Pengertian titel eksekutorial sebagaimana diatur dalam penagihan pajak dengan surat paksa, adalah bertentangan dengan fatwa Mahkamah Agung No.213/229/85/II/Um-TU/Pat, tanggal 16 April 1985 maupun pasal Pasal 224 HIR.
4. Bahwa tata cara pelaksanaan penyitaan sebagaimana diatur dalam penagihan pajak dengan surat paksa, adalah bertentangan dengan tata cara sebagaimana diatur dalam HIR yang harus berdasarkan keputusan pengadilan (Pasal 226 dan Pasal 227 HIR, (Revindicatoir dan Conservatoir Beslag), karena harus seijin Ketua Pengadilan Negeri.
5. Bahwa tindakan penyanderaan yang dilakukan oleh fiscus (Petugas pajak) sebagaimana diatur dalam UU No.19/1997 adalah bertentangan dengan Pasal 209 s\d Pasal 224 HIR jo Pasal 242 s\d 258 RBG tahun 1948 ketentuan Hukum Acara Perdata (HIR), PERMA No.1/2000; Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM) dan kebebasan dasar manusia.

BPHN PUSLITBANG

6. Ketentuan UU No.19 Tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan surat paksa hendaknya disinkronisasikan dengan ketentuan hukum dibidang terkait, seperti : UUD 1945; Hukum Acara Perdata (HIR); KUHAP; KUHP; UU.Kejaksaan, BUPLN; PERMA No.1/2000. Aparat Pejabat Pajak hendaknya lebih giat melakukan penyuluhan kepada masyarakat tentang kewajiban untuk membayar pajak, demi kepentingan pembangunan nasional dalam rangka perwujudan masyarakat adil dan makmur.

7. Pesatnya peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya dalam perekonomian, maka para aparat penegak hukum perlu lebih meningkatkan SDM sehingga diharapkan dapat menegakkan hukum dan dapat mengungkap perbuatan yang sepintas lalu bukan merupakan kejaahatan. Disamping itu peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum untuk menangkal kejahatan perlu disempurnakan.

8. Untuk menyesuaikan pemungutan pajak dengan sistem self-assessment, perlu dilakukan demokratisasi pemungutan pajak, dalam arti bahwa aparatur pajak khususnya dalam pemeriksaan, memiliki kedudukan yang sejajar dan sederajat. Tegasnya, wajib pajak tidak hanya dianggap sebagai objek pajak, melainkan sebagai sebyek pajak yang terhormat. Perlu diadakan sanksi terhadap para aparatur pajak dan pemeriksa pajak yang surat ketetapan pajak hasil pemeriksaannya berulangkali dibatalkan oleh Majelis Pertimbangan Pajak.

2. SUMBER DANA LUAR NEGERI

Bagi negara-negara yang belum/tidak mampu menghimpun tabungan domestic secukupnya untuk mendorong pertumbuhan ekonominya biasanya mencari sumber pembiayaan dari negara-negara lain. Bahkan negara maju seperti Amerika Serikat (AS) pun pernah sangat tergantung pada sumber dana dari luar negeri (bantuan luar negeri), terutama pada periode 1835-1860. Demikian pula halnya mantan negara Uni Sovyet, khususnya dalam tiga dekade sebelum Perang Dunia I. Dalam hal ini dicoba untuk menjelaskan peranan tabungan luar negeri dalam pembangunan dan mengungkap beberapa kontroversinya.

Bantuan asing (luar negeri) yang dimaksudkan disini adalah meliputi bantuan yang bersumber dari pemerintah maupun swasta. Hampir semua bantuan melalui pemerintah mempunyai syarat-syarat yang longgar (konsensional) atau lunak; yakni diberikan sebagai hibah semata-mata (grants) atau sebagai pinjaman dengan tingkat bunga rendah dan dengan jangka waktu pembayaran yang lebih lama daripada yang ditawarkan pada pasar modal swasta internasional. Selain itu, pemerintah juga memberikan penjaman-pinjaman komersial, termasuk kredit ekspor, investasi modal (equity), dan pinjaman-pinjaman "keras" dari Bank Dunia dan bank-bank pembangunan regional.

Aliran-aliran konsesional tersebut secara teknis disebut **bantuan pembangunan resmi** atau *official development assistance* (ODA), tetapi lazimnya dikenal sebagai **bantuan luar negeri.** Bantuan ini dapat dibagi lagi atas *bantuan bilateral,* diberikan langsung oleh sebuah Negara kepada negara lainnya, dan *bantuan multilateral,* dimana dana-dana mengalir ke sebuah perwakilan internasional seperti PBB, Bank Dunia, dan bank-bank

BPHN PUSLITBANG

pembangunan regional, yang selanjutnya meminjamkan atau menyalurkan dana-dana tersebut ke NSB penerima. Akhirnya, bantuan luar negeri tersebut dapat berbentuk bantuan teknis, pemberian tenaga-tenaga terampil/ahli; atau bantuan modal, pemberian dana atau komoditi-komoditi untuk berbagai tujuan.

Sumber dana dari swasta asing terdiri dari empat elemen. Investasi asing langsung yang dilakukan bukan oleh penduduk dari suatu negara -biasanya oleh TNC- pada perusahaan-perusahaan yang berlokasi di negara-negara tuan rumah; investasi langsung ini menunjukkan bahwa investor asing tersebut ikut mengendalikan secara penuh atau sebagian dari system manajemen perusahaan. Ada juga investasi portofolio yaitu pembelian obligasi atau saham-saham oleh investor asing, tetapi tidak ikut mengendalikan manajemen. Investasi seperti ini merupakan bentuk investasi asing yang sangat penting pada abad 19 dan awal abad 20. Namun keadaan tersebut tidak berlangsung lama, karena pinjaman komersial bank kepada pemerintah dan perusahaan-perusahaan di NSB menggantikan peranan penting investasi portofolio tersebut.

Bantuan asing yang ada sekarang ini merupakan kelanjutan dari era sesudah Perang Dunia II. Bantuan tersebut berawal dari adanya Rencana Marshall (Marshall Plan), di mana pada waktu itu AS menyalurkan dananya sebesar $ 17 milyar selama empat tahun -kira-kira sebesar 1,5 persen dari GNP AS- untuk membantu pembangunan kembali Eropa sesudah Perang Dunia II. Ada dua penyebab keberhasilan tersebut yakni karena adanya aliran modal keuangan dari AS dan adanya rencana-rencana yang terkoordinir dengan baik untuk menggunakan dana tersebut secara produktif dalam membangun kembali stok modal fisik yang rusak di Eropa. Manisfestasi awal dari aliran fundamentalisme modal ini diperkuat lagi oleh pendapat Harrod-Domar yang menganggap modal serta produktivitasnya sebagai factor yang kritikal bagi pertumbuhan ekonomi.

Dua dekade setelah Perang Dunia II, dunia ditandai oleh banyaknya negara yang merdeka dari jajahan Eropa, khususnya di Asia dan Afrika. Terdorong oleh pengalamannya dalam membangun kembali Eropa, AS berusaha untuk menolong bangsa-bangsa yang baru merdeka tersebut dengan memberikan bantuan yang sama, yakni modal dalam bentuk bantuan luar negeri, terutama terhadap negara-negara yang telah siap dengan rencana pembangunannya. Setelah PD II motif-motif di belakang program bantuan AS tersebut sangat kompleks, yakni mulai dari untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan umum.

Keamanan AS selalu menjadi latar belakang pemikiran dari Kongres AS, baik dalam Marshall Plan maupun program Point IV, di mana Presiden Truman mulai mengalihkan perhatian dan sumberdaya AS ke NSB. Kemakmuran AS maupun sekutu-sekutunya membutuhkan perdagangan dan investasi yang semakin meluas, dan ini harus didukung oleh bantuan. Mengapa demikian? Karena ada semacam keyakinan bahwa pembangunan akan menjamin keamanan maupun keinginan ekonomi melalui pengurangan ketidakstabilan dan pemberian bantuan kepada bangsa-bangsa yang baru merdeka tersebut. Kebijakan bantuan AS tersebut juga bertujuan untuk mendorong negara-negara baru tersebut agar memperbaiki atau menerapkan lembaga-lembaga politik demokratis dan perekonomian yang didukung perusahaan swasta seperti di AS. Selain itu disadari pula bahwa inti keprihatinan kemanusiaan adalah bagaimana
meningkatkan kesejahteraan kaum miskin di dunia.

a. LEMBAGA-LEMBAGA BANTUAN INTERNASIONAL

BPHN PUSLITBANG

1. The Asian Development Bank (ADB)

The Asian Development Bank (ADB) berdiri tahun 1966, dan bertugas meningkatkan pertumbuhan ekonomi, serta bekerja sama dengan semua pihak yang berkepentingan di Asia. ADB merupakan lembaga pengembangan keuangan internasional yang melaksanakan penyaluran dana, menyokong investasi, dan memberikan kerja sama teknis *(technical assistance)* kepada NSB menjadi anggotanya. ADB merupakan lembaga negara, yang anggotanya adalah pemerintah-pemerintah dari berbagai negara. ADB juga merupakan organisasi regional, karena kegiatan-kegiatannya dititikberatkan di wilayah Asia.

Kebanyakan negara anggotanya berada di Asia, sebagian besar struktur permodalannya bersumber dari negara-negara Asia, begitu pula pemilihan pimpinan *(president)* serta delapan dari dua belas dewan direksinya. Selain itu, ADB juga beranggotakan negara-negara non-Asia, yang sangat banyak membantu permodalan ADB, serta dalam struktur organisasi diwakili melalui beberapa anggota dewan direksi dan para stafnya. Kenyataan inilah yang menyebabkan ADB tidak hanya merupakan sebuah organisasi Asia, melainkan sebuah institusi dengan wawasan seluruh dunia.

Latar Belakang Berdirinya ADB

Pada pertengahan 1960-an, negara-negara di Asia sangat membutuhkan bantuan ekonomi untuk membiayai pertumbuhan dan pembangunannya. Dari berbagai penjuru dunia dating bantuan untuk negara-negara Asia, baik berupa dukungan politis maupun bantuan ekonomi. Semula bantuan ini diharapkan dan datang dari negara-negara Barat, namun dengan adanya perkembangan rasa nasionalisme -terutama setelah selesainya Perang Dunia II- mendorong rasa kerja sama di antara negara-negara Asia, dengan berusaha memperoleh bantuan politis maupun ekonomi dari kalangan negara-negara Asia sendiri. Kesemuanya ini tercermin dalam pembentukan berbagai organisasi Asia, seperti *Economie Commission/or Asia and the Far East* (ECAFE) yang terdiri dari negara-negara Asia yang telah menjadi anggota PBB pada saat itu, SEATO dan lain-lain. Dalam suasana seperti inilah, ADB lahir dan berkembang. *Asian Development Bank* didirikan untuk berfungsi dan mencapai tujuan-tujuan sebagai
berikut :

Fungsi dan Tujuan ADB

a. Menyokong investasi modal pemerintah maupun swasta di wilayah Asia untuk tujuan-tujuan pembangunan.
b. Memanfaatkan sumber-sumber dana yang tersedia untuk membiayai pembangunan, dengan memprioritaskan wilayah dan sub-wilayah Asia, berupa berbagai proyek dan program regional yang berperan secara efektif terhadap pertumbuhan ekonomi yang selaras di wilayah tersebut secara keseluruhan. Dan yang sangat diutamakan adalah kebutuhan dari negara-negara kecil atau negara-negara yang sulit berkembang di wilayah Asia.
c. Memenuhi permintaan negara-negara anggota untuk membantu mereka dalam mengkoordinasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan rencana pembangunan mereka dengan tujuan untuk lebih memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya yang dimiliki, menyehatkan perekonomian, dan meningkatkan ekspansi perdagangan luar negeri, terutama di antara negara-negara Asia sendiri.
d. Memberikan bantuan teknis (technical assistance) untuk menyiapkan, membiayai dan melaksanakan berbagai

BPFN PUSLITBANG

program dan proyek-proyek pembangunan, termasuk merumuskan usulan bagi proyek-proyek tertentu.

e. Bekerja sama dengan PBB, dan badan-badan organisasi di bawah PBB terutama ECAFE, dan juga dengan berbagai lembaga negara dan lembaga internasional lainnya, seperti berbagai organisasi nasional baik pemerintah maupun swasta, yang berkepentingan dengan investasi dari pengembangan dana di suatu wilayah, serta memberikan berbagai kesempatan untuk melakukan investasi bagi lembaga-lembaga tersebut.

f. Melaksanakan berbagai kegiatan dan memberikan berbagai jasa-jasa lainnya sesuai dengan tujuan ADB.

Keanggotaan

Keanggotaan ADB terbuka untuk :

a. Anggota-anggota ECAFE, dan

b. Negara-negara di wilayah Asia dan NSB di luar wilayah Asia yang telah menjadi anggota PBB atau anggota dari badan-badan PBB.

Pendaftaran anggota mensyaratkan pungutan suara paling sedikit dua pertiga anggota Dewan Komisaris yang mewakili tidak kurang dari tiga perempat total suara yang diberikan anggota. ECAFE *(the Economic Commission for Asia and the Far East)* merupakan suatu badan khusus PBB yang berpusat di Bangkok, Thailand. Didirikan pada tahun 1947, atas inisiatif dari negara-negara Asia anggota PBB, yang bertujuan untuk memperoleh pengakuan atas status Asia yang baru dalam segala kejadian-kejadian di dunia. Pusat aktifi tasnya tidak hanya antikolonialisme, tapi juga menyokong bantuan-bantuan finansial untuk Asia.

Kegiatan-kegiatan ADB

a. *Memberikan Fasilitas Pinjaman*

Kegiatan penyaluran dana ADB terbagi dalam 2 kategori utama yaitu :

1. Pemberian fasilitas pinjaman yang biasa dilaksanakan, dan
2. Pemberian fasilitas khusus.

Sumber dana dari kegiatan pemberian pinjaman yang umum dilaksanakan, berasal dari sumber dana pinjaman yang diperoleh dari pihak luar atau modal sendiri, yang ditujukan untuk menutupi kebutuhan negara-negara anggota dalam melaksanakan proyek-proyek tertentu, sesuai dengan jenis mata uang yang diperlukan,

b. *Macam-macam Pembiayaan yang Diberikan*

Dalam memberikan pinjaman, baik sebagai pemberi pinjaman satu-satunya maupun bersama-sama dengan pemilik dana lainnya, dilaksanakan oleh ADB dengan cara-cara berikut ini :

1. Dengan memberikan pinjaman sebagian dalam mata uang lokal dan sebagian lagi dalam mata uang asing agar kebutuhan biaya-biaya proyek dalam mata uang yang bersangkutan bisa dipenuhi, atau
2. Dengan memberikan fasilitas untuk membiayai pengeluaran- pengeluaran lokal suatu proyek, yang dapat dilakukan dengan menyediakan mata uang lokal tanpa harus menjual cadangan emas atau devisa negara yang bersangkutan.

Dalam suatu masalah khusus yang menurut opini ADB suatu proyek dapat menyebabkan tekanan pada kondisi Neraca Pembayaran suatu negara tempat proyek tersebut dilaksanakan;

BPHN PUSLITBANG

ADB dapat memberikan pinjaman dalam bentuk mata uang lainnya. Dalam kasus demikian ini, jumlah pembiayaan yang dijamin oleh ADB untuk tujuan ini tidak boleh melebihi porsi yang wajar dari total pengeluaran lokal yang boleh dilakukan oleh negara peminjam.

2. Bank Dunia (World Bank)

Pada awal Perang Dunia II (PD II) ahli-ahli keuangan dari gabungan beberapa negara, menganggap bahwa setelah PD II akan membawa pengaruh akan adanya kebutuhan atas peraturan-peraturan mengenai kerja sama internasional untuk memecahkan masalah dalam hal moneter dan permasalahan-permasalahan keuangan lainnya. Dengan adanya beberapa pertemuan yang diselenggarakan oleh gabungan beberapa negara, pada bulan Juli 1944, 44 buah negara mendirikan *United Nations Monetary and Financial Conference* di Bretton Woods, New Hampshire, USA. Pada konferensi ini dicanangkan Anggaran Dasar yaitu dengan terbentuknya dua Lembaga Keuangan Internasional:

1. IMF *{International Monetary Fund)*
2. IBRD *(International Bank for Reconstruction and Development)* kemudian lebih dikenal dengan World Bank.

Meskipun peraturan-peraturan yang diciptakan oleh kedua lembaga di atas berbeda, tetapi tujuan prinsipnya adalah sama, yaitu untuk menyediakan peralatan moneter dan keuangan yang dapat memungkinkan negara-negara bekerja sama menuju ke arah kemakmuran dunia, melalui dukungan terhadap stabilitas nasional dan memimpin perdamaian di seluruh negara. Pada tahun 1945 Anggaran Dasar PBB diedarkan kepada 44 negara untuk disahkan. Akhirnya Anggaran Dasar tersebut diberlakukan pada tanggal 27 Desember 1945, setelah ditandatangani oleh 28 negara di Washington D.C. Seluruh negara yang aktif di Bretton Woods, menjadi anggota dari kedua lembaga itu, kecuali mantan negara Uni Soviet. Bank Dunia mulai beroperasi 25 Juni 1946. Bank Dunia didirikan sebagai Lembaga Investasi Internasional jenis baru untuk memberikan atau menjamin kredit-kredit yang ditujukan untuk proyek-proyek rekonstruksi dan pertumbuhan yang produktif. Dana untuk itu berasal dari modal Bank Dunia sendiri, yang terdiri dari kontribusi pemerintah negara-negara asing dan melalui mobilisasi modal swasta.

Modal saham Bank Dunia disusun sedemikian rupa sehingga setiap resiko dalam melaksanakan kegiatannya dibebankan kepada negara-negara asingnya dengan berdasarkan kekuatan ekonomi mereka masing-masing. Bank Dunia juga merupakan organisasi antar pemerintah *(intergovermental)* yang mendasarkan pada Pasar-pasar Modal di dunia untuk sumber keuangannya. Fasilitas kredit yang diberikan oleh Bank dunia pertama kali dilaksanakan pada tahun 1947 dan berjumlah US $ 500 juta untuk Program Rekonstruksi di empat negara Eropa. Semula sumber-sumber yang dimiliki oleh Basnk Dunia ditujukan untuk membantu proses rekonstruksi bagi negara-negara yang menderita karena perang. Dengan kemajuan *Marshall Plan* dari Amerika Serikat pada tahun 1948 Bank Dunia mengalihkan usaha-usahanya terutama ditujukan untuk kegiatan pembangunan.

Fungsi Utama Bank Dunia

Tugas prinsip dari Bank Dunia saat ini adalah memberikan pinjaman untuk proyek proyek produktif demi pertumbuhan ekonomi di NSB yang menjadi anggotanya. Sebanyak kira-kira US $ 2,4 milyar telah diberikan oleh Bank Dunia untuk proyek-proyek pembangunan di Eropa, Australia dan New Zealand, selama 23

BPHN PUSLITBANG

tahun terakhir ini (dari data tahun 1970, sebanyak US $ 1,9 milyar untuk 28 Negara Afrika, US S 4,3 milyar untuk 16 Negara Asia dan US $ 3,8 milyar untuk 22 Negara-negara Bagian Amerika Serikat bagian barat). Pinjaman ini digunakan untuk industri pembangkit tenaga listrik, pembangunan jalan, rel kereta api, pelabuhan-pelabuhan, pembangunan saluran pipa gas alam, telekomunikasi, pertanian, industri, pengadaan air, pendidikan, dan dalam hal-hal tertentu ditujukan untuk program pembangunan yang lebih umum termasuk impor.

Bank Dunia memiliki dua keanggotaan yaitu :

1. IFC *(International Finance Corporation)* yang memulai kegiatannya pada tahun 1956.
2. IDA *(International Development Association)* yang memulai kegiatannya pada tahun 1960.

Kedua lembaga ini dan Bank Dunia membentuk kelompok Bank Dunia *(World Bank Group).* Keanggotaan Bank Dunia merupakan persyaratan keanggotaan IFC (yang kegiatannya ditujukan untuk sektor swasta di NSB) dan keanggotaan IDA (yang ditujukan untuk sector yang sama dengan kebijaksanaan dan sesuai dengan Bank Dunia). Namun bantuan yang diberikan hanya ditujukan untuk negara-negara miskin, dengan syarat-syarat yang lebih mudah daripada pinjaman-pinjaman yang biasa diberikan oleh Bank Dunia. Juga mensponsori *International Centre for Settlement Investment Development* (ICSID)

Keanggotaan Bank Dunia

Dewan Komisaris memiliki kekuasaan mengakui anggota-anggota baru Bank Dunia dan untuk menentukan syarat-syarat keanggotaan berdasarkan persyaratan-persyaratan berikut ini. Setiap negara yang setuju memberikan kontribusinya kepada modal Bank Dunia, dapat menjadi anggota. Sebelum semua ini terlaksana, negara tersebut harus menjadi anggota IMF (International Monetary Fund), yang meliputi perjanjian untuk mengamati peraturan praktek Keuangan Internasional yang berlaku, disertai penjelasan mengenai pokok-pokok informasi perekonomian demi kelayakan seatu negara dalam menerima bantuan. Bila semua itu telah dilakukan, maka negara tersebut dapat dipertimbangkan menjadi anggota Bank Dunia. Pada tahun 1969 Bank Dunia memiliki 112 negara anggota.

Yang Menjalankan Operasi Perusahaan Bank Dunia

Seluruh kekuasaan Bank Dunia berada di bawah Dewan Komisaris yang terdiri dari para komisaris yang mewakili negara anggota (masing-masing negara anggota menunjuk satu orang komisarisnya). Dewan Komisaris bertemu setahun sekali dan dapat megirimkan suaranya melalui surat atau kawat. Kecuali kekuasaan tertentu yang ditentukan secara spesifik dalam Anggaran Dasar seperti keputusan keanggotaan, alokasi pendapatan bersih dan perubahan-perubahan dalam modal saham; Dewan Komisaris menyerahkan kekuasaanya kepada Dewan Direksi *(Board of Director)* yang melaksanakan tugas-tugas mereka secara penuh pada markas besar Bank Dunia di Washington D.C. Umumnya para Direksi mengadakan pertemuan seminggu sekali, 5 dari anggota Direksi ditunjuk oleh 5 pemegang saham terbesar, dan lainnya (15 orang Direksi dipilih oleh negara anggota lainnya).

Setiap pemilihan suara yang diberikan oleh Direksi merupakan jumlah dari suara yang diberikan negara anggota yang diwakilinya. Pemilihan suara dari setiap Direksi ini kemudian diberi bobot *(weighted).* Para Direksi memilih Direktur Utama dari Bank Dunia berdasarkan keputusan dari para direktur atas beberapa pertanyaan mengenai kebijaksanaan Bank Dunia dinilai mampu

BPHN PUSLITBANG

untuk melaksanakan usaha dan mengurus organisasi Bank Dunia menunjuk dan memberhentikan para Pegawai, Office dan Staff. Hanya Direktur Utama yang dapat mengusulkan fasilitas kredit yang diberikan. Kebijaksanaan secara luas diputuskan oleh Direktur Pelaksana berdasarkan batsan-batasan dari Anggaran Dasar. Kebijaksanaan bank merupakan proses yang mengalami perubahan secara perlahan-lahan. Anggaran Dasar secara umum memberikan kelonggaran

kepada bank untuk menjalankan operasinya, sehingga dapat menyesuaikan kebijaksanaan tersebut terhadap kenyataan di dunia yang selalu berubah. Biasanya analisis terinci mengenai setiap perubahan kebijaksanaan, dikemukakan oleh Direktur Utama Bank Dunia kepada para Direktur Pelaksana untuk dipertimbangkan dan diputuskan.

Hubungan Antara Bank Dunia dan PBB serta Badan-badan PBB

Perjanjian resmi antara PBB dan Bank Dunia ditandatangani pada tanggal 15 November 1947. Isinya mengenai kebebasan Bank Dunia untuk melaksanakan kegiatannya karena salah satu anggotanya ada yang bukan anggota PBB, yaitu Republik Federasi Jerman. Bank Dunia memelihara hubungan yang sangat baik dengan PBB. Bank Dunia memiliki kantor di markas besar PBB dengan para staf yang bertugas sebagai perantara PBB dan Bank Dunia misalnya memperhatikan atau menyusun seluruh pertemuan antara PBB dan Bank Dunia sehubungan dengan kepentingan PBB terhadap Bank Dunia.

Direktur Utama dari Bank Dunia adalah anggota *Administration Committee on Coordination* yang ketuanya adalah Sekretaris Jenderal PBB dan para anggotanya adalah ketua dari Badan-badan PBB. Direktur Utama mengirimkan Laporan Tahunan kepada *United Nation Economics and Social Council. Bank Dunia dengan IMF, United Nations, UNDP, FAO, UNESCO* Bank Dunia berlaku sebagai agen pelaksana untuk studi kelayakan sebelum penanaman modal dilaksanakan oleh UNDP. Direktur Utama Bank Dunia adalah anggota dari *International Agency Consultative Board of the UNDP.* Para staff dari UNESCO bekerja sama secara ekstensif dengan Bank Dunia dalam mengidentifikasikan dan menyiapkan proyek-proyek di bidang Pertanian dan Pendidikan. Bank Dunia membayar FAO dan UNESCO untuk jasa-jasa ini yang dilaksanakan di bawah program kerja sama yang disetujui secara formal. Bank Dunia sama dengan WHO dan ILO. Para staf WHO dan ILO ditugaskan ke berbagai negara untuk berbagai misi yang ada.

Hubungan Antara Bank Dunia dengan IMF

IMF merupakan badan perwakilan *(Sister agency)* dari Bank Dunia, didirikan bersama-sama dengan Bank Dunia. IMF menitikberatkan pada masalah moneter dan Bank Dunia menitikberatkan pada pembangunan perekonomian. Namun tujuan utama dari IMF adalah meningkatkan kerja sama moneter internasional, mengembangkan ekspansi dan pertumbuhan yang seimbang dalam perdagangan internasional, meningkatkan stabilitas kurs, menurunkan restriksi kurs dan memperbaiki ketidakseimbangan neraca pembayaran, membantu usaha untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara-negara anggotanya melalui pemberian pinjaman untuk proyek-proyek pembangunan yang produktif. Kedua lembaga ini mengadakan rapat tahunan bersama denagn Kantor Pusat yang berdekatan, untuk memudahkan informasi diantara keduanya. Enam dari duapuluh

BPHN PUSLITBANG

Direktur Pelaksana bank Dunia merupakan Direktur Pelaksana dari IMF.

Kriteria Dasar Membuat Keputusan dalam Memberikan Pinjaman

Kecuali dalam hal-hal khusus, pinjaman yang diberikan oleh Bank Dunia harus ditujukan untuk proyek-proyek tertentu di negara anggota, atau di wilayah yang diawasi oleh Negara anggota. Proyek yang dibiayai harus layak, baik teknis maupun ekonomis dan merupakan salah satu prioritas utama bagi pembangunan ekonomi sebuah negara. Proyek tersebut harusdikelola secara baik, dari sebelum pelaksanaan sampai setelah proyek itu selesai. Harus ada jaminan yang dapat dipercaya bahwa pinjaman akan dilunasi dan pinjaman tersebut tidak

akan merupakan beban bagi perekonomian negara peminjam. Bank Dunia juga harus yakin bahwa negara peminjam yang prospektif tidak dapat memperoleh pembiayaan dengan syarat-syarat yang wajar dari sumber-sumber yang lain.

Negara yang Dapat Meminjam

Bank Dunia dapat meberikan pinjaman kepada Pemerintah negara-negara anggota atau kepada Organisasi-organisasi Pemerintah/Swasta yang dijamin oleh Pemerintah Negara tempat proyek yang dibiayai itu berada. Persyaratan jaminan ini tercantum dalam Anggaran Dasar Bank Dunia. Pinjaman yang diberikan oleh Bank Dunia umumnya meliputi sebagian atau keseluruhan jumlah biaya-biaya dari proyek yang diusulkan dalam valuta asing, namun dalam hal-hal tertentu dapat juga dalam mata uang lokal negara yang bersangkutan.

3. DAMPAK BANTUAN LUAR NEGERI TERHADAP PEMBANGUNAN

Dengan menggunakan pendekatan Harrod-Domar akan lebih mudah bagi kita untuk menjelaskan peranan bantuan dan tabungan luar negeri lainnya dalam pembangunan. Menurut model ini peranan tabungan luar negeri adalah untuk menumbuhkembangkan tabungan domestik sehingga dapat meningkatkan investasi dan pada akhirnya akan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi. Jika pertambahan bantuan dan tabungan luar negeri, misalnya sebesar 6 persen dari GDP dan semuanya dipergunakan untuk investasi dan dengan COR sama dengan 3,0, maka tingkat pertumbuhan akan naik sebesar 2 persen. Pada pendekatan *two gap model,* di mana bantuan dan tabungan luar negeri merupakan penyumbang terbesar untuk investasi atau untuk memperbesar impor (melalui penyediaan devisa yang lebih banyak), persoalannya sama. Oleh karena devisa merupakan faktor yang langka, maka peranan bantuan dalam pertumbuhan proporsional dengan sumbangannya untuk penambahan impor.

Adanya kenyataan bahwa tingkat pertumbuhan pada negara-negara penerima bantuan yang besar tersebut tidak begitu tinggi menunjukkan bahwa pendekatan Harrod-Domar kurang tepat. Negara-negara sedang berkembang kemungkinan mengalami kekurangan pada beberapa input komplemen yang penting seperti kecakapan tenaga kerja, kapasitas administrasif, infrastruktur, institusi ekonomi dan stabilitas politik. Padahal tanpa adanya kondisi seperti itu tingkat tabungan yang tinggi tidak akan mempunyai kemampuan mendorong pertumbuhan. Bahkan walaupun rintangan pertumbuhan tersebut dapat teratasi, beberapa ekonom berpendapat bahwa tabungan luar negeri, khususnya berupa *bantuan* tetap tidak akan dapat menyumbang banyak bagi kenaikan

BPHN PUSLITBANG

tabungan atau impor. Lebih dari itu, bagi ekonom yang meragukan peranan tabungan luar negeri ini mengatakan bahwa tabungan luar negeri tersebut justru dapat *menggantikan* -tidak menambah- tabungan domestik sehingga justru dapat menaikkan konsumsi dan menurunkan investasi dan ekspor dan menaikkan impor. Keraguan tersebut ada benarnya juga karena teori ekonomi menyatakan bahwa bantuan akan menaikkan konsumsi dan investasi.

Keadaan NSB sebelum mendapatkan bantuan, di mana sudah mampu menghasilkan barang-barang konsumsi dan barang-barang modal sepanjang *kurva production possibilities frontier* (PPF) yaitu PP. Pengaruh perdagangan internasional tidak dimasukkan dalam analisis ini. Kepuasan masyarakat dinyatakan ditunjukkan oleh kurva indiferens. Tanpa adanya bantuan, tingkat kesejahteraan Negara tersebut mencapai maksimum, menyinggung PPF, dengan tingkat konsums, dan investasi. Apabila negara donor memberikan bantuan yang digunakan seluruhnya untuk investasi, maka terjadi kenaikan investasi.

Dampak Bantuan terhadap Investasi dan Konsumsi

Apakah bantuan akan lebih banyak digunakan untuk peningkatan investasi atau peningkatan konsumsi akan tergantung pada bentuk kurva PPF, selera/kepuasan masyarakat dan variabel lain seperti perdagangan. Apa yang akan terjadi jika suatu negara mengubah penggunaan bantuan untuk investasi menjadi konsumsi? Beberapa bentuk tabungan luar negeri, seperti bantuan program atau pinjaman komersial bank (commercial bank loans) dimaksudkan untuk dana bagi tujuan- tujuan yang bersifat umum sehingga penerimanya bebas memilih penggunaannya sesuai pilihannya.

Khusus bantuan pangan tentu saja ditujukan untuk meningkatkan atau mempertahankan tingkat konsumsi yang ada dalam masyarakat bukan untuk tujuan investasi. Namun demikian, walaupun seandainya semua tabungan luar negeri diberikan sebagai bantuan proyek dan ditujukan untuk investasi proyek tertentu, pengalihan penggunaan dana tersebut masih mungkin dilakukan.

Bantuan proyek bisa menjadi contoh dalam kasus ini. Bantuan proyek ini dapat digunakan untuk kegiatan investasi di mana pemerintah atau investor swasta tetap akan melakukannya walaupun tidak ada bantuan tersebut. Dalam kasus ini pemanfaatan sumberdaya tersebut bebas digunakan untuk berbagai tujuan, termasuk untuk konsumsi. Bila bantuan tersebut digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang tidak mungkin dilaksanakan, pemerintah dapat mengalokasikan dana tersebut untuk proyek-proyek yang lebih diinginkan untuk meningkatkan konsumsi masyarakat dengan alasan politik maupun ekonomis.

Mungkin penting juga untuk mengetahui bahwa pengaruh dari tabungan luar negeri ini terhadap harga relatif dapat juga mempengaruhi pensubstitusian tersebut. Pada umumnya, semakin banyak modal maka tingkat kembalian modal semakin rendah (returns on investment) dan semakin besar kecenderungan konsumsi pada negara-negera penerima bantuan, walaupun hal ini belum diteliti secara mendalam. Banyaknya devisa cenderung menurunkan tingkat harga dan menyebabkan semakin besarnya permintaan impor, sebagaimana diharapkan oleh pihak pemberi bantuan, namun hal ini juga menyebabkan penurunan insentif untuk menghasilkan produk ekspor, yang sebenarnya tidak diharapkan. Dan bantuan pangan mempunyai pengaruh yang sama, menurunkan harga pangan karena bantuan tersebut memenuhi sebagian

BPHN PUSLITBANG

permintaan di dalam negeri yang berarti akan menurunkan insentif petani dalam negeri dalam menghasilkan bahan makanan.

Pengaruh yang terjadi ini dapat diatasi dengan kebijakan *countervailing* dari pemerintah. Namun demikian, pemerintah tidak dapat mengambil kebijakan-kebijakan seperti itu dengan berbagai alasan. Dengan memperhatikan kemungkinan-kemungkinan pengalihan pemanfaatan bantuan, bantuan tidak akan berbeda jauh dengan berbagai bentuk tabungan luar negeri lainnya, baik bantuan resmi maupun bantuan swasta, tetapi dalam dua hal, bantuan mempunyai dampak yang berbeda terhadap pembangunan. Misalnya jangka waktu pinjaman yang lebih lunak sehingga meringankan beban pembayaran di masa datang dan dan meningkatkan aliran bersih (net inflows) dari sumber luar negeri di masa datang.

Hal ini sering dikenal dengan istilah *nilai hibah* (grant equivalent) dari bantuan. Nilai hibah dari pinjaman ini adalah perbedaan antara jumlah pinjaman dengan nilai sekarang yang didiskontokan (discounted present value) dari pembayaran kembali pinjaman hutang pokok dan bunga- yang ditunjukkan sebagai persentase dari *the loans's face value.* Tingkat diskonto tersebut merupakan suku bunga yang terjadi pasar komersial. Oleh karena itu, elemen hibah dari pinjaman komersial adalah nol sedangkan elemen hibah dari hibah adalah 100 persen. Pinjaman lunak, seperti pemberian oleh IDA (International Development Association), mempunyai elemen hibah lebih dari 90 persen. Elemen hibah untuk program bantuan bilateral dari negara donor DAC, 90 persen, kecuali dari Jepang.

Perbedaan kedua antara bantuan resmi dan aliran swasta adalah bahwa pemberi bantuan dan sumber-sumber modal resmi lainnya sering memanfaatkan bantuan mereka tersebut untuk mendukung tujuan kebijaksanaan mereka. Pemberi bantuan menginginkan kerja sama secara politik dan militer. Mereka mengkaitkan dana bantuan tersebut dengan pembelian barang-barang dan jasa dari negara mereka, sebagai upaya untuk meningkatkan pasaran ekspor dan mengurangi dampak bantuan tersebut terhadap neraca pembayaran mereka. Mereka menyalurkan bantuan-bantuan ini pada beberapa negara dan lembaga yang pandangan politik dan ekonominya dekat dengan negara pemberi bantuan tersebut.

Negara-negara pemberi bantuan, baik bilateral maupun multilateral, juga menggunakan bantuan tersebut untuk mempengaruhi pemerintah NSB untuk mengubah kebijakan pembangunan mereka sesuai dengan keinginan negara pemberi bantuan tersebut. Misalnya, pemberi bantuan memberikan bantuan untuk mendukung kebijakan devaluasi dan program-program liberalisasi. Perubahan sistem perpajakan, perbaikan kebijaksanaan upah, penyesuaian harga bahan makanan dan harga pertanian lainnya. Mereka mengubah alokasi bantuan sesuai dengan pergeseran pemikiran dalam pembangunan, misalnya menuju pembangunan pedesaan dan meninggalkan pembangunan industri tahun 1970-an.

Pemberi bantuan juga memberikan bantuan teknik, yang sebagian besar benar-benar bantuan teknik dalam arti sempit, namun banyak pula penasehat dari luar negeri ini membantu menentukan arah kebijakan pemerintah dalam beberapa segi seperti pengalihan anggaran dan alokasi sumber daya lainnya. Biasanya pemerintah negara penerima bantuan menerima perubahan-perubahan yang diinginkan tersebut walaupun mungkin tidak sepenuhnya sehingga negara-negara pemberi bantuan tetap terus

BPHN PUSLITBANG

memberikan bantunnya walaupun keinginan mereka tidak sepenuhnya tercapai.

4. MANFAAT INVESTASI ASING

Peraturan perundang-undangan negara tuan rumah berkenaan dengan investasi asing menunjukkan bahwa NSB cukup aktif untuk mencari investor asing dan mengharapkan berbagai manfaat yang nyata daripadanya. Biasanya tujuan yang paling umum dikemukakan adalah untuk menciptakan lapangan kerja, proses alih teknologi dan ketrampilan yang bermanfaat, dan sumber tabungan atau devisa.

Perluasan Kesempatan Kerja

Bukti empiris menunjukkan bahwa perluasan kesempatan kerja yang dihasilkan oleh adanya investasi asing kurang meyakinkan karena satu dan lain hal. Beberapa pengamat dengan yakinnya mengatakan bahwa penggeseran terhadap perusahaan-perusahaan lokal oleh perusahaan-perusahaan multinasional justru mengurangi lapangan kerja setempat. Bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa harapan-harapan negara tujuan (tuan rumah) akan adanya penciptaan lapangan kerja oleh investasi-investasi TNC ini jarang terpenuhi. Hanya di beberapa NSB saja yang proses penyerapan tenaga kerja pada proyek-proyek TNC mencapai 1 persen. Pengecualian-pengecualian yang menyolok termasuk Brasil dan Meksiko, di manaafiliasi-afiliasi yang dikendalikan luar negeri menjadi setengah dari sektor industri, dan Spanyol sebelum 1970, ketika bangsa itu secara umum dinyatakan sebagai NSB. Pengecualian-pengecualian lain meliputi negara-negara yang relatif kecil seperti Singapura (manufaktur dan pariwisata), Jamaika (pariwisata dan bauksit), dan mungkin Kuba sebelum Castro.

Satu alasan mengapa pertumbuhan lapangan kerja tersebut sangat terbatas adalah karena NSB sering kali membatasi kegiatan perusahaan-perusahaan asing tersebut di sektor-sektor yang padat modal saja, seperti mineral, minyak, dan kimia. Sebuah pertambangan minyak senilai $ 500 milyar mungkin mempekerjakan kurang dari 400 orang, dan sebuah pabrik pencairan gas alam bernilai $ 1 milyar umumnya bekerja dengan pekerja yang lebih sedikit.

Bagian dari investasi-investasi TNC di NSB yang diarahkan kepada ekstraksi (pengolahan) sumber alam dan pengolahan telah dinaikkan menjadi 42 persen untuk periode 1965-1972.

Pada industri-industri ini biaya-biaya investasi per lapangan kerja yang diciptakan sangat tinggi. Pada tahun 1976 dibutuhkan investasi sebesar $ 220.000 untuk menciptakan satu lapangan kerja pada pertambangan nikel di Indonesia, dan $ 467.000 per pekerja pada pulp dan kertas di tahun 1980. Tetapi pada sektor tekstil, yang relatif padat karya, satu lapangan kerja dapat diciptakan dengan investasi hanya sebesar $ 10.000. Kritik-kritik terhadap TNC ini antara lain bahwa perusahaan-perusahaan ini bukan saja cenderung mengadakan investasi di sektor-sektor yang padat modal, tetapi juga cenderung untuk menggunakan teknologi-teknologi yang lebih padat modal daripada perusahaan-

perusahaan negara tuan rumah pada industri yang sama. Namun demikian ada bukti yang bertentangan dengan alasan tersebut. Satu studi mutakhir menemukan bahwa cabang-cabang perusahaan AS tampak menggunakan teknologi yang sama dengan perusahaan-perusahaan lokal, tetapi bekerja dengan cara yang lebih padat-modal sebab sebagai investor asing mereka mengeluarkan upah tenaga kerja yang lebih tinggi dari pada perusahaan-perusahaan local.(Lipsey et.al, 1978).

BPHN PUSLITBANG

Studi ini menemukan bahwa TNC AS dan Swedia berupaya untuk menggunakan metoda-metoda yang lebih padat karya dari pada yang dipakai oleh perusahaan-perusahaan sejenis di negara-negara industri. Pack (1976) mendapatkan bahwa kondisi tersebut betul berdasarkan hasil studinya pada 42 perusahaan asing dan lokal di sector industri pengolahan di Kenya. Sementara itu White (1978) menegaskan bahwa walaupun para TNC bukanlah "pahlawan-pahlawan" untuk teknologi tepat guna, mereka bukanlah "penjahat-penjahat" seperti yang dilukiskan oleh banyak kritikus.

Sementara itu TNC yang berasal dari NSB sendiri cenderung untuk menjadi pencipta lapangan kerja yang efektif, walaupun volume investasi mereka relatif kecil. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa TNC dari NSB ini melakukan usaha-usaha yang lebih padat karya dari pada mitranya dari negara maju. Investasi-investasi mereka lebih banyak dipusatkan pada usaha-usaha industri yang relatif padat karya seperti tekstil, barang-barang konsumsi sederhana, misalnya payung, lantera-lantera minyak tanah, perabot-perabot, dan beberapa
jenis mesin yang sederhana.

Alih Teknologi

Manfaat pokok kedua yang diharapkan dari investasi asing adalah proses alih teknologi, ketrampilan, dan *know how.* Oleh karena banyak riset lapangan dan kegiatan-kegiatan pembangunan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di Amerika Utara, Eropa, dan Jepang, maka perusahaan-perusahaan tersebut sangat potensial sebagai sumber yang kaya akan informasi yang bernilai tentang teknologi, proses-proses, metoda pemasaran dan pendekatan- pendekatan menajerial yang baru. TNC yang kecil, khususnya yang berasal dari NSB, menawarkan jenis manfaat teknologis dalam bentuk lain: kesuksesan dalam mengadaptasi teknologi kuno dan baru dari negara-negara maju dengan kondisi-kondisi NSB, dan inovasi- inovasi hemat-biaya pada industri pengolahan berskala kecil. Jika informasi ini dapat dicangkokkan ke negara-negara tuan rumah, maka kenaikan pertumbuhan dan produktivitas yang dihasilkan akan cukup berarti dalam jangka panjang.

Kemampuan sebuah NSB dalam mengkapitalisir berbagai peluang tersebut terutama sekali tergantung pada tiga faktor: (1) kapasitas negara tuan rumah dalam menyerap informasi baru dan hal ini ditentukan oleh ketrampilan sumberdaya manusia yang dimilikinya; (2) kemauan TNC untuk mengakomodasi keinginan-keinginan negara tuan rumah akan alih teknologi; dan (3) kebijakan-kebijakan negara tuan rumah terhadap alih teknologi serta pengumpulan dan penyebaran informasi.

Manfaat Perolehan Devisa

Tujuan ketiga dari NSB yang mencari investasi asing adalah untuk memperoleh tabungan dan mendapatkan cadangan devisa. Dampak investasi-investasi TNC ini terhadap neraca pembayaran NSB telah menjadi kontroversi. Sebuah studi, diterbitkan pada tahun 1973 dan meliputi lebih dari 100 TNC, menyimpulkan bahwa pada akhir 1960-an pengaruh positif neto atas neraca pembayaran TNC tak dapat diabaikan; kenyataannya setengah dari kasus perusahaan tersebut dijumpai bahwa perusahaan- perusahaan tersebut lebih banyak mengekspor devisa -melalui impor dan repatriasi laba ketimbang yang mereka peroleh. Jika keadaannya demikian, tampaknya repatriasi laba merupakan salah penyebab kehilangan devisa.

BPFN PUSLITBANG

Kontroversi tentang dampak inevestasi asing terhadap neraca pembayaran ini merupakan titik perhatian kita dalam menginterpretasikan manfaat cadangan devisa yang dapat diperoleh dari setiap proyek TNC: penekanan harus pada jumlah perolehan devisa bersih bukan jumlah kotornya, karena perolehan ekspor kotor tidak mencerminkan nilai perolehan (retained value) negara tuan rumah.

5. KEBIJAKAN NSB TERHADAP INVESTASI ASING

Pemerintah NSB biasanya menggunakan berbagai kebijakan bersifat restriktif dan insentif bagi perusahaan-perusahaan asing. Kebijakan yang bersifat restriktif adalah: (1) prasyarat kinerja, (2) hukum "kejenuhan" (saturation), dan (3) pengendalian repatriasi laba. Sedang kebijakan yang rangsangan adalah insentif pajak.

Restriksi

Prasyarat kinerja biasanya ditetapkan untuk setiap industri. Misalnya, bagi TNC yang memasuki industri perakitan otomobil diharuskan meningkatkan kandungan lokal dari mobil secara progresif. Sedangkan mereka yang memasuki ekstraksi mineral diminta untuk melakukan investasi-investasi untuk industri pengolahannya di masa depan. Prasyarat kinerja ini biasnya ditetapkan untuk mencapai tujuan-tujuan NSB yang telah dibicarakan dimuka yaitu lapangan kerja, alih teknologi, dan untuk kegiatan-kegiatan yang berorientasi ekspor, perolehan devisa.

Kebijakan lain yang juga banyak dipakai (terutama di Amerika Latin dan Asia Tenggara), yang ditujukan untuk mempercepat proses alih teknologi yang lebih banyak, adalah desakan NSB terhadap para investor asing agar mencari mitra kerja lokal dengan membentuk usaha patungan (joint ventures). Prasyarat-prasyarat ini biasanya terkandung pada apa yang telah dikenal sebagai hukum kejenuhan (saturation laws), yang mengharuskan TNC agar menjual jumlah tertentu dari modalnya (bisanya 51 persen) untuk setiap proyek kepada pengusaha lokal.

Tujuannya adalah agar mitra lokal dapat memantau teknologi yang masuk, mengambilnya, dan kemudian menerapkannya dalam perekonomiannya. Namun, banyak kerja sama dengan pola *joint venture* merupakan pengaturan-pengaturan *pro forma* yang melibatkan elite-elite lokal yang dekat dengan penguasa politik yang kurang berminat dengan masalah-masalah bisnis. Dan kenyataannya, sering kali TNC yang menjadi bapak angkat menunjukkan keengganannya untuk melakukan difusi teknologi yang diinginkan oleh mitra lokalnya.

Batasan-batasan lain yang biasanya diterapkan oleh NSB adalah batas maksimum repatriasi laba kepada perusahaan induk dan keharusan untuk menginvestasikan kembali sebagian labanegara tuan rumah. Batas maksimum repatriasi laba ditujukan untuk mengurangi aliran keluar dari sumber daya di NSB pada masa yang akan datang. Batasan-batasan seperti ini ditetapkan secara luas oleh NSB, khususnya di Amerika Latin dan di India. Di Kolumbia jumlah maksium repatriasi laba oleh perusahaan kepada perusahaan induknya di luar negeri sebesar sampai 14 persen dari investasi perusahaan Kolumbia; Brasil membatasi sampai 10 persen dari modal yang tercatat. Di negara-negara lain, seperti Argentina dan Ghana, walaupun tidak secara eksplisit menyatakan persentase batas maksimum repatriasi laba, repatriasi tersebut dibatasi melalui sistem devisa yang mereka anut.

Insentif Pajak

BPHN PUSLITBANG

Bagi investor-investor asing mampu memenuhi prasyarat-prasyarat kinerja, kebanyakan NSB memberikan dorongan-dorongan positif, misalnya tax holidays dan insentif pajak lainnya, hak monopoli di pasar lokal, dan jaminan bahwa investor-investor itu boleh melakukan repatriasi laba ke negara asalnya. Hak-hak monopoli pada pasar lokal bagi investor asing benar-benar meningkatkan semangat mereka untuk melakukan investasi. Beberapa negara telah memberikan hak monopili tersebut. Zambia dan Indonesia, misalnya, memberikan hak monopoli kepada dua perusahaan manufaktur ban raksasa dunia. Insentif-insentif pajak sejauh ini merupakan dorongan yang paling banyak diberikan kepada TNC. Ragam insentif itu banyak sekali, tetapi yang paling umum adalah tax holidays atas pendapatan. Tingkat pajak atas pendapatan perusahaan di NSB biasanya berkisar antara 40-50 persen. Untuk menarik investasi asing, pemerintah NSB sering memberikan pembebasan pajak pendapatan bagi TNC yang baru masuk selama beberapa tahun awal operasinya, umumnya 3-6 tahun.

3. PINJAMAN KOMERSIAL

Belakangan ini sumber dana dari luar negeri yang sangat cepat perkembangannya adalah pinjaman swasta yang berasal dari 3 sumber yaitu bond lending, pinjaman komersial, dan kredit ekspor. Bond lending ini merupakan salah satu bentuk dari investasi portofolio. Bentuk lainnya adalah pembelian saham perusahaan-perusahaan NSB oleh pihak asing. Bentuk kedua dan relatif paling baru adalah pinjaman komersial dari Bank-bank di luar negeri, baik dari pasar Eurocurrency maupun pinjaman biasa dari Bank-bank di luar negeri dengan menggunakan dana mereka sendiri. Jumlah pinjaman seperti itu pada akhir 1984 2,5 milyar dolar AS dan 2 milyar dolar AS berasal dari pinjaman Eurocurrency.

Kredit Eurocurrency ini biasanya dilakukan suatu sindikat Bank, bukan oleh sebuah Bank secara individual. Pinjaman jenis ini biasanya untuk jangka waktu yang jauh lebih pendek ketimbang bond issues dan dengan tingkat bunga yang sama jika Bank-bank tersebut meminjamkan pada Bank lainnya. Biasanya tingkat suku bunga yang ditetapkan adalah berdasarkan *the London interbank borrowing rate* (LIBOR) yang berfluktuasi dari waktu ke waktu. Tingkat LIBOR nominal berkisar antara 6,5 persen pada tahun 1977 dan 16 persen pada tahun 1980. Besarnya premium yang dibayar oleh peminjam tergantung pada perkiraan risiko pasar. Oleh karena pinjaman ke NSB biasanya dianggap mengandung risiko yang lebih tinggi, maka premium tersebut biasanya juga lebih tinggi ketimbang bagi peminjam dari negara-negara maju.

BPHN PUSLITBANG

BAB IV
PENYUSUNAN, PELAKSANAAN, DAN PERTANGGUNGJAWABAN APBN

1. PENGERTIAN-PENGERTIAN.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, atau disingkat **APBN**, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). APBN, Perubahan APBN, dan Pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang. Penyusunan APBN, pemerintah mengajukan Rancangan APBN dalam bentuk RUU tentang APBN kepada DPR. Setelah melalui pembahasan, DPR menetapkan Undang-Undang tentang APBN selambat-lambatnya 2 bulan[1] sebelum tahun anggaran dilaksanakan.

Cara menyusun RAPBN; RAPBN disusun oleh menteri keuanagan pada tiap tahun anggran. RAPBN disusun berdasarkan kebutuhan negara. Setiap penyusunan anggaran perlu diperhatikan dan dipelajari unsure-unsur beberpa jauh usaha-usaha tersebut dpat dilaksanakan dalam tahun anggaran. Yang perlu diperhatikan dalam penyusunan RAPBN adalah :

- Penerimaan keuangan Negara;
- Kemampuan akan sumber-sumber atau factor-faktor produksi yang tersedia di dalam negeri;
- Keadaan sumber-sumber yang berhubungan dengan tenaga dan bahan-bahan yang berasal dari luar;
- Harus diperhatikan terhadap pelaksanaan anggaran pada tahun yang dan juga tahun anggaran yang sedang berjalan karena kemungkinan ada anggaran-anggaran yang tidak mungkin dilaksanakan;

Apabila rencana anggaran telah selesai dibuat maka usulan rencana anggaran tersebut disampaikan kepda DPR unutk dipelajari diolah dan mungkin perubhan-perubahan dalam prosesnya. Dalam k**ebijakan keuangan Negara**, pengeluaran pemerintah menyangkut seluruh pengeluaran untuk membiayai program-proram/ kegiatan – kegiatan dimana pengeluaaran-pengeluaran itu ditujukan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kegiatan-kegiatan dari segi pengeluaran ini dilakukan dengan menggunakan sejumlah resources dan product, baik dalam melaksanakan tugas-tugasnya untuk kemakmuran masyarakat dengan menggunakan uang. Pengeluaran dengan menggunakan uang inilah yang dimaksud pengeluaran negara. Kebijakan-kebijakan negara meliputi:

Kebijakan moneter. Kebijakan moneter adalah tindakan kebijakan yang berhubungan dengan jumlah uang yang beredar di masyarakat.

Kebijakan Fiskal. Kebijakan fiskal adalah tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran uang. Kebijakan ini erat hubungannya dengan kebijakan moneter karena yang satu saling mempengaruhi yang lain. Kebijakan fiskal ini tercermin dalam anggaran, yang di Indonesia dinamakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

BPHN PUSLITBANG

(APBN) untuk lingkupan nasional. Sedangkan untuk lingkupan daerah dinamakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dari namanya itu dapat diketahui bahwa anggaran mempunyai 2 sisi, yakni sisi pendapatan (reveues) dan pengeluaran/belanja (expenditures). Sisi pendapatan berisi macam, jumlah, dan dari mana diperolehnya dana; sedangkan sisi belanja berisi macam, jumlah dana ke sektor mana dana harus dikeluarkan.

a. APBD Defisit dan Defisit APBN

Semenjak Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2000, pemerintah pusat secara resmi tidak lagi menganut konsep anggaran berimbang yang selama 30 tahun dipergunakan oleh Pemerintahan Orde Baru. Mulai APBN 2000 tersebut sangat menarik untuk dicermati bahwa Pemerintah pusat dapat mengajukan pembiayaan defisit, yang sumber-sumber pembiayaannya dinyatakan secara transparan dalam setiap pengajuan anggaran (RAPBN). Sistem anggaran semacam ini sebenarnya lebih dikenal di dunia internasional dibandingkan dengan sistem â€œanggaran berimbangâ€• ala Orde Baru. Strategi APBN Indonesia menjadi mudah untuk dipahami dan diperbandingkan dengan berbagai negara lain di dunia.

Keunggulan APBN ini adalah transparansinya, dimana setiap pembiayaan APBN telah memiliki sumber-sumber pembiayaan yang jelas. Selama ini, apa yang berlaku pada pengelolaan keuangan di pusat belum jelas apakah juga akan berlaku bagi pengelolaan keuangan di daerah. Pengelola keuangan di daerah masih ragu-ragu, apakah pembiayaan defisit dimungkinkan. Bila dimungkinkan bagaimana hal tersebut dilakukan, dan apa konsekuensinya.

Pasal 17 ayat 3 dalam UU Keuangan Negara memberikan suatu petunjuk yang jelas bahwa pengelolaan keuangan defisit dimungkinkan di tingkat pemerintahan daerah sejauh ada kejelasan darimana sumber-sumber pembiayaan defisit tersebut, dan dengan jumlah defisit tertentu. Suatu defisit dalam APBD dimungkinkan maksimal 3% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Daerah bersangkutan, dengan total pinjaman daerah dibatasi maksimal 60% dari PDRB-nya.

Memang batasan-batasan yang dinyatakan dalam penjelasan pasal 17 ayat 3 ini rasanya bukan suatu batasan yang didasarkan atas teori tertentu, karena defisit sebesar 3% terhadap suatu output tentu saja sangat tergantung darimana sumber-sumber pembiayaan defisit tersebut akan diperoleh, dan sudah seberapa kronisnya kondisi stok hutang daerah bersangkutan. Bagi suatu daerah yang telah memiliki tumpukan hutang, maka rasanya 3% itupun sangat terlalu tinggi, apalagi bila kemudian sumber pembiayaan defisit tersebut akan diperoleh lagi dari utang. Begitu pula bagi daerah yang relatif tidak memiliki tumpukan utang, dan memiliki kemampuan pengembalian utang yang cukup besar, maka batasan 3% tersebut tetap menjadi suatu masalah, karena akan mengurangi kemampuan ekspansi pembangunan daerah.

Mengingat bahwa dalam pengaturan negara persoalan defisit ini menjadi sangat krusial pada tingkat nasional, maka

BPHN PUSLITBANG

menyadari bahwa akumulasi defisit APBD ini dapat memberikan implikasi secara nasional, khususnya bila defisit tersebut dibiayai melalui pinjaman daerah, maka diberlakukanlah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 tahun 2002 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD untuk â€œsedikit mengoreksiâ€• UU Keuangan Negara, sehingga yang dimaksud dengan defisit APBD sebesar 3% dari PDRB tetap memperhitungkan akumulasi defisit APBD pada tingkat nasional yang tidak boleh melebihi 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia.

Mengingat ketentuan-ketentuan tentang Defisit APBD yang harus memperhatikan, baik UU keuangan negara maupun PP yang mengaturnya, maka tidak berlebihan bahwa Pemerintah Daerah harus diberikan suatu pemahaman tentang makna dari defisit APBD ini secara lebih baik lagi, baik pada tingkat daerah maupun nasional.

b. Pinjaman Daerah

Mungkin yang perlu menjadi perhatian adalah bukan hanya besarnya defisit APBD tersebut, tetapi darimana pembiayaan defisit tersebut diperoleh. Sebagaimana halnya pemerintah pusat, banyak sumber-sumber yang dapat diandalkan Daerah untuk pembiayaan defisit APBD-nya: (1) melakukan utang daerah (pinjaman daerah), (2) penjualan aset Daerah, (3) menerbitkan obligasi daerah, dan lainnya. UU Keuangan Negara memang tidak mengatur secara rinci tentang berbagai kemungkinan sumber pembiayaan defisit APBD tersebut, tetapi paling tidak UU Keuangan Negara telah memberikan amanat perlunya hal-hal semacam ini diatur oleh UU yang mengatur tentang keuangan daerah (misalnya UU No.25/1999). Saat ini, hal semacam ini baru diatur pada tingkat Peraturan Pemerintah.

Walaupun demikian, cukup menarik bahwa UU Keuangan Negara Pasal 22 telah memberikan peluang bagi Daerah untuk menerima pinjaman, baik dari Pemerintah Pusat (ayat 2 dan 3) maupun dari Pemerintah Daerah lainnya (ayat 4). Lebih jauh lagi, Pasal 23 ayat 2 memberikan kemungkinan Daerah untuk memperoleh pinjaman dari Luar negeri melalui Pemerintah Pusat. Pasal-pasal ini tentu saja memberikan konsekuensi lebih lanjut bagaimana implementasinya.

Mengingat bahwa setiap bentuk pinjaman daerah, baik dari pusat maupun yang berasal dari luar negeri perlu memperoleh persetujuan DPR dan DPRD, tentu saja harus diperjelas kriteria apa saja yang diperlukan untuk melaksanakan pasal ini. Dengan keterbatasan keuangan pemerintah pusat, rasanya suatu pinjaman yang benar-benar bersumber dari pusat hampir tidak mungkin terjadi. Oleh karena itu, rasanya implementasi dari Pasal 22 ayat (2) dan (3) tidak akan banyak terjadi. Satu-satunya yang mungkin terjadi adalah bila sumber pinjaman daerah tersebut berasal dari Luar Negeri yang berupa penerusan pinjaman, sesuai dengan bunyi pasal 23 ayat 2 tersebut : *â€• Pinjaman dan/atau hibah yang diterima Pemerintah Pusat dapat diteruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah/Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah.*

Ada dua implikasi pokok dari Pasal 23 ayat 2 tersebut. ***Pertama***, mekanisme penerusan pinjaman kelihatannya menjadi preferensi untuk setiap bentuk pinjaman daerah yang bersumber dari Luar Negeri. ***Kedua***, diperlukan suatu mekanisme alokasi dari Pusat untuk menerus-pinjamkan utang luar negeri tersebut kepada Daerah. Model penerusan pinjaman bukanlah hal yang baru, karena selama ini pun telah dipakai dalam mengorganisir pinjaman ke Daerah.

BPHN PUSLITBANG

Sementara itu, walaupun tidak secara eksplisit menyinggung tentang mekanisme penerusan pinjaman ini, Peraturan Pemerintah No.107/2000 tentang Pinjaman Daerah juga memberlakukan mekanisme ini.

Mengingat hal ini bukanlah suatu mekanisme yang baru dalam pengelolaan pinjaman Daerah, maka ke depan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah adalah memperbaiki mekanisme penerusan pinjaman ini ke arah yang lebih baik. Salah satu kunci dari perbaikan mekanisme ini adalah adanya usulan dari bawah (Pemda) kepada Pemerintah Pusat tentang proyek-proyek di Daerah yang perlu dibiayai dengan Pinjaman Luar Negeri. Selain itu, ketentuan yang berlaku pada PP 107/2000 yang lebih menekankan kepada proyek-proyek yang menghasilkan penerimaan (â€œrevenue generating projectsâ€•) rasanya perlu dipertimbangkan untuk revisi, mengingat banyak juga proyek-proyek yang tidak bersifat menghasilkan penerimaan, tetapi sangat dibutuhkan oleh masyarakat di Daerah.

Mengingat bahwa pinjaman Luar Negeri memiliki resiko yang tinggi (resiko kurs misalnya), maka perlu dipertimbangkan kemampuan Daerah dalam pengelolaan resiko mata uang asing ini (*Hedging*). Mengingat selama ini Daerah tidak memiliki pengalaman cukup dalam melakukan *Hedging*, untuk beberapa kasus pinjaman daerah, rasanya pemerintah pusat perlu untuk tetap mengelola kebijakan Hedging tersebut, yang mana fee-nya dapat dibebankan kepada Pemerintah Daerah. Untuk Daerah yang relatif memiliki kapasitas fiskal yang memadai, ada baiknya bila pengelolaan resiko mata uang asing ini sebagian diserahkan kepada mereka sendiri. Hal ini sangat bermanfaat sebagai suatu proses pembelajaran atas manajemen resiko dari suatu pinjaman. Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-Undang, pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan perkembangan, di tengah-tengah berjalannya tahun anggaran, APBN dapat mengalami revisi/perubahan. Untuk melakukan revisi APBN, Pemerintah harus mengajukan RUU Perubahan APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR.Perubahan APBN dilakukan paling lambat akhir Maret, setelah pembahasan dengan Badan anggaran DPR. Dalam keadaan darurat (misalnya terjadi bencana alam), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya.

Selambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa Laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara saat ini adalah:

Belanja Negara. Belanja terdiri atas dua jenis:

Belanja Pemerintah Pusat, adalah belanja yang digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan Pemerintah Pusat, baik yang dilaksanakan di pusat maupun di daerah (dekonsentrasi dan tugas pembantuan). Belanja Pemerintah Pusat dapat dikelompokkan menjadi: Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, Pembiayaan Bunga Utang, Subsidi BBM dan Subsidi Non-BBM, Belanja Hibah, Belanja Sosial (termasuk Penanggulangan Bencana), dan Belanja Lainnya.

Belanja Daerah, adalah belanja yang dibagi-bagi ke Pemerintah Daerah, untuk kemudian masuk dalam pendapatan APBD daerah yang bersangkutan. Belanja Daerah meliputi:

BPHN PUSLITBANG

- Dana Bagi Hasil;
- Dana Alokasi Umum;
- Dana Alokasi Khusus;
- Dana Otonomi Khusus.

Pembiayaan. Pembiayaan meliputi:

- Pembiayaan Dalam Negeri, meliputi Pembiayaan Perbankan, Privatisasi, Surat Utang Negara, serta penyertaan modal negara.
- Pembiayaan Luar Negeri, meliputi:
    - Penarikan Pinjaman Luar Negeri, terdiri atas Pinjaman Program dan Pinjaman Proyek
    - Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri, terdiri atas Jatuh Tempo dan Moratorium.

Asumsi APBN. Dalam penyusunan APBN, pemerintah menggunakan 7 indikator perekonomian makro, yaitu:

- Produk Domestik Bruto (PDB) dalam rupiah
- Pertumbuhan ekonomi tahunan (%)
- Inflasi (%)
- Nilai tukar rupiah per USD
- Suku bunga SBI 3 bulan (%)
- Harga minyak indonesia (USD/barel)
- Produksi minyak Indonesia (barel/hari)

Fungsi APBN. APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.

- **Fungsi otorisasi**, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, Dengan demikian, pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
- **Fungsi perencanaan**, mengandung arti bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut. Bila suatu pembelanjaan telah direncanakan sebelumnya, maka negara dapat membuat rencana-rencana untuk medukung pembelanjaan tersebut. Misalnya, telah direncanakan dan dianggarkan akan membangun proyek pembangunan jalan dengan nilai sekian miliar. Maka, pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mempersiapkan proyek tersebut agar bisa berjalan dengan lancar.
- **Fungsi pengawasan**, berarti anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian akan

BPHN PUSLITBANG

mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak.

- **Fungsi alokasi**, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efesiensi dan efektivitas perekonomian.
- **Fungsi distribusi**, berarti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
- **Fungsi stabilisasi**, memiliki makna bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Prinsip penyusunan APBN

Berdasarkan aspek pendapatan, prinsip penyusunan APBN ada tiga, yaitu:

- Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyetoran.
- Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara.
- Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

Sementara berdasarkan aspek pengeluaran, prinsip penyusunan APBN adalah:

- Hemat, efesien, dan sesuai dengan kebutuhan.
- Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
- Semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Azas penyusunan APBN. APBN disusun dengan berdasarkan azas-azas:

- Kemandirian, yaitu meningkatkan sumber penerimaan dalam negeri.
- Penghematan atau peningkatan efesiensi dan produktivitas.
- Penajaman prioritas pembangunan
- Menitik beratkan pada azas-azas dan undang-undang Negara

2. SISTEM PERENCANAAN ANGGARAN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dalam pembahasan berbagai literatur sering disebut anggaran negara atau anggaran sektor publik, dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat yang diharapkan.

Anggaran negara sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan mata uang (rupiah) sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

BPHN PUSLITBANG

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran negara telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran negara pada saat ini telah mengalami perkembangan dan perubahan sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat, yaitu sistem penganggaran dengan pendekatan New Public Management (NPM).

Anggaran dengan Pendekatan New Public Management (NPM)

Sejak pertengahan tahun 1980-an, telah terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana, tetapi perubahan besar yang telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan New Public Management (NPM).

Model NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma baru tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah, diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (cost cutting), dan kompetisi tender. Salah satu model pemerintahan di era NPM adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan konsep "Reinventing Government". Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler tersebut adalah: pemerintahan katalis (fokus pada pemberian arahan bukan produksi layanan publik), pemerintah milik masyarakat (lebih memberdayakan masyarakat dari pada melayani), pemerintah yang kompetitif (mendorong semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik), pemerintah yang digerakkan oleh misi (mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi digerakkan oleh misi), pemerintah yang berorientasi hasil (membiayai hasil bukan masukan), pemerintah berorientasi pada pelanggan (memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi), pemerintah wirausaha (mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan), pemerintah yang antisipatif (berupaya mencegah daripada mengobati), pemerintah desentralisasi (dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja), dan pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar/sistem insentif dan bukan mekanisme administratif/sistem prosedur dan pemaksaan).

Munculnya konsep New Public Management (NPM) berpengaruh langsung terhadap konsep anggaran negara pada umumnya. Salah satu pengaruh itu adalah terjadinya perubahan sistem anggaran dari model anggaran tradisional menjadi anggaran yang lebih berorientasi pada kinerja. Perubahan Pendekatan Anggaran Negara. Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era New Public Management telah mendorong upaya di berbagai negara untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran negara. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, antara lain: Teknik Anggaran Kinerja (Performance Budgeting); Zero Based Budgeting (ZBB); Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS). Uraian lebih lanjut teknik penganggaran tersebut adalah sebagai berikut:

- Teknik Anggaran Kinerja (Performance Budgeting) Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan karena tidak adanya tolok ukur yang

BPHN PUSLITBANG

dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Pendekatan ini sangat menekankan pada konsep value for money dan pengawasan atas kinerja output. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematik dan rasional dalam proses pengambilan keputusan. Untuk mengimplementasikan hal-hal tersebut, anggaran kinerja dilengkapi dengan teknik analisis antara biaya dan manfaat. Sistem penganggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Penerapan sistem anggaran kinerja dalam penyusunan anggaran dimulai dengan perumusan program dan penyusunan struktur organisasi pemerintah yang sesuai dengan program tersebut. Kegiatan tersebut mencakup pula penentuan unit kerja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program, serta penentuan indikator kinerja yang digunakan sebagai tolok ukur dalam mencapai tujuan program yang telah ditetapkan.

- Zero Based Budgeting (ZBB). Konsep Zero Based Budgeting dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan yang ada pada sistem anggaran tradisional. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep ZBB dapat menghilangkan kelemahan pada konsep incrementalism dan line item karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (zero base). Penyusunan anggaran yang bersifat incremental mendasarkan besarnya realisasi anggaran tahun ini untuk menetapkan anggaran tahun depan, yaitu dengan menyesuaikan tingkat inflasi atau jumlah penduduk. ZBB tidak berpatokan pada anggaran tahun lalu untuk menyusun anggaran tahun ini, namun didasarkan pada kebutuhan saat ini. Dengan ZBB, seolah-olah proses anggaran dimulai dari hal-hal yang baru sama sekali. Item anggaran yang sudah tidak relevan dan tidak mendukung pencapaian tujuan organisasi dapat hilang dari struktur anggaran, atau mungkin juga muncul item baru.
- Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS). PPBS merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada teori sistem yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utamanya pada alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi. Sistem anggaran PPBS tidak mendasarkan pada struktur organisasi tradisional yang terdiri dari divisi-divisi, namun berdasarkan program, yaitu pengelompokan aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu. PPBS adalah salah satu model penganggaran yang ditujukan untuk membantu manajemen pemerintah dalam membuat keputusan alokasi sumber daya secara lebih baik. Hal tersebut disebabkan sumber daya yang dimiliki pemerintah sangat terbatas jumlahnya, sedangkan tuntutan masyarakat tidak terbatas jumlahnya. Dalam keadaan tersebut pemerintah dihadapkan pada pilihan alternatif keputusan yang memberikan manfaat paling besar dalam pencapaian tujuan bernegara secara keseluruhan. PPBS memberikan kerangka untuk membuat pilihan tersebut.

Pendekatan baru dalam sistem anggaran negara tersebut menurut Mardiasmo, dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik cenderung memiliki karakteristik sebagai berikut: komprehensif/komparatif, erintegrasi dan lintas departemen, proses pengambilan keputusan yang rasional, berjangka panjang, spesifikasi tujuan dan urutan prioritas, analisis total cost and benefit (termasuk

BPHN PUSLITBANG

opportunity cost), berorientasi pada input, output, dan outcome, bukan sekedar input, adanya pengawasan kinerja.

3. PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBN

Penyusunan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan tahap awal dari suatu siklus anggaran. Jangka waktu/masa siklus anggaran lebih panjang daripada jangka waktu/masa tahun anggaran. Tahun anggaran meliputi masa satu tahun mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sedangkan siklus anggaran lebih dari satu tahun, yaitu jangka waktu berputarnya anggaran yang dimulai dari saat penyusunan RAPBN sampai dengan saat Perhitungan Anggaran Negara (PAN) disahkan menjadi Undang-Undang PAN. Secara garis besar, tahap-tahap siklus anggaran dapat digambarkan sebagai berikut: 1. penyusunan RAPBN oleh pemerintah; 2. penyampaian RAPBN kepada DPR/pengesahannya; 3. pelaksanaan APBN oleh pemerintah; 4. pengawasan pelaksanaan APBN oleh BPK; 5. pertanggung jawaban/Perhitungan Anggaran Negara (PAN); 6. persetujuan RUU PAN menjadi UU PAN oleh DPR.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN sesuai dengan Undang-Undang tentang Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

- penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah;
- penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran;
- pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalampenganggaran;
- penyempurnaan klasifikasi anggaran;
- penyatuan anggaran dan
- penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah penyusunan anggaran.

Berkaitan dengan fungsi penganggaran pemerintah, penganggaran mempunyai tiga tujuan utama yaitu: 1. stabilitas fiskal makro, 2. alokasi sumber daya sesuai prioritas, dan 3. pemanfaatan anggaran secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan penganggaran ini, dilakukan dengan tiga pendekatan baru dalam penyusunan sistem penganggaran yaitu: 1. penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah, 2. penerapan penganggaran terpadu, dan 3. penerapan penganggaran berbasis kinerja (ABK).

Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan. Kementerian negara/lembaga mengajukan usulan anggaran untuk membiayai program dan kegiatan dalam tahun anggaran yang direncanakan dan menyampaikan prakiraan maju yang merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya. Prakiraan maju yang diusulkan kementerian negara/lembaga disetujui oleh presiden dalam keputusan presiden tentang rincian APBN untuk menjadi dasar bagi penyusunan usulan anggaran kementerian negara/lembaga pada tahun anggaran berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

Penerapan Penganggaran Terpadu. Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan kementerian negara/lembaga untuk menghasilkan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) dengan klasifikasi anggaran belanja menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (ABK) Penerapan penyusunan anggaran berbasis kinerja menekankan pada ketersediaan rencana kerja yang benar-benar mencerminkan

BPHN PUSLITBANG

komitmen kementerian negara/lembaga sebagai bagian dari proses penganggaran. Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis
kegiatan. Tingkat kegiatan yang direncanakan dan standar biaya yang ditetapkan pada awal siklus tahunan penyusunan anggaran menjadi dasar dalam menentukan anggaran untuk tahun anggaran yang direncanakan dan prakiraan maju bagi program yang bersangkutan. Standar biaya, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus bagi pemerintah pusat, ditetapkan oleh menteri keuangan setelah berkoordinasi dengan kementerian negara/lembaga terkait.

Pengaturan mengenai pengukuran kinerja, evaluasi kinerja kegiatan, dan evaluasi kinerja program adalah sebagai berikut: a. Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, kementerian negara/lembaga melaksanakan pengukuran kinerja. b. Kementerian negara/lembaga melakukan evaluasi kinerja kegiatan satuan kerja kementerian negara/lembaga setiap tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya. c. Kementerian negara/lembaga melakukan evaluasi kinerja program sekurang-kurangnya sekali dalam 5 (lima) tahun berdasarkan sasaran dan/atau standar kinerja yang telah ditetapkan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk: a. memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja; b. memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah; c. menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik; dan d. memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini, anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan, dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Elemen-elemen tujuan penganggaran ini perlu dikelola dengan baik
agar ketiganya dapat saling mendukung.

4. RENCANA KERJA PEMERINTAH (RKP)

a. Pengertian Rencana Kerja pemerintah.

Rencana Kerja Pemerintah merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, memuat rancangan kerangka ekonomi makro yang termasuk didalamnya arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. RKP dimaksudkan sebagai upaya pemerintah secara menyeluruh untuk mewujudkan tujuan bernegara. Untuk itu, RKP tidak hanya memuat kegiatan-kegiatan dalam kerangka investasi pemerintah dan pelayanan publik, tetapi juga untuk menjalankan fungsi pemerintah

BPHN PUSLITBANG

sebagai penentu kebijakan dengan menetapkan kerangka regulasi guna mendorong partisipasi masyarakat.

b. Penyusunan RKP

Ketentuan mengenai pokok-pokok penyusunan RKP adalah sebagai berikut:

- Dasar penyusunan RKP adalah Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-KL) dan Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) provinsi, kabupaten, dan kota sebagai bahan masukan. Renja-KL disusun dengan berpedoman pada Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra-KL) dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- Kementerian Perencanaan melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan untuk menyelaraskan antar Renja-KL dan antara kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang tercantum dalam Renja-KL dengan Rancangan RKPD.
- Hasil musyawarah perencanaan pembangunan digunakan untuk memutakhirkan Rancangan RKP yang akan dibahas dalam sidang kabinet untuk ditetapkan menjadi RKP dengan keputusan presiden paling lambat pertengahan bulan Mei.
- RKP digunakan sebagai bahan pembahasan kebijakan umum dan prioritas anggaran di DPR.
- Dalam hal RKP yang ditetapkan berbeda dengan hasil pembahasan dengan DPR, pemerintah menggunakan RKP hasil pembahasan dengan DPR.

Hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan RKP antara lain:

- Program dan kegiatan dalam RKP disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan penganggaran terpadu.
- Program dalam RKP terdiri dari kegiatan yang berupa: 1) kerangka regulasi yang bertujuan untuk memfasilitasi, mendorong, maupun mengatur kegiatan pembangunan yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat; dan/atau 2) kerangka pelayanan umum dan investasi pemerintah yang bertujuan untuk menyediakan barang dan jasa publik yang diperlukan masyarakat.
- Sebagai bahan masukan dalam penyusunan RKP digunakan

c. Standar Pelayanan Minimum.

Standar Pelayanan Minimum disusun oleh kementerian negara/lembaga yang fungsinya mengatur dan/atau melaksanakan pelayanan langsung kepada masyarakat, melalui koordinasi dengan kementerian perencanaan, kementerian keuangan, dan kementerian negara/lembaga terkait. Sebagai suatu rencana kerja, program dan kegiatan yang termuat dalam RKP sudah bersifat terukur (measureable) karena harus sudah memperhitungkan ketersediaan anggaran. Artinya, sebagai dokumen perencanaan, RKP tidak lagi memuat daftar panjang usulan kegiatan kementerian negara/lembaga yang selama ini lebih dianggap sebagai “daftar keinginan” yang belum tentu dapat dilaksanakan. Inilah karakteristik yang mendasar dalam RKP. Ciri Penyusunan RKP Hal-hal yang baru dalam penyusunan RKP adalah proses penyusunannya memiliki tiga ciri baru yaitu:

Pertama, penegasan cakupan isi proses “top-down” dan “bottom-up”. Proses top-down merupakan langkah-langkah

BPHN PUSLITBANG

penyampaian batasan umum oleh lembaga-lembaga pusat (central agency) yaitu kementerian keuangan dan kementerian perencanaan pembangunan nasional kepada kementerian negara/lembaga tentang penyusunan rencana kerja. Batasan umum ini mencakup prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif. Di dalam batasan ini, kementerian negara/lembaga diberi kekuasaan untuk merancang kegiatan-kegiatan pembangunan demi pencapaian sasaran pembangunan nasional yang telah disepakati. Rancangan ini disampaikan kembali kepada central agency untuk selanjutnya diserasikan secara nasional. Inilah inti proses bottom-up.

Kedua, sebagai tindak lanjut kebijakan desentralisasi maka kegiatan pemerintah pusat di daerah menjadi salah satu perhatian utama. Tujuan yang ingin dicapai adalah agar kegiatan pemerintah pusat di daerah terdistribusi secara adil dan dapat menciptakan sinergi secara nasional. Untuk mencapai tujuan ini, maka dalam rangka penyusunan RKP dilaksanakan musyawarah perencanaan baik antar kementerian negara/lembaga maupun antara kementerian negara/lembaga dan pemerintah daerah provinsi.

Ketiga, proses penyusunan RKP adalah juga proses penyatuan persepsi kementerian negara/lembaga tentang prioritas pembangunan nasional dan konsekuensi rencana anggarannya sebagai persiapan pembahasan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga di Dewan Perwakilan Rakyat.

5. RENCANA KERJA DAN ANGGARAN KEMENTERIAN/LEMBAGA (RKA-KL)

a. Pengertian Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL)

RKA-KL adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu kementerian negara/lembaga yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis Kementerian Negara/Lembaga yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. Isi dan susunan RKA-KL adalah sebagai berikut:

- RKA-KL terdiri dari rencana kerja kementerian negara/lembaga dan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan rencana kerja tersebut.
- Di dalam Rencana Kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, dan keluaran yang diharapkan
- Di dalam anggaran yang direncanakan, diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun anggaran yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
- RKA-KL meliputi seluruh kegiatan satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga termasuk kegiatan dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pendekatan penyusunan RKA-KL juga mengacu pada pendekatan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah, yaitu: kerangka pengeluaran jangka menengah, penganggaran terpadu dan penganggaran berbasis kinerja.

b. PROSES PENYUSUNAN RKA-KL

RKA-KL memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang dilengkapi sasaran kinerja dengan menggunakan pagu indikatif untuk tahun anggaran yang sedang disusun dan prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya. Memperhatikan peranan RKA-KL sebagai dokumen anggaran, maka efektivitas dan efiensi pemanfaatan dana

BPHN PUSLITBANG

yang disediakan dalam RKA-KL sebagian besar ditentukan pada proses penyusunan RKA-KL yang bersangkutan. Proses penyusunan dokumen anggaran tersebut dilaksanakan melalui penelaahan bersama antara kementerian keuangan dan kementerian negara/lembaga teknis.

Hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan RKA-KL adalah sebagai berikut:

- Kementerian negara/lembaga menyusun RKA-KL untuk tahun anggaran yang sedang disusun mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif yang ditetapkan dalam surat edaran bersama menteri perencanaan pembangunan nasional dan menteri keuangan.
- Kementerian perencanaan menelaah rencana kerja yang disampaikan kementerian negara/lembaga melalui koordinasi dengan kementerian keuangan.
- Perubahan terhadap program kementerian negara/lembaga diusulkan oleh menteri/pimpinan lembaga terkait dan disetujui oleh kementerian perencanaan melalui koordinasi dengan kementerian keuangan.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan RKA-KL ditetapkan oleh menteri perencanaan.

c. Proses rinci penyusunan RKA-KL adalah sebagai berikut:

- Menteri/pimpinan lembaga setelah menerima surat edaran menteri keuangan tentang pagu sementara bagi masing-masing program pada pertengahan bulan Juni, menyesuaikan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja–KL) menjadi RKA-KL yang dirinci menurut unit organisasi dan kegiatan.
- Kementerian negara/lembaga membahas RKA-KL tersebut bersama-sama dengan komisi terkait di DPR. Hasil pembahasan RKA-KL tersebut disampaikan kepada Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Juli.
- Kementerian Perencanaan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).
- Kementerian Keuangan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan surat edaran menteri keuangan tentang pagu sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan standar biaya yang telah ditetapkan.
- Menteri keuangan menghimpun semua RKA-KL yang telah ditelaah, selanjutnya dituangkan dalam Rancangan APBN dan dibuatkan Nota Keuangan untuk dibahas dalam sidang kabinet.
- Nota Keuangan dan Rancangan APBN beserta himpunan RKA-KL yang telah dibahas disampaikan pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan bulan Agustus untuk dibahas bersama dan ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober.
- RKA-KL yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam keputusan presiden tentang rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November.
- Keputusan presiden tentang rincian APBN tersebut menjadi dasar bagi masing-masing kementerian negara/lembaga untuk menyusun konsep dokumen pelaksanaan anggaran.

BPHN PUSLITBANG

- Konsep dokumen pelaksanaan anggaran disampaikan kepada menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara selambat-lambatnya minggu kedua bulan Desember.
- Dokumen pelaksanaan anggaran disahkan oleh menteri keuangan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember.

6. STRUKTUR APBN

APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang. Struktur APBN yang sekarang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Anggaran pendapatan
a. Penerimaan pajak (termasuk pungutan bea masuk dan cukai)
b. Penerimaan bukan pajak
c. Hibah

2. Anggaran belanja
a. Belanja pemerintah pusat
b. Belanja daerah dalam rangka perimbangan keuangan

3. Pembiayaan
a. Penerimaan pembiayaan
b. Pengeluaran pembiayaan

Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat. 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. Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Dalam rangka penyusunan anggaran berbasis prestasi kerja (kinerja) sebagaimana telah diuraikan di muka, penyusunan anggaran juga dikelompokkan menurut program-program yang telah ditetapkan pemerintah. Selanjutnya, program-program tersebut dirinci lagi ke dalam kegiatan-kegiatan yang dilengkapi dengan anggaran dan indikator keberhasilannya.

APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam menyusun APBN diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Penyusunan Rancangan APBN tersebut berpedoman kepada RKP dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam undang-undang tentang APBN. Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, pemerintah pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi dan diutamakan untuk:
1. pengurangan utang,
2. pembentukan dana cadangan, dan
3. peningkatan jaminan sosial.

BPHN PUSLITBANG

7. PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar kementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah. Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam keputusan presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum diperinci di dalam undang-undang APBN, antara lain: alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara/lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, lembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara/lembaga.

Selain itu, penuangan dimaksud meliputi pula alokasi dana perimbangan
untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima. Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN, pemerintah pusat menyampaikan Laporan Realisasi APBN Semester Pertama kepada DPR pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan untuk dibahas bersama antara DPR dan pemerintah pusat. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN pada semester berikutnya. Laporan Realisasi APBN Semester Pertama tersebut dilengkapi dengan prognosis untuk enam bulan berikutnya.

Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan (APBN Perubahan) dibahas bersama DPR dengan pemerintah pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi hal-hal sebagai berikut: 1. Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN. 2. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal. 3. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja. 4. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran tahun berjalan.

Dalam keadaan darurat, pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang
belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Pengeluaran tersebut termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN yang perbendaharaan negara meliputi:

- pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- pengelolaan kas;
- pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen
- keuangan negara/daerah;
- penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- penyelesaian kerugian negara/daerah;
- pengelolaan badan layanan umum (BLU); dan

BPHN PUSLITBANG

- perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan posedur yang
- berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka
- pelaksanaan APBN/APBD.

Asas umum mengenai perbendaharaan negara meliputi hal-hal sebagai berikut: 1. Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara. 2. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Ruang lingkup perbendaharaan negara meliputi:

- pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
- pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
- pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
- pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
- pengelolaan kas;
- pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
- pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
- penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen
- keuangan negara/daerah;
- penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
- penyelesaian kerugian negara/daerah;
- pengelolaan badan layanan umum (BLU); dan
- perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan posedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Asas umum mengenai perbendaharaan negara meliputi hal-hal sebagai berikut: 1. Undang-undang tentang APBN merupakan dasar bagi pemerintah pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara. 2. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. bersangkutan. Pemerintah pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan yang telah dibahas untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN. Program pemerintah pusat dimaksud diusulkan di dalam rancangan undang-undang tentang APBN serta disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dengan berpedoman kepada rencana kerja pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan negara. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri
yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah. Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga. Denda dikenakan kepada penyedia barang/jasa atas keterlambatan penyelesaian pekerjaan, sedang bunga dikenakan kepada pemerintah atas keterlambatan pembayaran.

8. PELAKSANAAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

a. Tahun Anggaran

BPHN PUSLITBANG

Tahun anggaran meliputi masa satu tahun mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember tahun yang bersangkutan. APBN dalam satu tahun anggaran meliputi: a. hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih; b. kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih; c. penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara dengan menggunakan sistem giral.

b. Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DIPA)

Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan yang Setiap negara/lembaga/satuan kerja yang dokumen pelaksanaan anggaran berupa Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) untuk kementerian negara/lembaga dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh presiden. Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA) tersebut, diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran, rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, dan pendapatan yang diperkirakan (anggaran berbasis kinerja). Pada dokumen pelaksanaan anggaran tersebut dilampirkan rencana kerja dan anggaran badan layanan umum (BLU) dalam kementerian negara/lembaga negara yang bersangkutan. Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Kuasa Bendahara Umum Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan kementerian mempunyai sumber pendapatan wajib mengintensifkan perolehan pendapatan yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya. Penerimaan harus disetor seluruhnya ke kas negara/daerah pada waktunya yang selanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah. Penerimaan kementerian negara/lembaga/satuan kerja tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran. Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang oleh negara adalah hak negara sehingga harus disetor seluruhnya ke kas negara/daerah. Pelaksanaan Anggaran Belanja Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan. Untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk menguji, membebankan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN.

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 atau kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa; c. meneliti tersedianya dana yang bersangkutan; d. membebankan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan; dan
e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN.

BPHN PUSLITBANG

Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti yang dimaksud. Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara. Dalam rangka pelaksanaan pembayaran, Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara memiliki kewajiban sebagai berikut: 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.

Pembayaran atas beban APBN tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga, kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dapat diberikan uang persediaan (UP) yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran. Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah: a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran; b. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran; dan c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan. Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan tersebut di atas tidak dipenuhi. Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Pengecualian dari ketentuan dimaksud diatur dalam peraturan pemerintah.

9. PENGELOLAAN UANG

a. Pengelolaan Kas Umum Negara

Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah. Dalam rangka penyelenggaraan rekening pemerintah, menteri keuangan membuka Rekening Kas Umum Negara. Uang negara disimpan dalam Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral. Uang negara dimaksud adalah uang milik negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, Bendahara Umum Negara dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank umum dengan mempertimbangkan asas kesatuan kas dan asas kesatuan perbendaharaan, serta optimalisasi pengelolaan kas. Dalam hal tertentu, Bendahara Umum Negara dapat membuka rekening pada lembaga keuangan lainnya. Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari. Saldo Rekening Penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral. Dalam hal kewajiban penyetoran tersebut secara teknis belum dapat dilakukan setiap hari, Bendahara Umum Negara mengatur penyetoran secara berkala. Rekening Pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral. Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran dimaksud disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintah yang telah ditetapkan dalam APBN.

Pemerintah pusat memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang disimpan pada bank sentral. Jenis dana, tingkat bunga,

BPHN PUSLITBANG

dan/atau jasa giro serta biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank sentral, ditetapkan berdasarkan kesepakatan Gubernur Bank Sentral dengan menteri keuangan. Pemerintah pusat/daerah berhak memperoleh bunga dan/atau jasa giro atas dana yang disimpan pada bank umum. Bunga dan/atau jasa giro yang diperoleh pemerintah pusat/daerah dimaksud didasarkan pada tingkat suku bunga dan/atau jasa giro yang berlaku. Biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum dimaksud didasarkan pada ketentuan yang berlaku pada bank umum
yang bersangkutan. Bunga dan/atau jasa giro yang diperoleh pemerintah merupakan pendapatan negara/daerah. Biaya sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh bank umum dibebankan pada belanja negara/daerah.

Dalam hal tertentu, yaitu keadaan belum tersedianya layanan perbankan di suatu tempat yang menjamin kelancaran pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara dapat menunjuk badan lain untuk melaksanakan penerimaan dan/atau pengeluaran negara untuk mendukung kegiatan operasional kementerian negara/lembaga, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga. Badan lain tersebut adalah badan hukum di luar lembaga keuangan yang memiliki kompetensi dan reputasi yang baik untuk melaksanakan fungsi penerimaan dan pengeluaran negara.

Kompetensi dimaksud meliputi keahlian, permodalan, jaringan, dan sarana penunjang layanan yang diperlukan. Sedangkan reputasi dinilai berdasarkan perkembangan kinerja badan hukum yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun terakhir. Penunjukan badan lain dilakukan dalam suatu kontrak kerja dan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan badan hukum di luar lembaga keuangan yang sebagian besar atau seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Badan lain yang ditunjuk berkewajiban: a. menyampaikan laporan secara berkala kepada Bendahara Umum Negara mengenai pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya; b. menyampaikan laporan bulanan atas pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran yang dilakukannya. Laporan dimaksud disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan uang negara sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah ditetapkan oleh menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara.

b. Pelaksanaan

Penerimaan Negara oleh Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja

Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan setelah memperoleh persetujuan dari Bendahara Umum Negara. Pembukaan rekening dapat dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau pejabat lain yang ditunjuk. Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara penerimaan untuk menatausahakan penerimaan negara
di lingkungan kementerian negara/lembaga. Dalam rangka pengelolaan kas, Bendahara Umum Negara dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening kas negara.

c. Pengelolaan Uang Persediaan untuk Keperluan Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja

BPHN PUSLITBANG

Menteri/pimpinan lembaga dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan setelah mendapat persetujuan dari menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga/kantor/ satuan kerja, di lingkungan kementerian negara/lembaga dapat diberi persediaan uang kas (UP) yang dikelola oleh bendahara pengeluaran untuk keperluan pembayaran yang tidak dapat dilakukan langsung oleh Kuasa Bendahara Umum Negara kepada pihak yang menyediakan barang dan/atau jasa. Sehubungan dengan itu, diperlukan pembukaan rekening untuk penyimpan uang persediaan sebelum dibayarkan kepada yang berhak.

Tata cara pembukaan rekening serta penggunaan dan mekanisme pertanggungjawaban uang persediaan ditetapkan oleh Bendahara Umum Negara sesuai dengan peraturan pemerintah mengenai pengelolaan uang negara. Dalam rangka pengelolaan kas, Bendahara Umum Negara dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening uang persediaan.

10. PENGELOLAAN PIUTANG DAN UTANG

a. Pengelolaan Piutang

Pengelolaan piutang negara diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara mulai pasal 33 sampai dengan pasal 37, yang antara lain menyatakan sebagai berikut:

- Pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada pemerintah daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah serta kepada lembaga asing sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN. Tata cara pemberian pinjaman atau hibah tersebut diatur dengan peraturan pemerintah.
- Setiap pejabat yang diberi kuasa untuk mengelola pendapatan, belanja, dan kekayaan negara wajib mengusahakan agar setiap piutang negara diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu. Piutang negara yang tidak dapat diselesaikan seluruhnya dan tepat waktu, diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Piutang negara jenis tertentu antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri, mempunyai hak mendahulu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hak mendahulu adalah hak menagih piutang negara yang mendapat prioritas utama (harus didahulukan), sebelum dilakukan pembayaran kepada kreditor lainnya.

b.Penyelesaian Piutang Negara yang Tidak Disepakati.

Penyelesaian piutang negara yang timbul sebagai akibat hubungan keperdataan dapat dilakukan melalui perdamaian, kecuali mengenai piutang negara yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penyelesaian piutang yang menyangkut piutang negara ditetapkan oleh:

- menteri keuangan, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- presiden, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah);
- presiden, setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih

BPHN PUSLITBANG

dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah). Bagian piutang yang tidak disepakati adalah selisih antara jumlah tagihan piutang menurut pemerintah dengan jumlah kewajiban yang diakui oleh debitur.

c. Penghapusan Piutang Negara

Piutang negara/daerah dapat dihapuskan secara mutlak atau bersyarat dari pembukuan pemerintah pusat/daerah, kecuali mengenai piutang negara/daerah yang cara penyelesaiannya diatur tersendiri dalam undang-undang. Penghapusan secara bersyarat dilakukan dengan menghapuskan piutang negara/daerah dari pembukuan pemerintah pusat/daerah tanpa menghapuskan hak tagih negara/daerah. Sedangkan penghapusan secara mutlak dilakukan dengan menghapuskan hak tagih negara/daerah.

Penghapusan secara mutlak atau bersyarat sepanjang menyangkut piutang pemerintah pusat, ditetapkan oleh:

- menteri keuangan untuk jumlah sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
- presiden untuk jumlah lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000.00 (seratus miliar rupiah);
- presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jumlah lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

d. Pengelolaan Utang

Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang APBN. Utang/hibah dimaksud dapat diteruspinjamkan kepada pemerintah daerah/BUMN/BUMD. Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah tersebut dibebankan pada anggaran belanja negara. Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada pemerintah daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan/atau Penerimaan Hibah serta Penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

e. Kedaluwarsa Hak Tagih Utang Negara

Hak tagih mengenai utang atas beban negara kedaluwarsa setelah lima tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang. Kedaluwarsa dimaksud tertunda apabila pihak yang berpiutang mengajukan tagihan kepada negara sebelum berakhirnya masa kedaluwarsa. Kedaluwarsa dihitung sejak tanggal 1 Januari tahun berikutnya. Ketentuan kedaluwarsa dimaksud tidak berlaku untuk pembayaran kewajiban bunga dan pokok pinjaman negara.

Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Investasi tersebut dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung. Investasi dan penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

11. PENGELOLAAN BARANG MILIK NEGARA

a. Ketentuan Umum Pengelolaan Barang Milik Negara

Pokok-pokok pengurusan barang milik negara/daerah antara lain sebagai berikut:

BPHN PUSLITBANG

- Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil dari pemerintah pusat dalam kepemilikan aset negara mengatur pengelolaan barang milik negara.
- Menteri/pimpinan lembaga adalah pengguna barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara/lembaga adalah Kuasa Pengguna Barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

- Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang wajib mengelola dan menatausahakan barang milik negara yang berada dalam penguasaannya dengan sebaik-baiknya.
- Barang milik negara yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara tidak dapat dipindahtangankan.
- Barang milik negara yang berupa tanah yang dikuasai pemerintah pusat harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia.
- Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dalam menetapkan ketentuan pelaksanaan pensertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai pemerintah pusat berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan nasional.
- Bangunan milik negara harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.
- Tanah dan bangunan milik negara yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara.
- Barang milik negara dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat. Demikian pula barang milik negara dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan jaminan.

b. Bendahara Barang atau Pejabat/Pegawai Pengurus Barang Milik Negara

Walaupun dalam definisi bendahara sebagaimana ditetapkan dalam pasal 1 ayat 14 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 dinyatakan bahwa tanggung jawab pengurusan bendahara meliputi uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah, tetapi dalam pengaturan selanjutnya, baik dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara maupun Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, istilah “bendahara barang” tidak ada lagi. Dalam PP No. 6 Tahun 2006 tersebut ada ketentuan yang menyebutkan pejabat yang identik dengan istilah bendahara barang yaitu pada pasal 6 yang menyatakan: menteri/pimpinan lembaga selaku pimpinan kementerian/lembaga adalah pengguna barang milik negara yang berwenang dan bertanggung jawab menetapkan kuasa pengguna barang dan menunjuk pejabat yang mengurus dan menyimpan barang milik negara. Selanjutnya, dalam pasal 78 ayat (2) dinyatakan: pejabat/pegawai selaku pengurus barang dalam melaksanakan tugas rutinnya diberikan tunjangan yang besarannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara/daerah yang diatur dengan peraturan menteri keuangan.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa istilah “bendahara barang” tidak dikenal lagi dan diganti menjadi “pejabat /pegawai pengurus barang milik negara”. Pada dasarnya, pejabat/pegawai pengurus barang milik negara mempunyai tugas untuk mengelola, menyimpan, mengeluarkan, dan membuat perhitungan/mempertanggungjawabkan barang-barang milik/kekayaan

BPHN PUSLITBANG

negara/daerah pada instansi/satker, baik barang-barang tersebut berada di dalam gudang maupun di tempat lain yang dikuasai negara/daerah.

c. Pemindahtanganan Barang Milik Negara

Pemindahtanganan barang milik negara dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal pemerintah. Pemindahtanganan barang milik negara berupa tanah dan/atau bangunan hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan DPR, kecuali tanah dan/atau bangunan yang: sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota; harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran; diperuntukkan bagi pegawai negeri; diperuntukkan bagi kepentingan umum; dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.

Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan di atur sebagai berikut: Bernilai lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) harus dengan persetujuan DPR. Bernilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan presiden. Bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan. Penjualan barang milik negara dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal tertentu yang akan diatur dengan peraturan pemerintah.

d. Larangan Penyitaan Uang dan Barang Milik Negara dan/atau yang Dikuasai Negara

Terdapat larangan penyitaan oleh pihak manapun terhadap: uang atau surat berharga milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga; uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara; barang bergerak milik negara, baik yang berada di instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga; barang tidak bergerak dan hak kebendaannya milik negara; barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yaitu barang yang secara fisik dikuasai/digunakan/dimanfaatkan oleh pemerintah berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pemerintah dan pihak ketiga, yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

12. PENGELOLAAN BADAN LAYANAN UMUM (BLU)

Badan layanan umum, yang selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan layanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLU dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalan rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Berbeda dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang asetnya merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, kekayaan BLU merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan. Hal ini merupakan pengecualian dari asas umum pengurusan keuangan negara yaitu asas spesialitas yang tidak membenarkan adanya kompensasi atau penggunaan langsung pendapatan untuk membiayai belanja negara.

BPHN PUSLITBANG

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU), memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktikpraktik bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya. Kekhususan lainnya adalah bahwa BLU dapat memperoleh hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain. Pendapatan yang diperoleh BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan pendapatan negara/daerah. Walaupun ada kekhususan, namun setiap BLU tetap diwajibkan untuk menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan. Laporan keuangan dan kinerja BLU disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja dari instansi induknya (kementerian/lembaga negara/pemerintah daerah).

BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk itu, BLU diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat, termasuk perwujudan efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat serta pengamanan aset negara yang dikelola oleh instansi terkait. Status hukum BLU tidak terpisah dari instansi induknya dan beroperasi berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk. Kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah tetap bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang didelegasikannya kepada BLU. Oleh karena itu, kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah harus menjalankan peran pengawasan terhadap kinerja layanan dan pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan.

Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. BLU mengelola penyelenggaraan layanan umum sejalan dengan praktik bisnis yang sehat tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.

13. PENATAUSAHAAN APBN

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya. Dimaksud dengan aset adalah sumber daya, yang antara lain meliputi uang, tagihan, investasi, dan barang, yang dapat diukur dalam satuan uang, serta dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah dan diharapkan memberi manfaat ekonomi/sosial di masa depan. Menteri/pimpinan lembaga/kepala satuan kerja selaku pengguna anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya. Akuntansi dimaksud digunakan untuk menyusun laporan keuangan pemerintah pusat sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Tiap-tiap kementerian negara/lembaga, merupakan entitas pelaporan yang tidak hanya wajib menyelenggarakan akuntansi, tetapi memelihara dokumen tersebut dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu undang-undang tentang kearsipan.

14. PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH

Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dalam Bab X pasal 58

BPHN PUSLITBANG

mengamanatkan keharusan pemerintah pusat maupun daerah untuk melaksanakan pengendalian internal pemerintah dengan sebaik-baiknya. Peran dan tanggung jawab pengendalian internal pemerintah dipegang oleh:

- Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal (internal control system) di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh;
- Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelengarakan sistem pengendalian internal di bidang perbendaharaan;
- Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/barang menyelenggarakan sistem pengendalian internal di bidang pemerintahan masing-masing.

Sistem pengendalian internal dimaksud ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sistem pengendalian internal yang akan dituangkan dalam peraturan pemerintah dimaksud dikonsultasikan dengan Badan Pemeriksa Keuangan. Sampai dengan saat selesainya juga wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

BPHN PUSLITBANG

BAB V
PERTANGGUNGJAWABAN DAN PEMERIKSAAN PELAKSANAAN APBN

Salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah adanya laporan pertanggungjawaban pemerintah dalam bentuk laporan keuangan yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintahan. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk : Membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan; Menilai kondisi keuangan; Mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan.

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dituangkan dalam laporan keuangan dan laporan kinerja, reviu intern laporan keuangan, dan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundangundangan. Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran menyusun laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN pada kementerian negara/lembaga yang bersangkutan dan menyampaikannya kepada Presiden melalui Menteri Keuangan paling lambat dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan oleh BPK diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh BPK harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

1. LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang disampaikan pemerintah berupa laporan keuangan pokok yang komponennya setidak-tidaknya terdiri dari: Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga dilengkapi laporan kinerja keuangan dari setiap kementerian negara/lembaga. Neraca merupakan bagian dari laporan keuangan pemerintah yang menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Ekuitas dana adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

Laporan Arus Kas menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah selama periode tertentu. Informasi bertambah dan/atau berkurangnya kas diperoleh

BPHN PUSLITBANG

sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, pembiayaan, dan transaksi non anggaran. Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalan Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang digunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan/dianjurkan untuk diungkapkan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan agar dapat disajikan secara wajar.

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2005. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, tanggung jawab para pengelola keuangan negara diatur sebagai berikut :

- Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada presiden atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya.
- Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan meterial kepada Pengguna Anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya.
- Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN, dari segi manfaat/hasil (outcome).
- Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam undangundang tentang APBN.
- Bendahara penerimaan/bendahara pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara.
- Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara dari segi hak dan ketaatan peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.
- Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada presiden dari segi hak dan ketaatan peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

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

2. MEKANISME PENYUSUNAN LAPORAN KEUANGAN

Menteri keuangan selaku pengelola fiskal menyusun laporan keuangan pemerintahan pusat untuk disampaikan kepada presiden

BPHN PUSLITBANG

dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Mekanisme penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

- Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri Laporan Keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing dan disampaikan kepada menteri keuangan selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyusun Laporan Arus Kas pemerintah pusat.
- Menteri keuangan selaku wakil pemerintah pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian internal yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Untuk meyakinkan kebenaran pernyataan yang diberikan oleh menteri/pimpinan lembaga, maka laporan pertanggungjawaban perlu dilakukan reviu internal oleh aparat pengawasan internal sebelum pelaksanaan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah.

3. LAPORAN KINERJA KEUANGAN

Laporan keuangan pokok pemerintah harus dilengkapi dengan Laporan Kinerja Keuangan yang sekurang-kurangnya menyajikan pos-pos sebagai berikut: Pendapatan dari kegiatan operasional. Beban berdasarkan klasifikasi fungsional dan klasifikasi ekonomi. Surplus atau defisit. Dalam laporan kinerja keuangan yang dianalisis menurut klasifikasi ekonomi, beban-beban dikelompokkan menurut klasifikasi ekonomi (sebagai contoh beban penyusutan/amortisasi, beban alat tulis kantor, beban transportasi, beban gaji dan tunjangan pegawai), dan tidak dialokasikan pada berbagai fungsi dalam suatu entitas pelaporan. Metode ini sederhana untuk diaplikasikan dalam kebanyakan entitas kecil karena tidak memerlukan alokasi beban operasional pada berbagai fungsi. Dalam Laporan Kinerja Keuangan yang dianalisis menurut klasifikasi fungsi, beban-beban dikelompokkan menurut program atau yang dimaksudkannya. Penyajian laporan ini memberikan informasi yang lebih relevan bagi pemakai dibandingkan dengan laporan menurut klasifikasi ekonomi, walau dalam hal ini pengalokasian beban ke fungsi-fungsi adakalanya bersifat arbitrer dan atas dasar pertimbangan tertentu.

Untuk memilih metode klasifikasi ekonomi atau klasifikasi fungsi, tergantung pada faktor historis dan peraturan perundang-undangan, serta hakikat organisasi. Kedua metode ini dapat memberikan indikasi beban yang mungkin, baik langsung maupun

BPHN PUSLITBANG

tidak langsung, berbeda dengan output entitas pelaporan yang bersangkutan. Karena penerapan masing-masing metode pada entitas yang berbeda mempunyai kelebihan tersendiri, maka menurut Standar Akuntansi Pemerintahan yang berlaku, entitas pelaporan diperbolehkan memilih salah satu metode yang dipandang dapat menyajikan unsur kinerja secara layak.

Laporan keuangan tahunan kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah/Satuan Kerja Perangkat Daerah disertai dengan Pernyataan Tanggung jawab (Statement Of Responsibility) yang ditandatangani oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pernyataan Tanggung jawab memuat pernyataan bahwa pengelolaan APBN/APBD telah diselenggarakan berdasarkan Sistem Pengendalian Intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (PP Nomor 24 Tahun 2005).

Kewajiban menyelenggarakan Sistem Pengendalian Intern bertujuan untuk meningkatkan keandalan laporan keuangan dan kinerja setiap entitas pelaporan dan akuntansi, dengan antara lain menciptakan prosedur rekonsiliasi antara data transaksi keuangan yang diakuntansikan oleh Pengguna Anggaran dengan data transaksi keuangan yang diakuntansikan oleh Bendahara Umum Negara/Daerah.

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah pada kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah melakukan reviu atas laporan keuangan dan kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/ walikota kepada pihak-pihak terkait. Selanjutnya, Peraturan Menteri Keuangan nomor 59/PMK.06/2005 tahun 2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat menegaskan bahwa aparat pengawasan intern kementerian/lembaga melakukan reviu atas laporan keuangan dan membuat/menandatangani Pernyataan Telah Direviu. Peranan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah/inspektorat/badan pengawas dalam melakukan reviu terhadap laporan keuangan pemerintah sangatlah menentukan agar informasi yang disajikan dalam laporan tersebut dapat diyakini keandalannya sebelum pernyataan tanggung jawab ditandatangani oleh menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/bupati/ walikota/kepala SKPD.

4. PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA

Pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, yaitu dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK memiliki kewenangan untuk melakukan tiga jenis pemeriksaan, yakni pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pengertian masing-masing jenis pemeriksaan tersebut adalah sebagai berikut :

- Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

BPHN PUSLITBANG

Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

- Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan untuk kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan internal pemerintah. UUD 1945 pasal 23 E mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan kinerja adalah untuk mengidentifikasikan hal-hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD). Ditinjau dari sisi pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan Negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sasarannya secara efektif.
- Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK disusun dan disajikan dalam laporan hasil pemeriksaan (LHP) segera setelah kegiatan pemeriksaan selesai.

Pemeriksaan keuangan akan menghasilkan opini, pemeriksaan kinerja akan menghasilkan temuan, simpulan, dan rekomendasi, sedangkan pemeriksaan dengan tujuan tertentu akan menghasilkan simpulan. Setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD untuk ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya bersama pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah untuk dimintakan tanggapan dan penyesuaian/koreksi. Dalam hal laporan hasil pemeriksaan keuangan oleh BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statements) akan memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD.

Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan simpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan, yang disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa BPK menemukan unsur pidana, BPK wajib menindaklanjutinya dengan melaporkan kepada instansi yang berwenang. BPK diharuskan menyusun ikhtisar hasil pemeriksaan yang dilakukan selama satu semester, dan disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD, dan kepada presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan. Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK. Selanjutnya, pemerintah diwajibkan untuk menindaklanjuti

BPHN PUSLITBANG

rekomendasi BPK. Dan perlu memantau dan menginformasikan hasil pemantauan atas tindak lanjut tersebut kepada DPR/DPD/DPRD.

BAB VI

PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA

Akhir-akhir ini masalah pengawasan keuangan negara banyak mendapat sorotan. Media massa terutama surat kabar atau harian hampir tiap hari menampilkan kasus-kasus yang menyangkut korupsi pada berbagai instansi Pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah terpencil. Korupsi memang sudah membudaya serta mewabah, ibarat suatu penyakit kronis yang telah akut, sehingga sulit untuk diberantas sampai keakar-akarnya. Pada era reformasi saat ini yang ditandai dengan transparansi (keterbukaan), rakyat membutuhkan kemauan dari berbagai pihak terkait untuk benar-benar melakukan ***full action*** bukan hanya bicara (***talk only)***.

Rakyat sudah bosan dengan segala basa-basi politik, hukum dan lain-lain dalam upaya pemberantasan korupsi tersebut. Pengawasan keuangan negara ditinjau dari aspek administratif, mekanisme pengawasan, serta aparat pengawasan. Semoga dapat bermanfaaat dalam upaya memperbaiki sistem administrasi pembukuan keuangan negara kita sehingga tindak korupsi , manipulasi serta tindak penyelewengan lainnya dapat dilakukan pencegahan (***preventif***).

1. Keuangan negara & pengawasan

Menurut Undang-Undang 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 pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam pasal 34 UU tersebut diatur bahwa Menteri/Pimpinan Lembaga/Gubernur/Bupati/ Walikota yang terbukti melakukan ***penyimpangaan*** kebijakan yang telah ditetapkan dalam UU tentang APBN / Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Selain itu pada pasal 35 dinyatakan bahwa setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara ***diwajibkan*** mengganti kerugian tersebut. Pengawasan adalah segala tindakan atau aktivitas untuk menjamin agar pelaksanaan suatu aktivitas tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Tujuan utama pengawasan bukan untuk mencari ***kesalahan***, melainkan mengarahkan pelaksanaan aktivitas agar rencana yang telah ditetapkan dapat terlaksana secara ***optimal.***

Sedangkan ditemukannya kesalahan merupakan akibat terjadinya penyimpangan dari rencana yang telah ditetapkan. Oleh karena yang dimaksud pengawasan keuangan negara tidak hanya mencakup pelaksanannya saja, namun sudah harus dimulai sejak tahap penyusunan sampai dengan tahap pertanggungjawaban

BPHN PUSLITBANG

keuangan negara tersebut. Harus kita akui bahwa dalam pengelolaan keuangan negara memang masih terdapat ***kebocoran*** yang diakibatkan oleh korupsi, manipulasi dan tindak penyelewengan lainnya. Oleh karena aspek-aspekpengawasan menjadi sangat penting dan harus selalu ditingkatkan dari waktu ke waktu. Pemerintah sebenarnya cukup responsif terhadap pentingnya pengawasan keuangan negara. Hal ini tercermin dari tekad Pemerintah untuk mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa serta penegakan hukum disiplin bagi para penyeleweng.

2. Peraturan / Regulasi

Peraturan / ketentuan yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana korupsi sebenarnya telah cukup banyak, namun kurang berjalan secara efektif, sehingga ada sinyalemen yang bernada sinis, bahwa peraturan sekedar peraturan namun penyelewengan malah meningkat dan semakin berani secara terang-terangan. Salah satu contoh peraturan tersebut adalah Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam UU tersebut antara lain dijelaskan bahwa korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi, kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara, sedangkan nepotisme adalah setiap Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya atau kroninya diatas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

3. Mekanisme pengawasan

Pada hakekatnya, mekanisme pengawasan keuangan negara dapat dibedakan atas dua hal yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Biasanya pengawasan intern meliputi pengawasan ***supervisi (built in control)***, pengawasan ***birokrasi*** serta pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern. Pada pengawasan supervisi (pengawasan atasan terhadap bawahan) masing-masing pimpinan setiap unit diwajibkan melakukan pengawasan keuangan negara terhadap para bawahan yang menjadi tanggungjawabnya. Adanya pengawasan yang dilakukan secara ***bertingkat*** ini, diharapkan adanya penyimpangan dari kebijakan (ketentuan) yang telah ditetapkan, dapat diketahui sedini mungkin (***early warning system***). Adapun pengawasan birokrasi yaitu pengawasan melalui sistem dan prosedur administrasi.

Perlu diketahui bahwa negara kita masih menggunakan sistem anggaran garis (***line budgeting system***) atau disebut sistem anggaran tradisional. Sistem ini hanya menitik beratkan pada segi pelaksanaan dan pengawasan anggaran. Dari segi pelaksanaan yang dipentingkan adalah ***kesesuaian (compilance)*** antara besarnya hak dengan obyek pengeluaran dari tiap-tiap Departemen atau lembaga negara. Sedangkan dari segi pengawasan yang dipentingkan adalah ***kesahihan (validitas)*** bukti-bukti transaksi atas pembelanjaan anggaran tersebut. Sistem pembukuan yang berlaku di negara kita masih menggunakan sistem administrasi kas yaitu menerapkan tata buku tunggal (***single entry bookkeeping***) berdasarkan metode dasar tunai (***cash basis***). Oleh karena itu yang langsung dapat diketahui adalah masalah transaksi kas atau

BPHN PUSLITBANG

penerimaan dan pengeluaran kas saja, sehingga untuk mengetahui prestasi (***kinerja***) yang dicapai dibalik hasil transaksi kas tersebut diperlukan ***analisis*** lebih lanjut. Hal ini untuk mengetahui apakah transaksi kas tersebut telah efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pada saat ini Pemerintah sedang menyelesaikan konsep sistem akuntansi / pembukuan keuangan negara yang mengacu pada basis akrual dengan modifikasi (***modified accrual basis***). Diharapkan agar konsep tersebut dapat segera diselesaikan dan segera dapat diterapkan pada pembukuan keuangan negara baik di Pusat maupun di Daerah. Adanya perbaikan sistem administrasi / pembukuan keuangan negara tersebut diharapkan dapat mencegah upaya KKN. Namun perlu diketahui bahwa sistem sebagus apapun, apabila manusia sebagai pelaksana bermental korup, maka sistem tersebut tidak dapat berperan banyak, maka perbaikan moral / akhlaq bagi penyelenggara negara lebih penting dan perlu mendapatkan perhatian.

4. Aparat Pengawasan

Pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen / Unit Pengawasan Lembaga dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) untuk Daerah Tingkat I & II (Propinsi dan Kodya/Kabupaten). BPKP berfungsi melakukan koordinasi atas seluruh pengawasan intern Pemerintah. Pengawasan ekstern dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat / Daerah (DPR/D) , media masa beserta lembaga atau anggota masyarakat lainnya.Seperti diketahui bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu BPK yang keberadaanya diatur dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1973.

Sesuai dengan UUD 1945 pasal 23 ayat 5, maka hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK tersebut harus diberitahukan kepada DPR. Dengan diterimanya hasil pemeriksaan tahunan (Haptah) oleh DPR dari BPK tersebut, maka DPR dituntut untuk membahas dan mengkajinya dengan sungguh-sungguh. Mengingat Haptah ini bukan untuk kalangan internal DPR saja, maka DPR harus mengkomunikasikan dan mensosialisasikan kepada masyarakat (publik) sebagai wujud akuntabilitas publik. Dalam hal ini DPR harus dapat menyampaikannya dengan bahasa yang tepat, artinya bukan dengan ***bahasa audit*** yang penuh dengan angka-angka namun dengan ***bahasa politis*** yang sederhana dan tidak berbelit-belit.

Selain itu DPR tidak perlu menutup-nutupi kejadian yang sebenarnya, namun harus transparan, misalnya apabila suatu Departemen terdapat penyelewengan (korupsi dll) maka perlu disampaikan kepada masyarakat, sehingga publikdapat mengetahui kinerja Pemerintah yang sebenarnya.Peranan media massa atau pers dalam pengawasan keuangan negara juga sangat penting, maka Pemerintah harus memperhatikan suara pers dengan saksama tanpa ***negative thinking*** yang berlebihan***.*** Apabila hal ini dapat berjalan maka pers tidak hanya berfungsi sebagai penyebar informasi saja, namun juga berfungsi untuk melakukan pengawasan.

BPHN PUSLITBANG

Mengingat sangat pentingnya pengawasan terhadap keuangan negara, maka baik pengawasan intern maupun pengawasan ekstern perlu ditingkatkan secara terus menerus. Meskipun telah banyak peraturan (regulasi) yang mengatur tentang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), namun tanpa ***political will*** dari Pemerintah untuk secara sungguh-sungguh memberantas praktek KKN, hal tersebut tidak ada artinya.Sistem pengelolaan keuangan negara perlu disempurnakan dan ditertibkan, antara lain mencakup sistem administrasi pembukuan yang masih mengandung kelemahan. Aparat / lembaga pengawasan yang ada, baik lembaga pengawasan intern dan ekstern perlu lebih diberdayakan sehingga tidak sekedar sebagai pelengkap saja. Selain itu yang tidak kalah penting adalah peningkatan moral / akhlaq para penyelenggara negara, melalui peningkatan iman dan taqwa yang sesungguhnya. Dalam hal ini rakyat membutuhkan *keteladanan* dari pejabat negara, yaitu satunya" kata dan perbuatan" alias tidak munafiq.Adanya berbagai upaya tersebut, diharapkan kebocoran atau penyelewengan keuangan negara yang diakibatkan oleh korupsi, manipulasi dan tindak penyelewengan lainnya dapat dicegah atau dihindari. Akhirnya semoga tekad Pemerintah untuk mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa dapat diupayakan terwujud dan bukan semata-mata sebagai slogan saja.

5. KETENTUAN PIDANA, SANKSI ADMINISTRATIF, DAN GANTI RUGI

A. KETENTUAN PIDANA DAN SANKSI ADMINISTRATIF

Sebagai konsekuensi dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, baik dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maupun UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, diatur mengenai ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Hal yang sama juga diberlakukan terhadap para bendahara yang dalam pengurusan uang/barang yang menjadi tanggung jawabnya telah melakukan perbuatan melawan hukum yang berakibat Tujuan Pemelajaran Khusus:

Setelah mengikuti pemelajaran pada bab ini, peserta diklat diharapkan dapat menjelaskan ketentuan yang berkaitan dengan pelanggaran/perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian negara, serta proses penuntutan ganti rugi yang meliputi: pejabat yang mengenakan sanksi, penyelesaian kerugian, ketentuan lain yang berkaitan dengan pengenaan ganti rugi, dan perlakuan terhadap pejabat yang terlibat KKN. merugikan keuangan negara. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang/berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya. Sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya undang-undang tentang APBN yang bersangkutan.

BPHN PUSLITBANG

Dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, hal mengenai ketentuan pidana, sanksi administrasi, dan ganti rugi diantaranya diatur dalam pasal 34 dan 35, yaitu sebagai berikut :

- Menteri/pimpinan lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Kebijakan dimaksud tercermin pada manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
- Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN 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 ini.
- Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
- Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

- Di dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, diatur secara khusus mengenai ketentuan pidana pada pasal 24 sampai pasal 26 dengan materi pokok sebagai berikut :

Ancaman Pidana Maksimal

- Setiap orang tidak menjalankan kewajiban: menyerahkan dokumen, dan/atau menolak ,memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan penjara satu tahun enam bulan dan/atau denda Rp500.000.000,00
- Setiap orang mencegah, menghalangi, dan/atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan penjara satu tahun enam bulan dan/atau denda Rp500.000.000,00
- Setiap orang menolak pemanggilan yang dilakukan oleh BPK tanpa menyampaikan alasan penolakan secara tertulis penjara satu tahun enam bulan dan/atau denda Rp500.000.000,00
- Setiap orang memalsukan atau membuat palsu dokumen yang diserahkan penjara tiga tahun dan/atau denda Rp1.000.000.000,00
- Setiap pemeriksa mempergunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan melampaui batas kewenangannya penjara tiga tahun dan/atau denda Rp1.000.000.000,00
- Setiap pemeriksa menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan

BPHN PUSLITBANG

penjara satu tahun dan paling lama lima tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp1.000.000.000,00

- Setiap pemeriksa tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan penjara satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00
- Setiap orang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan penjara satu tahun enam bulan dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00

Ketentuan mengenai pemeriksaan atas laporan keuangan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 15 Tahun 2004 dilaksanakan mulai laporan keuangan tahun anggaran 2006, dengan ketentuan transisi sebagai berikut : Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara selambat-lambatnya satu tahun setelah berlakunya UU No. 15 Tahun 2004. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang sedang dilakukan oleh BPK dan/atau Pemerintah pada saat UU No. 15 Tahun 2004 mulai berlaku dan belum ditetapkannya tata cara penyelesaian ganti kerugian negara, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sebelum berlakunya UU No. 15 Tahun 2004.

B. PEJABAT YANG BERHAK MENGENAKAN SANKSI

Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah menteri/pimpinan lembaga, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah menteri keuangan, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh presiden. Pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindak lanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut beserta bukti-buktinya kepada instasi yang berwenang. Pengenaan ganti kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga. Tata cara tuntutan ganti kerugian negara diatur dengan peraturan pemerintah.

C. PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA

Penyelesaian kerugian negara/daerah dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur dalam pasal 59 sampai dengan pasal 67. Materi pokok yang diatur dalam ketentuan tersebut adalah sebagai berikut :

- Setiap kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan yang berlaku.
- Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan

BPHN PUSLITBANG

bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.

- Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara wajib mengganti kerugian tersebut.
- Pejabat lain dimaksud meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.
- Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.
- Tata cara pengenaan ganti rugi berbeda antara pegawai negeri bukan bendahara dengan bendahara, sebagaimana diuraikan sebagai berikut.
- Pengenaan Ganti Rugi Terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara
- Pengenaan ganti rugi terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/ bupati/walikota.
- Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah, yang sampai saat modul ini selesai disusun peraturan pemerintah tersebut belum ada. Pokok-pokok yang telah diatur dalam UU No. 1 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:
- Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya, segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud. Surat pernyataan tersebut biasa disebut Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SKTM).
- Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera menetapkan Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara yang ditujukan kepada yang bersangkutan. Surat keputusan dimaksud mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (conservatoir beslaag).

BPHN PUSLITBANG

- Pengenaan Ganti Rugi terhadap Bendahara . Dalam UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 62 dinyatakan bahwa pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK dan apabila dalam pemeriksaan tersebut ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut beserta bukti-buktinya kepada instansi yang berwenang. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara mulai pasal 22 dan pasal 23, dengan uraian :
- BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Surat keputusan dimaksud diterbitkan apabila belum ada penyelesaian yang dilakukan sesuai dengan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara yang ditetapkan oleh BPK.
- Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 hari kerja setelah menerima surat keputusan sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas.
- Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan. Pembelaan diri ditolak oleh BPK apabila bendahara tidak dapat membuktikan bahwa dirinya bebas dari kesalahan, kelalaian, atau kealpaan.
- Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada huruf d di atas berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.
- Menteri/pimpinan lembaga /gubernur/bupati/walikota/direksi perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah.
- BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah.

BPHN PUSLITBANG

D. KETENTUAN LAIN YANG BERKAITAN DENGAN PENGENAAN GANTI KERUGIAN NEGARA

Di samping ketentuan-ketentuan pokok tersebut di atas, ada beberapa ketentuan lain yang berlaku umum baik untuk pengenaan ganti kerugian negara bagi pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara, maupun untuk bendahara/pengelola perbendaharaan negara, yaitu sebagai berikut:

- Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dapat dikenai sanksi administratif dan atau pidana. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.
- Kewajiban bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa jika dalam waktu lima tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu delapan tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan.
- Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain yang bersangkutan.
- Tanggung jawab pengampu yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara dimaksud menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara.
- Ketentuan penyelesaian kerugian negara sebagaimana diatur dalam ketiga paket undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- Ketentuan penyelesaian kerugian negara dalam undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.
- Pengenaan ganti kerugian negara terhadap pengelolaan perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia ditetapkan oleh BPK, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

BPHN PUSLITBANG

E. PERLAKUAN TERHADAP PEJABAT YANG TERLIBAT KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME (KKN)

Dalam rangka percepatan pemberantasan korupsi, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor: SE/03/M.PAN/4/2007 tanggal 18 April 2007 tentang Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Surat Edaran tersebut ditujukan kepada para menteri Kabinet Indonesia Bersatu, Panglima TNI, Jaksa Agung, Kepala POLRI, para kepala lembaga pemerintah non departemen, para pimpinan sekretariat lembaga tinggi negara, para pimpinan sekretariat dewan/komisi/badan, para gubernur, dan para bupati/walikota.

Melalui Surat Edaran tersebut, Menpan mengharapkan perhatian dan bantuan dari pihak-pihak yang disebutkan di atas agar meningkatkan kerja sama dan dukungan upaya-upaya penanganan perkara korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Kerja sama dan dukungan dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:

- Segera memberikan ijin pemeriksaan terhadap pejabat atau pegawai, baik sebagai saksi atau sebagai tersangka, jika memang ijin tersebut diperlukan sesuai peraturan perundang-undangan.
- Memberhentikan sementara dari jabatannya, terhadap pejabat yang terlibat perkara korupsi, berstatus sebagai tersangka/terdakwa, dan dilakukan penahanan oleh aparat penegak hukum, sampai dengan adanya keputusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (inkracht) dari pengadilan atau resmi dinyatakan dihentikan proses hukumnya oleh aparat penegak hukum.
- Menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil terhadap pejabat/pegawai yang telah mendapatkan vonis bersalah dari pengadilan atau jika terbukti adanya pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil, meskipun pejabat/pegawai tersebut mendapatkan vonis bebas dari pengadilan.
- Memulihkan nama baik dan dapat menempatkan kembali pada jabatan yang semestinya terhadap pejabat yang tidak terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan tidak terdapat pelanggaran terhadap disiplin pegawai negeri sipil.
- Menyampaikan laporan setiap semester kepada Menpan tentang nama-nama pejabat/pegawai yang terlibat kasus korupsi dengan status hukumnya

BPHN PUSLITBANG

BAB VI
PENUTUP

A. KESIMPULAN.

1. Dalam praktek penegakan hukum dewasa ini, sering terjadi perbedaan penafsiran mengenai pengertian keuangan Negara, yaitu pengertian dalam arti luas dan sempit.
2. Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan Negara, masih cukup sering terjadi kebocoran-kebocoran, sehingga tidak mencapai sasaran sebagaimana diharapkan.
3. Sebagai konsekuensi dari pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, baik dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maupun UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, diatur mengenai ketentuan pidana, sanksi administratif, dan ganti rugi yang berlaku bagi yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.
4. Peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Sektor Publik menjadi semakin signifikan, karena telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat.
5. Menteri keuangan selaku pengelola fiskal bertanggung jawab terhadap fungsi-fungsi: pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.
6. Perlu diketahui bahwa sistem sebagus apapun, apabila manusia sebagai pelaksana bermental korup, maka sistem tersebut tidak dapat berperan banyak, maka perbaikan moral / akhlaq bagi penyelenggara negara lebih penting dan perlu mendapatkan perhatian.

B. SARAN/REKOMENDASI

1. UU Keuangan Negara diharapkan memberikan arahan umum tentang pengelolaan keuangan negara dalam setiap tingkatan pemerintahan, baik pusat maupun daerah, serta berbagai unit pemerintahan lainnya, baik di pusat maupun di daerah, yang meliputi departemen, lembaga non departemen dan badan usaha milik negara/daerah.

BPHN PUSLITBANG

2. Diperlukan kesatuan pemahaman mengenai pengertian keuangan Negara.
3. Diperlukan pengawasan yang efektif dalam rangka pengelolaan sumber-sumber keuangan Negara.
4. Diperlukan Penegakan hukum yang tegas, baik sanksi pidana, administrative, maupu ganti rugi terhadap penyalahgunaan pengelolaan keuangan Negara.
5. Agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.
6. Dimasa mendatang, untuk mendukung pelaksanaan system pengelolaan keuangan Negara yang handal, sangat perlu dilakukan perbaikan moral / akhlaq bagi penyelenggara negara.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

PERUNDANG-UNDANGAN

UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025

UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)

UU No.6 Tahun 2004 tentang Perhitungan Anggaran Negara Tahun Anggaran 2002

UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor; PER–01PB/2006 Tentang Petunjuk Teknis Pengesahan Dan Pencairan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Dana Alokasi Khusus (DAK) tahun anggaran 2006.

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor; PER–66/PB/2005 Tentang Mekanisme Pelaksanan Pembayaran atas Beban APBN.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor : 134/PMK.06/2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN.

Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor : 96/PMK.2/2006 Tanggal 12 Juli 2006 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2007 dan Pedoman

BPHN PUSLITBANG

Penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) Tahun 2007 – 2009.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tatacara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengadan Pinjaman dan atau Penerimaan Hibah serta Penerimaan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif APBN dan APBD Serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU).

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2006 tentang Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Rasul Sjahrudin, Dr., SH., Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17 Tahun 2003, PNRI, Jakarta 2003.

Robert S. Kaplan & David P. Norton, Balanced Scorecard, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2000.

Sugijanto, Drs., Ak., dkk., Akuntansi Pemerintahan dan Organisasi Non Laba, Pusat Pengembagan Akuntansi FE-UI, Jakarta, 1995.

Surat Edaran Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI Nomor: SE/03/M.PAN/4/2007 tentang Perlakuan Terhadap Pejabat yang Terlibat Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Dasar RI 1945 (setelah amandemen ke empat).

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

BPHN PUSLITBANG

Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

BUKU-BUKU.

Bagir Manan, Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional, Penerbit : Armico, Bandung, 1987.

---------, Pajak Sebagai Salah satu Penunjang Pembangunan, Penerbit : Imco, Bandung, 1996.

Arifin P. Soeria Atmadja, Dr., Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, PT Gramedia, Jakarta, 1986.

BPKP, Pedoman Penanganan Penggantian Kerugian Negara, 1993.

Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis, Papas Sinar Sinanti, Jakarta 2005.

Goedhart C., Dr., Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara, Terjemahan oleh Ratmoko, S.H., Penerbit Jembatan, Jakarta, 1981.

Ahmad Yani, S.H., M.M., Ak., Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan kedua, April, 2004.

Amin Widjaja Tunggal, Drs., Ak., MBA., Coso-Based Auditing, Harvarindo, Mahendra Sultan Syah, Ir., Manajemen Proyek Kiat Sukses Mengelola Proyek, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Mardiasmo, Prof., Dr., MBA., Ak., Akuntansi Sektor Publik, Penerbit ANDI Yogyakarta, 2004.

Ibrahim, Penangguhan Pajak Sebagai Suatu Sistem, Penerbit : Imco, Bandung, 1998.

Lima Undang-Undang Perpajakan Baru, Penerbit : Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 1997.

Jeane, Pajak Sebagai Salah Satu Unsur Penunjang Pembangunan, Penerbit : Imco, Bandung, 1999.

Anggito Abimayu, “Defining Good Governance”, Ikhtisar Presentasi Pada Diskusi Panel Pemerintah Yang Bersih Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Indonesia: Percikan Untuk Menyusun GBHN 1999-2004 di Fakultas Ekonomi UII, Yogjakarta, 30 September 1999.

Prof. Dr. Arifin P. Soeriatmadja, S.H., “Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah Dalam Rangka Memperkokoh Integritas Nasional’, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN-Dep.Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, S.H, “Perimbangan Keuangan Antara Negara dan Daerah Otonom Dalam Rangka Memperkokoh Integrasi Nasional, Makalah

BPHN PUSLITBANG

disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN-Dep.Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Mas Achmad Santosa, SH, LL.M., "Aksesibilitas Publik Dalam Proses Reformasi Hukum", Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN-Dep.Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Dr. Raksaka Mahi, Pengajar dan Peneliti FEUI & Pengurus YIPD/CLGI, Ketua Sub Komisi Keuangan Daerah, Tahun II No. 4, Oktober - Desember 2003 *UU Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Keuangan dan Pinjaman Daerah*

Imron, Ali. 2004. *Perspektif Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah*. Malang: Univ. Negeri Malang

Ilyas, Marzuki.1989.*Ilmu Keuangan Negara (Public Finance)*.Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Proyek Pengembangan Lembaga Tenaga Kependidikan.

Syamsi, Ibnu.1988.*Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*.Jakarta; Bina Aksara.

Muh. Arief Effendi,SE,MSi,Ak,QIA bekerja sebagai Internal Auditor sebuah BUMN, mantan Auditor BPKP Pusat. MEKANISME PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA (Artikel ini telah di muat di Harian SUARA KARYA, 3 Oktober 2003, Rubrik "*Opini")*

- **UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang;
b. bahwa pengelolaan hak dan kewajiban negara sebagaimana dimaksud pada huruf a telah diatur dalam Bab VIII UUD 1945;
c. bahwa Pasal 23C Bab VIII UUD 1945 mengamanatkan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang;
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu dibentuk Undang-undang tentang Keuangan Negara;

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

Dengan Persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

BPHN PUSLITBANG

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG KEUANGAN NEGARA.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan :

1. 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.
2. Pemerintah adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
5. Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.
6. Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
7. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
9. Penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara.
10. Pengeluaran negara adalah uang yang keluar dari kas negara.
11. Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
12. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
13. Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
14. Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
15. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
16. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
17. 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.

Pasal 2

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan Negara;
d. Pengeluaran Negara;
e. Penerimaan Daerah;

BPHN PUSLITBANG

f. Pengeluaran Daerah;
g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pasal 3

(1)Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

(2)APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang.

(3)APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

(4)APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

(5)Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.

(6)Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.

(7)Surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya.

(8)Penggunaan surplus penerimaan negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.

Pasal 4

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

Pasal 5

(1) Satuan hitung dalam penyusunan, penetapan, dan pertanggungjawaban APBN/APBD adalah mata uang Rupiah.

(2)Penggunaan mata uang lain dalam pelaksanaan APBN/APBD diatur oleh Menteri Keuangan sesuai de- ngan ketentuan perundangan-undangan yang berlaku.

BAB II
KEKUASAAN ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Pasal 6

(1)Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

(2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) :

a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;

BPHN PUSLITBANG

b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
d. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 7

(1)Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.

(2)Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setiap tahun disusun APBN dan APBD.

Pasal 8

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut :

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;

h)melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Pasal 9

Menteri/pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas 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;
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 negara /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.

Pasal 10

(1)Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c :

BPHN PUSLITBANG

a. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD;
b. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

(2)Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
b. menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
c. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
d. melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
e. menyusun laporan keuangan yang merupakan per- tanggungjawaban pelaksanaan APBD.

(3)Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

a. menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
c. melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
d. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
e. mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
f. mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
g. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

BAB III

PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBN

Pasal 11

(1)APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang- undang.

(2)APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

(3)Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.

(4)Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelak- sanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

(5)Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Pasal 12

(1)APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.

(2)Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

(3)Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN.

(4)Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

BPHN PUSLITBANG

Pasal 13

(1)Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangkaekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.

(2)Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangkaekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

(3)Berdasarkan kerangkaekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Pasal 14

(1)Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.

(2)Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

(3)Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.

(4)Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.

(5)Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

(6)Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 15

(1)Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.

(2)Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.

(3)Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.

(4)Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilak- sanakan.

(5)APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

(6)Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

BPHN PUSLITBANG

BAB IV
PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD

Pasal 16

(1)APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah.

(2)APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

(3)Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

(4)Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Pasal 17

(1)APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.

(2)Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

(3)Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

(4)Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Pasal 18

(1)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.

(2)DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.

(3)Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Pasal 19

(1) Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun berikutnya.

(2) Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

(3) Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun.

(4) Rencana kerja dan anggaran dimaksud dalam ayat (1) dan (2) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

(5) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

BPHN PUSLITBANG

(6)Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 20

(1)Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai 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 sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

BAB V
HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DANBANK SENTRAL, PEMERINTAH DAERAH,
SERTAPEMERINTAH/LEMBAGA ASING

Pasal 21

Pemerintah Pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.

Pasal 22

(1)Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2)Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya.

(3)Pemberian pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

(4)Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD.

Pasal 23

(1)Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah/pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR.

(2)Pinjaman dan/atau hibah yang diterima Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diteruspinjam-kan kepada Pemerintah Daerah/Perusahaan Negara/ Perusahaan Daerah.

BAB VI

RPJN PUSLITBANG

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

Pasal 24

(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 sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) 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.

Pasal 25

(1)Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Pusat.

(2)Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah.

(3)Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) berlaku bagi badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari pemerintah.

BAB VII

PELAKSANAAN APBN DAN APBD

Pasal 26

(1)Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

(2)Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

Pasal 27

(1)Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.

(2)Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.

BPFN PUSLITBANG

(3)Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :

a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

(4)Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

(5)Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Pasal 28

(1)Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.

(2)Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.

(3)Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :

a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja.
c. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

(4)Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia angga- rannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

(5)Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun angga- ran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk menda- patkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Pasal 29

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

BAB VIII

PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN APBN DAN APBD

Pasal 30

BPHN PUSLITBANG

(1)Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBNkepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

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

Pasal 31

(1)Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDkepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Peme- riksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

(2)Laporan keuangan dimaksud setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Pasal 32

(1)Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBDsebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

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

Pasal 33

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

BAB IX

KETENTUAN PIDANA, SANKSI ADMINISTRATIF, DAN GANTI RUGI

Pasal 34

(1) 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.

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

(3) 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 ini.

Pasal 35

(1)Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

(2)Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau

BPHN PUSLITBANG

barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

(3)Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

(4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

BAB X

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 36

(1)Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

(2)Batas waktu penyampaian laporan keuangan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah, demikian pula penyelesaian pemeriksaan laporan keuangan pemerintah pusat/ pemerintah daerah oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31, berlaku mulai APBN/APBD tahun 2006.

BAB XI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 37

Pada saat berlakunya undang-undang ini : Indische Comptabiliteitswet (ICW), Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860); Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445; Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 Nomor 381; sepanjang telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 38

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

Pasal 39

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Telah sah pada tanggal 5 April 2003

Diundangkan di Jakarta

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 5 April 2003

SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

BPHN PUSLITBANG

BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2003
NOMOR 47

PENJELASAN ATAS UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA

I. UMUM

1. Dasar Pemikiran

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

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 Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

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

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Oleh karena itu, penyelesaian Undang-undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

BPHN PUSLITBANG

1. Hal-hal Baru dan/atau Perubahan Mendasar dalam Ketentuan Pengelolaan Keuangan Negara yang Diatur dalam Undang-undang ini

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Undang-undang ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggunggjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

1. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

- akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- profesionalitas;
- proporsionalitas;
- keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;

BPHN PUSLITBANG

- pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

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

1. Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut 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 kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan 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.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

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

1. Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

BPHN PUSLITBANG

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

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

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.

Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat. Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima

BPN PUSLITBANG

pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

1. Pelaksanaan APBN dan APBD

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

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya.

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

1. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidak-tidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

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

BPHN PUSLITBANG

upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

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

I. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1 Cukup jelas; Pasal 2 Huruf a Cukup jelas; Huruf b Cukup jelas; Huruf c Cukup jelas; Huruf d Cukup jelas; Huruf e Cukup jelas; Huruf f Cukup jelas; Huruf g Cukup jelas; Huruf h Cukup jelas

Huruf I ; Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pasal 3 Ayat (1) Setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban.

Ayat (2) Cukup jelas; Ayat (3) Cukup jelas

Ayat (4) Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Ayat (5) Cukup jelas; Ayat (6) Cukup jelas; Ayat (7) Cukup jelas; Ayat (8) Cukup jelas; Pasal 4 Cukup jelas; Pasal 5 Cukup jelas

Pasal 6 Ayat (1)

Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat ini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus.

Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan Penerimaan Negara.

BPHN PUSLITBANG

Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/ kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Ayat (2) Huruf a Cukup jelas

Huruf b

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian negara.

Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertangguing jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.

Huruf c Cukup jelas; Huruf d Cukup jelas; Pasal 7 Cukup jelas; Pasal 8 Cukup jelas; Pasal 9 Huruf a Cukup jelas; Huruf b Cukup jelas; Huruf c Cukup jelas; Huruf d Cukup jelas

Huruf e

Piutang dimaksud dalam ayat ini adalah hak negara dalam rangka penerimaan negara bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.

Utang dimaksud dalam ayat ini adalah kewajiban negara kepada pihak ketiga dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang pembayarannya merupakan tanggung jawab kementerian negara/lembaga berkaitan sebagai unit pengguna anggaran dan/atau kewajiban lainnya yang timbul berdasarkan undang-undang/keputusan pengadilan.

Huruf f Cukup jelas

Huruf g

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dimaksud adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

Huruf h Cukup jelas; Pasal 10 Ayat (1) Cukup jelas; Ayat (2) Huruf a Cukup jelas; Huruf b Cukup jelas; Huruf c Cukup jelas; Huruf d Cukup jelas; Huruf e Cukup jelas; Ayat (3) Huruf a Cukup jelas; Huruf b Cukup jelas; Huruf c Cukup jelas; Huruf d Cukup jelas; Huruf e Cukup jelas; Huruf f Cukup jelas

Huruf g

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dimaksud adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

Pasal 11 Ayat (1) Cukup jelas; Ayat (2) Cukup jelas

Ayat (3) Dalam pungutan perpajakan tersebut termasuk pungutan bea masuk dan cukai.

Ayat (4) Cukup jelas

Ayat (5)

Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat.

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.

BPHN PUSLITBANG

Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Pasal 12 Ayat (1)

Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Ayat (2) Cukup jelas

Ayat (3)

Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto. Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Domestik Bruto.

Ayat (4)

Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertang-gungjawaban antargenerasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Pasal 13 Cukup jelas; Pasal 14 Cukup jelas; Pasal 15 Ayat (1) Cukup jelas; Ayat (2) Cukup jelas

Ayat (3)

Perubahan Rancangan Undang-undang tentang APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.

Ayat (4) Cukup jelas; Ayat (5) Cukup jelas; Ayat (6) Cukup jelas; Pasal 16 Ayat (1); Cukup jelas Ayat (2); Cukup jelas Ayat (3) Cukup jelas

Ayat (4)

Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.

Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.

Pasal 17 Ayat (1)

Dalam menyusun APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Ayat (2) Cukup jelas

Ayat (3)

Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan. Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan.

Ayat (4)

BPHN PUSLITBANG

Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi, sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Pasal 18 Cukup jelas; Pasal 19 Cukup jelas; Pasal 20 Ayat (1) Cukup jelas; Ayat (2) Cukup jelas

Ayat (3)

Perubahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dapat diusulkan oleh DPRD sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.

Ayat (4) Cukup jelas; Ayat (5) Cukup jelas; Ayat (6) Cukup jelas; Pasal 21 Cukup jelas; Pasal 22 Ayat (1); Cukup jelas

Ayat (2)

Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.

Ayat (3) Cukup jelas; Ayat (4) Cukup jelas; Pasal 23 Ayat (1) Cukup jelas

Ayat (2)

Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.

Pasal 24 Ayat (1)

Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.

Ayat (2) Cukup jelas; Ayat (3) Cukup jelas; Ayat (4) Cukup jelas; Ayat (5) Cukup jelas; Ayat (6) Cukup jelas; Ayat (7) Cukup jelas;

Pasal 25 Ayat (1)

Yang dimaksud dengan badan pengelola dana masyarakat dalam ayat ini tidak termasuk perusahaan jasa keuangan yang telah diatur dalam aturan tersendiri.

Ayat (2) Cukup jelas; Ayat (3) Cukup jelas; Pasal 26 Cukup jelas; Pasal 27 Ayat (1); Cukup jelas; Ayat (2) Cukup jelas; Ayat (3) Cukup jelas

Ayat (4)

Pengeluaran tersebut dalam ayat ini termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN yang bersangkutan.

Ayat (5) Cukup jelas; Pasal 28 Ayat (1); Cukup jelas; Ayat (2) Cukup jelas; Ayat (3) Cukup jelas

Ayat (4)

Pengeluaran tersebut dalam ayat ini termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Ayat (5); Cukup jelas; Pasal 29; Cukup jelas;

BPHN PUSLITBANG

Pasal 30 Ayat (1) Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat.

Ayat (2) Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga.

Pasal 31 Ayat (1) Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah.

Ayat (2) Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat daerah.

Pasal 32; Ayat (1); Cukup jelas

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

Pasal 33 Cukup jelas

Pasal 34 Ayat (1) Kebijakan yang dimaksud dalam ayat ini tercermin pada manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program kementerian negara/lembaga/pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Ayat (2); Cukup jelas; Ayat (3); Cukup jelas; Pasal 35; Cukup jelas; Pasal 36; Cukup jelas; Pasal 37; Cukup jelas

Pasal 38 Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan Undang-undang ini sudah harus selesai selambat-lambatnya dalam waktu 1 (satu) tahun. Pelaksanaan penataan dimulai sejak ditetapkannya Undang-undang ini dan sudah selesai dalam waktu 2 (dua) tahun.

Pasal 39 Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4286

BPHN PUSLITBANG