



# KEUANGAN NEGARA & DAERAH

Mohamad Ridwan Rumasukun, dkk

KEUANGAN NEGARA DAN DAERAH

**P**enyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara merupakan kebutuhan yang tak terelakkan. Setiap pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan negara. Keuangan Negara adalah 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 termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena : 1) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah. 2) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badang hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi subjek, proses dan tujuan.

Secara umum buku ini terdiri dari tiga belas bab. Adapun bab yang dibahas dalam buku ini terdiri dari:

- BAB 1 Ruang Lingkup Keuangan Negara
- BAB 2 Pengeluaran Negara
- BAB 3 Penerimaan Negara
- BAB 4 Pinjaman/Utang Negara
- BAB 5 Kebijakan Keuangan/Fiskal Negara
- BAB 6 Keuangan Daerah
- BAB 7 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
- BAB 8 Administrasi Keuangan Negara
- BAB 9 Manajemen Perbendaharaan Negara
- BAB 10 Auditing Keuangan Negara
- BAB 11 Akunting Keuangan Negara
- BAB 12 Pengelolaan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Negara
- BAB 13 Penganggaran Keuangan Negara

Kata Sambutan  
Dr. Muhamad Yamin Noch, SE, MSA  
Wakil Ketua Asosiasi Dosen Akuntansi (ADA) Indonesia  
Ketua Lembaga Penelitian UNIPAP Papua

Mohamad Ridwan Rumasukun  
Fauziah F. Farawowan  
Vicktor Pattiasina

# KEUANGAN NEGARA & DAERAH



 **MADENATERA**  
email: madenateranews@gmail.com  
website: www.madenatera.org

ADMINISTRASI PUBLIK  
ISBN 978-602-5478-00-8  
  
9 796025 470608  
Harga: Rp. 120.000,00

 **ASOSIASI DOSEN AKUNTANSI (ADA)  
INDONESIA**



# **RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**

---

## PENDAHULUAN

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 merupa-

kan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

---

## **LANDASAN HUKUM KEUANGAN NEGARA**

Landasan hukum atau dasar hukum dalam pengelolaan keuangan negara antara lain yakni:

### **LANDASAN UMUM**

- UUD 1945
- Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

### **LANDASAN KHUSUS**

- Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia stbl. 1925 Nomor 448 dan telah diperharui dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 mengenai Badan Pemeriksa Keuangan\Undang-Undang Tentang APBN
- Peraturan Perundang-Undangan tentang pajak, bea dan cukai
- Peraturan Pemerintah, Keputusan/Instruksi Presiden dan Peraturan/Keputusan Menteri Keuangan Negara (termasuk Kepres Nomor 14A tahun 1980).

---

## **DASAR HUKUM**

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.

Dasar hukum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah 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;

---

## **PENGERTIAN KEUANGAN NEGARA**

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara merupakan kebutuhan yang tak terelakkan. Setiap pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan negara. 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. Termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

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 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 pertanggung jawaban.

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 suatu 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:

1. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal  
Meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerja sama internasional dan regional.
2. Fungsi penganggaran  
Meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN
3. Fungsi administrasi perpajakan

4. Fungsi administrasi kepabeanan
5. Fungsi perbendaharaan (meliputi perumusan kebijakan, standar, system dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara)
6. Fungsi pengawasan keuangan (meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar)

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal meliputi suatu 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 sector 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.

---

## **ASAS-ASAS UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara professional terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Keuangan negara merupakan uang rakyat, bersumber dari rakyat dan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Karena hal ini merupakan amanat rakyat maka untuk mewujudkannya, regulasi pengelolaan keuangan negara diperlukan sebagai pedoman yang berfungsi untuk menjamin keteraturan dan kesesuaian pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berkaitan dengan hal ini, paket perundang-undang keuangan negara telah menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara

sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan 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 spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara. Penjelasan dari masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut :

1. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran Negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
3. 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.
4. Asas Spesialisasi 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.
5. 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.
6. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
7. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
8. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
9. 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.

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

Dengan diaduknya 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.

---

## **RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**

Ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan negara;
4. Pengeluaran negara;
5. Penerimaan daerah;
6. Pengeluaran daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan
10. 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.

Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

1. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi baik makro dan fiskal. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerjasama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah,



- belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.
2. Fungsi penganggaran. Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.
  3. Fungsi administrasi perpajakan.
  4. Fungsi administrasi kepabeanan.
  5. Fungsi perbendaharaan.  
Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standard, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.
  6. Fungsi pengawasan keuangan.  
Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah (Yani, 2004).

---

## **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.

---

## **SUMBER KEUANGAN NEGARA**

Sumber keuangan negara Republik Indonesia adalah semuanya yang berhubungan dengan penerimaan dan pengeluaran Negara Republik Indonesia. Sumber keuangan negara tersebut berdampak pada perekonomian negara tersebut. Sumber keuangan negara akan selalu menarik untuk diperbincangkan, bagaimana tidak, keuangan negara digunakan untuk membiayai dan menjalankan setiap program-program pemerintah. Artinya, keuangan negara akan digunakan untuk membiayai pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Terdapat beberapa sumber penerimaan keuangan negara, antara lain sebagai berikut:

### **PAJAK**

Pajak merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah terhadap wajib pajak tertentu berdasarkan undang-undang, pemungutan pajak ini bisa dipaksakan tanpa ada imbalan langsung kepada pembayarinya.

### **KEUNTUNGAN BUMN/BUMD**

Keuntungan perusahaan BUMN mencakup perusahaan baik PMA ataupun PMDN sebagai pemilik BUMN, pemerintah pusat berhak memperoleh bagian keuntungan yang didapatkan BUMN. Demikian juga dengan BUMD, pemerintah daerah sebagai pemilik BUMD memiliki hak memperoleh bagian keuntungan yang didapatkan BUMD.

### **PINJAMAN**

Pinjaman pemerintah merupakan sumber penerimaan negara yang dijalankan apabila terjadi defisit anggaran. Pinjaman pemerintah pada kemudian hari akan menjadi tanggungan pemerintah, karena pinjaman tersebut harus dibayar dengan bunganya. Pinjaman dapat diperoleh dari dalam ataupun luar negeri, sumber pinjaman bisa berasal dari pemerintah, institusi perbankan, institusi non bank dan juga individu.

### **PENCETAKAN UANG**

Pencetakan uang biasanya dilakukan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran, apabila tidak ada jalan lain yang bisa diambil pemerintah. Penetapan besarnya jumlah uang yang harus dicetak harus direncanakan dengan cermat, supaya pencetakan uang tidak menyebabkan inflasi.

## **DENDA DAN SITA**

Pemerintah memiliki hak memungut denda atau menyita aset yang dimiliki masyarakat, apabila masyarakat baik itu perseorangan atau kelompok dan juga organisasi diketahui melakukan pelanggaran peraturan pemerintah.

## **SUMBANGAN, HADIAH DAN HIBAH**

Sumbangan, hadiah dan hibah dapat diperoleh pemerintah dari individu, institusi atau pemerintah, baik dari dalam ataupun luar negeri. Pemerintah tidak memiliki kewajiban dalam mengembalikan sumbangan, hadiah maupun hibah. Sumbangan, hadiah dan hibah tidak termasuk penerimaan pemerintah yang dapat dipastikan perolehannya. Tergantung kerelaan pihak yang memberikan sumbangan, hadiah atau hibah.

## **PENYELENGGARAAN UNDIAN BERHADIAH**

Pemerintah dapat membuat penyelenggaraan undian berhadiah dengan menunjuk sebuah instansi tertentu untuk menjadi penyelenggara. Jumlah yang diterima pemerintah adalah selisih dari penerimaan uang undian dikurangi dengan biaya operasi dan besarnya hadiah yang diberikan.

## **RETRIBUSI**

Retribusi merupakan pungutan yang dilakukan daerah menurut peraturan daerah, pemungutannya bisa dipaksa yang mana pemerintah memberikan imbalan langsung bagi pembayarannya.

## **CUKAI**

Cukai merupakan pungutan negara menurut undang-undang yang dikenakan pajak terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik untuk dilakukan pembatasan, diawasi produksi dan peredarannya. Karena akan mempunyai pengaruh langsung pada kesehatan dan ketertiban sosial. Dasar pertimbangan besarnya penerimaan cukai bergantung dari jumlah barang yang dikenakan cukai, tarif cukai dan harga dasar barang kena cukai.

---

## **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.

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

---

## **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.

---

## **PENGAWASAN HUKUM KEUANGAN NEGARA**

Dengan adanya *check and balance* tentunya jalannya atau implementasi hukum ini terdapat lembaga yang mengawasi. Hal ini bertujuan untuk mengawasi pengelolaan dan pertanggungjawaban pihak-pihak pengelola keuangan negara. Pihak yang mengawasi keuangan negara dilakukan oleh inspektorat jenderal, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota, badan pengawasan keuangan dan pembangunan dan badan pemeriksa keuangan atau BPK. Badan-badan inilah yang memeriksa adanya keganjilan dan ketidakberesan dalam mengelola kekayaan negara. Sehingga, tidak terjadi kerugian negara yang merugikan negara dan masyarakat. Kerugian yang dimaksud bisa terjadi dengan adanya kesengajaan atau kelalaian dalam bertugas dalam pengadaan barang (harga lebih tinggi), pelepasan aset, pemanfaatan aset, kredit macet dan penempatan aset.

---

## **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 pertanggungjawaban 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 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.

---

## **PERUBAHAN SISTEM**

Transisi reformasi yang mengubah secara fundamental bidang sosial-kultural dan politik di Indonesia berdampak adanya pergeseran paradigm pengelolaan keuangan negara yang lebih desentralistik. Paradigma tersebut diharapkan lebih mendekatkan pengelolaan keuangan negara kepada kepentingan pemenuhan tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan bangsa yang sangat mendesak di segala tingkatan pemerintahan. Nuansa desentralisasi dalam pengelolaan keuangan negara dimaksudkan untuk mendekatkan pemecahan permasalahan-permasalahan di seluruh wilayah dan daerah di negeri ini dapat ditopang dengan pendanaan yang tepat oleh masing-masing daerah dan pelayanan masyarakat serta keadilan sosial dapat diwujudkan dalam waktu yang relatif singkat.

Dalam rangka memperbaiki efisiensi pemerintahan pasca reformasi, kebijakan bidang keuangan negara memunculkan paradigma baru bidang keuangan negara dengan mengukur urgensi keuangan negara di semua tingkatan pemerintahan. Urgensi keuangan negara diselaraskan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa negara Republik Indonesia diselenggarakan untuk menciptakan masyarakat sejahtera yang berkeadilan.

Pengaturan kembali hubungan keuangan pusat dan daerah (*Inter Governmental Fiscal Relation*) memerlukan pemahaman yang mutlak. Hal ini disebabkan perimbangan keuangan pusat dan daerah mengandung cakupan pengertian yang sangat luas yaitu dalam pelaksanaan otonomi daerah ingin diwujudkan suatu bentuk keadilan horizontal maupun vertikal dan berusaha mewujudkan tatanan penyelenggaraan pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam menjaga integritas bangsa menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat bangsa yang berkeadilan.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara yang berorientasi pada kepentingan pelayanan publik (*public oriented*). Untuk itu, dilakukan penataan kembali perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah. Tuntutan ini dimaksudkan untuk merealisasi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah yang lebih memberikan keleluasaan pengaturan dan penyelenggaraan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal secara langsung berpengaruh terhadap penataan sumber-sumber keuangan baik di pusat dan di daerah. Pengelolaan sumber-sumber keuangan lebih banyak didesentralisasikan kepada daerah sehingga menuntut pemahaman yang lebih luas dalam memahami pola pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara bergeser dari pola yang sentralistik menjadi lebih desentralistik. Daerah mendapat kewenangan yang lebih luas dalam pengelolaan keuangan baik untuk pengelolaan sumber-sumber keuangannya maupun untuk belanja daerah sebagai dampak penyelenggaraan otonomi daerah. Orientasi pengelolaan keuangan negara lebih besar pada pengelolaan keuangan negara di daerah dibanding dengan pengelolaan keuangan negara sentral (pusat), kondisi yang demikian mengubah pola ruang lingkup keuangan negara yang di masa sebelum Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 lebih berorientasi ke pusat, untuk saat ini bergeser lebih dominan pada pengelolaan keuangan di daerah sehingga ruang lingkup keuangan negara meliputi berikut ini :

1. Pengeluaran negara.
2. Penerimaan negara.
3. Dampak dari penerimaan dan pengeluaran negara terhadap kehidupan masyarakat.

Untuk sisi pengeluaran dan penerimaan negara, pembahasannya diorientasikan pada pengelolaan pengeluaran dan penerimaan negara di daerah manakala di masa sebelumnya daerah hanyalah mengikuti kebijakan pengelolaan keuangan di tingkat pusat (*top down*).







## **PENGELUARAN NEGARA**

---

## **PENGELUARAN NEGARA**

Adanya pengeluaran negara karena ada kegiatan pemerintah yang akan dilakukan berkait dengan fungsi yang dijalankan oleh pemerintah dan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah, yaitu kemakmuran dan keamanan dalam masyarakat, semakin banyak kegiatan yang dilakukan pemerintah maka pengeluaran negara akan semakin besar. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah akan menggunakan barang dan jasa dengan berbagai bentuk termasuk uang, penggunaan uang untuk melaksanakan fungsi pemerintah inilah yang dimaksud dengan pengeluaran pemerintah. (Edi Soepangat, 1991: 33). Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Pada tahap awal perkembangan ekonomi diperlukan pengeluaran Negara yang besar untuk investasi pemerintah, utamanya untuk menyediakan infrastruktur seperti sarana jalan, kesehatan, pendidikan, dll. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi tetap diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi, namun diharapkan investasi sektor swasta sudah mulai berkembang. Pada tahap lanjut pembangunan ekonomi, pengeluaran pemerintah tetap diperlukan, utamanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, misalnya peningkatan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial dsb

Oleh karena adanya pengeluaran negara merupakan konsekuensi dari kegiatan yang akan dilakukan maka terjadinya peningkatan pengeluaran pemerintah merupakan indikator meningkatnya kegiatan pemerintah baik dilihat dari aspek kuantitas maupun kualitas. Dengan kata lain, untuk mengetahui seberapa besar kegiatan yang dilakukan maupun yang akan dilakukan akan dapat dilihat dari pengeluaran pemerintah dalam APBN tahun berjalan. Di samping besaran kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pengeluaran pemerintah juga merupakan cerminan keterlibatan pemerintah dalam kehidupan masyarakat.

Adam Smith seorang tokoh ekonomi berpendapat bahwa untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dapat tercapai apabila rakyat diberi kebebasan dalam bidang ekonomi dan pemerintah harus dibatasi dan tidak dibenarkan melakukan pengaturan ekonomi oleh pemerintah, kecuali pada bidang: pertahanan dan keamanan, keadilan sosial/tertib hukum dan pekerjaan umum karena bidang tersebut tidak pernah menarik bagi individu atau swasta untuk terlibat lebih banyak. Jadi, semua kegiatan ekonomi yang individu/swasta sudah terlibat maka pemerintah tidak dibenarkan untuk ikut campur tangan dan semua kegiatan ekonomi diserahkan pada mekanisme pasar. Dalam sistem perekonomian liberal yang membatasi kegiatan pemerintah maka aspek pengeluaran pemerintah juga mengalami pembatasan. Hal ini berbeda dengan sistem ekonomi sosialis yang justru menghendaki keterlibatan pemerintah secara penuh mulai dari mengatur perencanaan dan penggunaan faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi dan distribusi, serta individu tidak diberi kebebasan di bidang ekonomi. Oleh karena kegiatan pemerintah yang sedemikian luas ini maka

akan diikuti dengan pengeluaran pemerintah yang semakin besar. Terlepas dari kebaikan dan kelemahan system ekonomi liberal maupun sistem ekonomi sosialis, peran pemerintah masih sangat diperlukan terutama dalam Atep (2004:12).

---

## **HAKIKAT PENGELUARAN NEGARA**

### **PENGENDALIAN INFLASI DAN DEFLASI**

Satu-satunya lembaga yang mempunyai kemampuan dan kewenangan untuk mengendalikan inflasi dan deflasi hanya pemerintah, yaitu melalui instrumen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal untuk mengendalikan jumlah uang beredar. Dalam keadaan inflasi pemerintah melalui kebijakan anggarannya akan melakukan pengurangan pengeluaran dan memperbesar penerimaan, sebaliknya dalam keadaan deflasi yang tinggi pemerintah akan memperbesar pengeluarannya sehingga jumlah uang yang beredar bertambah. Dengan demikian, pengendalian inflasi dan deflasi tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar ataupun oleh individu maupun swasta.

### **PENYEDIAAN BARANG PUBLIK**

Pada umumnya barang publik (*public goods*) dan barang kolektif (*collective goods*) kurang menarik minat swasta untuk memproduksinya sehingga barang tersebut tidak dapat disediakan oleh pasar misalnya infrastruktur jalan, keamanan oleh karena itu pemerintah harus berupaya untuk menyediakan barang tersebut.

### **KEHARUSAN MELAKUKAN MONOPOLI DAN MONOPSONI**

Dalam hal penyediaan barang yang sifatnya memenuhi hajat hidup orang banyak maka pemerintah perlu melakukan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat umum ini, yaitu dengan melakukan monopoli karena apabila penyediaan barang tersebut diserahkan kepada swasta dikhawatirkan akan mengarah pada praktik monopoli di mana masyarakat ditempatkan pada posisi tidak punya kemampuan untuk melakukan pilihan atas barang dan harga. Demikian pula untuk melindungi masyarakat pemerintah dapat melakukan praktik monopsoni berupa penguasaan sumber secara tunggal.

### **MENJAGA STABILITAS PRODUKSI**

Melalui kemajuan teknologi maka tingkat produksi barang dan jasa akan menjadi tinggi, namun hasil produksi yang tinggi apabila tidak diikuti dengan meningkatnya permintaan oleh masyarakat maka akan berakibat turunnya harga yang pada akhirnya akan terjadi deflasi. Oleh karena itu, diperlukan peran pemerintah untuk menyeimbangkan antara tingkat produksi dengan tingkat permintaan masyarakat serta keseimbangan antarsektor produksi, yaitu sektor produksi mana yang harus lebih dipacu dan sektor produksi mana yang perlu dihambat.

## **PENGAMBILALIHAN RISIKO EKONOMI**

Dengan tumbuhnya sektor industri secara cepat akan banyak memberi manfaat bagi masyarakat berupa penyediaan barang kebutuhan masyarakat juga menyediakan lapangan kerja, namun pada sisi lain dengan adanya industri dapat menimbulkan pencemaran lingkungan yang sangat serius maka upaya penanganannya dapat dilakukan melalui pengembangan teknologi. Oleh karena itu, perlu riset penelitian untuk mengatasi pencemaran lingkungan dengan biaya yang cukup besar. Sehubungan dengan hal tersebut pihak swasta kurang tertarik untuk melakukannya karena akan menimbulkan kerugian. Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan pengambilalihan risiko ekonomi. Demikian pula dalam hal redistribusi barang sering menimbulkan hambatan karena lokasinya yang cukup sulit sehingga ongkos untuk melakukan distribusi menjadi sangat mahal yang akan mengurangi laba sehingga perlu peran pemerintah dalam pengaturan distribusi.

## **PERBEDAAN ANTARA BIAYA DAN MANFAAT ANTARA SEKTOR PRIVAT DAN SOSIAL**

Suatu badan usaha dalam menentukan harga barang biasanya hanya mempertimbangkan biaya produksi dan keuntungan yang ingin diperoleh tanpa mempertimbangkan biaya sosial (*social cost*) dan manfaat sosial (*benefit cost*), yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif dari produksi kepada masyarakat.

Misalnya, suatu industri dalam melakukan produksi akan menghasilkan limbah yang akan mencemari lingkungan, seperti bau, polusi udara ataupun pencemaran air bawah tanah yang sangat merugikan masyarakat di sekitar, namun kerugian yang dialami oleh masyarakat tersebut tidak pernah diperhitungkan oleh perusahaan sebagai biaya sosial dalam menentukan harga. Oleh karena itu, masalah biaya sosial dan manfaat sosial harus ditanggulangi pemerintah melalui instrumen regulasi.

## **MENJAGA KESEIMBANGAN PENDAPATAN MASYARAKAT**

Kesenjangan dan perbedaan pendapatan akan selalu ada dalam masyarakat dan bersifat alamiah, tetapi juga akibat pembangunan yang lebih menekankan pertumbuhan disamping pemerataan. Adanya kesenjangan pendapatan disebabkan oleh tidak adanya kesempatan yang sama dalam mengakses sumber daya, ketidakmerataan dalam mendapatkan pendidikan/keterampilan, faktor kultur atau kemalasan sehingga kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan pun akan terbatas. Kondisi ini apabila dibiarkan akan memengaruhi hubungan sosial dalam masyarakat, kecemburuan sosial dan akan menimbulkan kerawanan keamanan. Oleh karena itu, perlu keterlibatan pemerintah untuk memperkecil kesenjangan pendapatan tersebut melalui fungsi redistribusi dalam anggaran negara.

Besarnya kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bentuk tanggung jawab dan tujuan negara untuk menyejahterakan rakyatnya, yang dapat dilihat dari anggaran pemerintah dan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Seperti telah disebut di atas adanya pengeluaran pemerintah merupakan konsekuensi dari aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk mencapai tujuan negara. Adapun tujuan dari pengeluaran negara adalah untuk mencapai:

1. Tingkat pertumbuhan ekonomi,
2. Stabilisasi ekonomi, dan
3. Kesempatan kerja.

---

## **FUNGSI PEMERINTAH**

Di dalam pengelolaan Keuangan Negara berlaku prinsip *money follow function* maka besar kecilnya anggaran belanja negara tergantung pada banyak sedikitnya fungsi yang dijalankan oleh pemerintah. Richar Musgrave membagi fungsi dan kebijakan belanja pemerintah menjadi berikut ini.

### **ALLOCATION BRANCH**

Yaitu fungsi pemerintah dalam mengalokasikan faktor-faktor produksi dan menyediakan kebutuhan masyarakat atas barang-barang public secara efektif karena kelemahan-kelemahan yang ditimbulkan oleh mekanisme pasar, misalnya kebutuhan masyarakat atas layanan pendidikan, keamanan, keadilan.

### **DISTRIBUTION BRANCH**

Melalui kebijakan anggaran pemerintah dapat menjalankan fungsi distribusi pendapatan dan menciptakan pemerataan pendapatan, misalnya melalui pengeluaran pemerintah yang bersifat transfer, agar kesenjangan pendapatan dan kesenjangan sosial ekonomi tidak terlalu lebar yang bisa berimplikasi pada bidang-bidang lain.

### **STABILIZATION BRANCH**

Salah satu tugas pemerintah yang sangat penting adalah menciptakan stabilitas perekonomian, yaitu mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi dan stabilisasi nilai uang, untuk mencapai stabilisasi ekonomi tersebut pemerintah dapat melakukan kebijakan anggaran/kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Melalui kebijakannya pemerintah dapat meningkatkan atau menurunkan permintaan agregat sehingga akan dapat mempertahankan kondisi *full employment* dan menekan angka inflasi maupun deflasi.

Fungsi pemerintah RI, sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945 yaitu sebagai berikut.

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dari 4 tugas dan fungsi pemerintah yang diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945 dapat dijabarkan sebagai berikut.

1. Tugas dan fungsi pemerintah yang pertama adalah menjaga dan menciptakan pertahanan dan keamanan dalam lingkup seluruh wilayah Indonesia dari ancaman dan intervensi asing termasuk melindungi kekayaan alam dan sumber daya yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dari pencurian asing. Di samping itu, pemerintah juga bertanggung jawab menciptakan keamanan dan ketertiban dalam negeri agar masyarakat merasa aman dan nyaman di negeri sendiri.
2. Tugas dan fungsi pemerintah yang kedua adalah tugas mewujudkan kemakmuran masyarakat. Di dalam mewujudkan kemakmuran ini dapat dilakukan melalui pembangunan terutama pembangunan ekonomi dan terpenuhinya kebutuhan hidup masyarakat. Di samping itu, tugas pemerintah adalah melakukan *social service* kepada masyarakat seperti pelayanan kesehatan, bantuan bencana.
3. Tugas ketiga untuk mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan pelaksanaan fungsi pendidikan, *nation and character bulding*, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.
4. Tugas pemerintah keempat adalah ikut menciptakan ketertiban dan keamanan dunia yang dilakukan melalui kebijakan politik luar negeri bebas aktif.

---

## **JENIS PENGELUARAN NEGARA**

Pengeluaran pemerintah dapat diklasifikasikan menurut tujuannya yaitu sebagai berikut.

### **PENGELUARAN UNTUK INVESTASI**

Pengeluaran pemerintah yang sifatnya lebih melihat jangka panjang karena dapat menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi pada masa yang akan datang.

### **PENGELUARAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT**

Pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang langsung dapat dirasakan oleh masyarakat dan menambah tingkat kesejahteraan.

### **PENGELUARAN UNTUK PENGHEMATAN MASA YANG AKAN DATANG**

Jika dilihat dari dimensi waktu sekarang tampaknya pengeluaran pemerintah ini merupakan pemborosan saja, tapi jika pengeluaran tersebut tidak dilakukan maka akan menyebabkan pengeluaran Negara yang lebih besar dikemudian hari, misalnya pengeluaran negara untuk pemberantasan narkoba. Pengeluaran untuk menambah kesempatan kerja dan daya beli. Dengan adanya pengeluaran negara akan menciptakan permintaan atas barang dan jasa sehingga akan menambah kesempatan kerja untuk masyarakat dan daya beli, misalnya pengeluaran negara untuk pembangunan maupun pengeluaran negara berupa gaji.

Pengeluaran Pemerintah menurut sifatnya yaitu sebagai berikut.

### **PENGELUARAN SELF LIQUIDATING**

Pengeluaran negara yang di kemudian hari mendapatkan pembayaran kembali secara penuh dari masyarakat yang menerima barang dan jasa yang diberikan oleh pemerintah.

### **PENGELUARAN NON SELF LIQUIDATING**

Pengeluaran pemerintah yang sifatnya dapat menambah kegembiraan dan tidak menerima pembayaran kembali dari masyarakat, misalnya pengeluaran negara untuk membangun ruang-ruang publik di perkotaan.

### **PENGELUARAN SEMI SELF LIQUIDATING**

Pengeluaran negara ini sifatnya akan mendapat pembayaran kembali dari masyarakat namun tidak sebanding dengan besarnya pengeluaran Negara yang sudah dilakukan, misalnya untuk biaya operasional dan pemeliharaan atas proyek tersebut masih terus mendapat subsidi keuangan dari pemerintah.

Suparmoko (1987: 48) menjelaskan pengeluaran negara dari berbagai segi yaitu sebagai berikut.

1. Pengeluaran yang merupakan investasi, yaitu pengeluaran yang sifatnya menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi pada masa yang akan datang.
2. Pengeluaran yang secara langsung dapat memberikan kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat.
3. Pengeluaran yang merupakan penghematan untuk pengeluaran pada masa yang akan datang.
4. Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja dan menciptakan daya beli masyarakat.

Dari tujuan tersebut maka pengeluaran negara dapat dikelompokkan berdasar macamnya yaitu sebagai berikut.

1. Pengeluaran yang seluruhnya atau sebagian bersifat *self liquidating*, yaitu pengeluaran yang mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima barang/jasa yang diberikan oleh pemerintah.
2. Pengeluaran yang reproduktif, yaitu pengeluaran yang dapat memberi keuntungan secara ekonomis bagi masyarakat yang dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah.
3. Pengeluaran yang tidak *self liquidating* dan tidak produktif yaitu pengeluaran yang langsung dapat menggembirakan masyarakat umum misalnya pembangunan tempat rekreasi, pendirian monumen, objek-objek teori. Dalam hal ini, dapat juga mengakibatkan naiknya penghasilan nasional dalam arti jasa-jasa tersebut.
4. Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, misalnya untuk pembiayaan pertahanan/perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan perorangan yang menerimanya akan naik.



5. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang, misalnya pengeluaran untuk anak yatim piatu. Kalau hal ini tidak dijalankan sekarang maka kebutuhan-kebutuhan pemeliharaan bagi mereka di masa yang akan datang menjadi lebih besar.

Di samping itu, pengeluaran pemerintah dapat berupa *exhaustive expenditure*, yaitu berupa pembelian barang dan jasa yang dapat langsung dikonsumsi ataupun dapat menghasilkan barang lain. Pengeluaran negara yang sifatnya transfer adalah berupa pemindahan uang kepada masyarakat bisa dalam bentuk subsidi, hadiah (*grants*) dengan *transfer expenditure* ini akan menciptakan daya beli masyarakat ataupun menggeser daya beli dari satu unit ekonomi ke unit ekonomi yang lain.

Macam pengeluaran pemerintah juga dapat dibedakan berdasar pada fungsi pemerintah yaitu sebagai berikut.

1. Pengeluaran pertahanan keamanan.
2. Pengeluaran pendidikan.
3. Pengeluaran kesehatan.
4. Pengeluaran bidang social
5. Pengeluaran bidang politik
6. Pengeluaran bidang hukum.

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja negara Indonesia, pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) dibedakan menjadi dua, yaitu pengeluaran yang dimasukkan sebagai belanja dan pengeluaran yang dimasukkan sebagai pengeluaran pembiayaan.

Secara rinci pengeluaran pemerintah meliputi berikut ini.

**a. Belanja Negara**

1. Belanja pemerintah pusat
  - a. Belanja pegawai.
  - b. Belanja barang.
  - c. Belanja modal.
  - d. Pembayaran bunga utang.
  - e. Subsidi.
  - f. Belanja hibah.
  - g. Bantuan sosial.
  - h. Belanja lain.
2. Transfer ke daerah
  - a. Dana perimbangan.
  - b. Dana otonomi khusus dan penyesuaian.
  - c. Pengeluaran pembiayaan
3. Pengeluaran untuk obligasi pemerintah.
4. Pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.
5. Pembayaran lain-lain.

Maksud dari belanja negara menurut UU No. 17 Tahun 2003 adalah semua kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Jadi, belanja negara merupakan pengeluaran kas umum negara yang dapat mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun

anggaran bersangkutan yang tidak akan mendapat kembali pembayaran kembali.

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun untuk tahun anggaran berikutnya. Selanjutnya, penerimaan untuk pembiayaan disebut dengan istilah penerimaan pembiayaan yang dapat berasal dari pinjaman dan hasil investasi, sedangkan pengeluaran untuk pembiayaan disebut dengan istilah pengeluaran pembiayaan yang digunakan untuk melakukan pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

---

## **PRINSIP-PRINSIP PENGELUARAN PEMERINTAH**

### **PRINSIP MORALITA**

Hendaknya setiap pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan rakyat senantiasa berpijak dan menjunjung tinggi nilai-nilai moral bangsa. Dasar moral ini akan menjadi landasan bagi setiap lembaga Negara, pejabat negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yaitu mulai dari kegiatan merencanakan kegiatan, mengalokasikan pengeluaran negara sampai dengan melaksanakan anggaran. Tindakan penyalahgunaan kekuasaan, korupsi penyelewengan uang negara merupakan tindakan yang justru merendahkan nilai moral bangsa.

### **PRINSIP NASIONALITA**

Seperti telah disebut di atas bahwa pengeluaran negara merupakan perwujudan dari fungsi yang dijalankan oleh pemerintah dalam rangka mencapai suatu tujuan negara sehingga setiap pengeluaran pemerintah seharusnya di arahkan untuk mencapai tujuan Negara, bukan tujuan golongan ataupun tujuan kelompok. Pelaksanaan asas ini dapat dilihat dari mekanisme penyusunan anggaran negara, di mana penyusunannya harus berdasar pada rencana kerja pemerintah.

### **PRINSIP KERAKYATAN**

Mengingat tujuan utama dari negara adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat dan menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan di Indonesia maka setiap pengeluaran negara harus memperhatikan kepentingan rakyat dan kesejahteraan rakyat.

### **PRINSIP RASIONALITA**

Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada pemikiran-pemikiran yang rasional. Oleh karena itu, faktor efisiensi dan efektivitas menjadi dasar pertimbangan di dalam melakukan pengeluaran pemerintah dan dalam pengelolaan Keuangan Negara hendaknya dihindarkan dari sifat pemborosan, pengeluaran yang berlebihan dan tidak logis karena hal tersebut akan menjauhkan dari pencapaian tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat.

## **PRINSIP FUNGSIONALITA**

Di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, perencanaan, dan pengawasan maka setiap lembaga negara dan pejabat negara mendasarkan pada fungsi dan wewenangnya berdasar peraturan perundangan. Tindakan penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang akan berimplikasi pada aspek keuangan merupakan tindakan yang menyalahi fungsi dan wewenang yang diamanatkan oleh negara kepada masing-masing pejabat negara dan lembaga negara.

## **PRINSIP PERKEMBANGAN**

Mengingat tuntutan kualitas hidup dan kuantitas manusia dimana peradaban dan budaya yang terus berkembang, interaksi sosial dalam masyarakat yang semakin kompleks demikian pula dengan tingkat kesejahteraan masyarakat maka di dalam melakukan pengeluarannya pemerintah mempertimbangkan dinamika masyarakat karena manusia selain sebagai makhluk biologis juga sebagai makhluk berbudaya dan sosial.

## **PRINSIP KESEIMBANGAN DAN KEADILAN**

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu pembangunan spiritual dan material serta semua aspek kehidupan manusia, di antaranya pendidikan, kesehatan, pangan, papan, dan sandang, keamanan, kenyamanan, keselamatan. Oleh karena itu, di dalam penyediaan kebutuhan masyarakat tersebut harus ada keseimbangan antar aspek-aspek tersebut. Di samping itu, setiap pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah harus dapat dinikmati oleh masyarakat secara merata tidak membedakan suku, golongan maupun wilayah sehingga terpenuhi rasa keadilan.

## **DASAR TEORI PENINGKATAN PENGELUARAN PEMERINTAH**

Sebuah gejala umum di beberapa negara berdasar penelitian yang dilakukan oleh Adolf Wagner pada abad XIX bahwa pengeluaran Negara semakin meningkat. Hingga beliau sampai menjadikan sebagai hukum yang disebut *law of ever increasing state activity* atau hukum tentang selalu meningkatnya kegiatan pemerintah. Demikian pula Rostow dan Musgrave serta Peacock dan Wiseman berpendapat sama bahwa pengeluaran Negara akan selalu mengalami perkembangan karena terjadi perubahan atau gejolak ekonomi, sosial, dan politik.

## **ROSTOW DAN MUSGRAVE**

Beliau menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi dalam Negara. Pada tahap awal perkembangan pembangunan ekonomi peran pemerintah sangat besar terutama dalam penyediaan sarana prasarana misalnya sarana pendidikan, kesehatan, transportasi. Kemudian pada tahap menengah peran investasi swasta menjadi lebih besar tetapi masih diperlukan peran pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi disamping dan peran pemerintah

menjadi semakin besar karena terjadi kegagalan pasar (*market failure*) akibat peran swasta yang besar dan juga pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang besar dengan kualitas yang lebih baik karena pertumbuhan dan tuntutan kesejahteraan semakin tinggi.

Di samping itu, hubungan antarsektor bersifat lebih rumit, misalnya kebijakan pembangunan ekonomi yang dilakukan dengan meningkatkan sektor industri, dengan banyaknya industri akan menyebabkan akibat negative berupa pencemaran lingkungan yang merugikan masyarakat banyak, keadaan ini menuntut keterlibatan pemerintah untuk mengurangi aspek negative tersebut juga menjadi mediator atas tuntutan buruh untuk kenaikan upah. Pada tahap lanjut pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah mulai beralih dari penyediaan sarana prasarana ke pengeluaran untuk aktivitas sosial, misalnya program pelayanan kesehatan untuk masyarakat miskin, pelayanan kesehatan lansia.

### **ADOLF WAGNER**

Berdasar pengamatannya di beberapa negara Eropa, AS, dan Jepang pada abad XIX beliau sampai pada kesimpulan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP, kemudian pendapatnya disebut hukum semakin meningkatnya kegiatan pemerintah (*law of ever increasing state activity*). Jadi, apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah juga akan meningkat.

Dalam pertumbuhan ekonomi, hubungan antarpelaku ekonomi, yaitu antarindustri dengan industri, industri dengan masyarakat akan semakin kompleks sehingga perlu peran pemerintah yang lebih besar baik dalam bentuk pengaturan maupun sebagai fasilitator di mana hal ini akan menyebabkan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar pula.

### **PEACOCK DAN WISEMAN**

Teorinya didasarkan pada asumsi bahwa ada kecenderungan tindakan pemerintah untuk memperbesar pengeluarannya tetapi pada sisi lain akan mengakibatkan beban masyarakat dalam bentuk pajak menjadi lebih besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah tersebut. Sementara menurut Peacock dan Wiseman ada titik toleransi pajak yaitu suatu tingkat di mana masyarakat dapat memahami besarnya pemungutan pajak yang dibebankan untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Adanya titik toleransi pajak ini merupakan penghambat bagi pemerintah untuk terus menaikkan pemungutan pajak.

Tercapainya perkembangan ekonomi akan menyebabkan pemungutan pajak menjadi semakin besar walaupun pemerintah tidak menaikkan tarif pajak, adanya kenaikan penerimaan pajak ini akan menyebabkan pengeluaran pemerintah meningkat pula. Akan tetapi, apabila kondisi tersebut terganggu oleh gejolak sosial, misalnya karena perang maka pemerintah akan lebih memperbesar pengeluarannya untuk membiayai kegiatan baru tersebut yaitu dengan menaikkan tarif pajak. Namun, kebijakan pemerintah menaikkan

penerimaan dari sektor pajak melalui kenaikan tarif akan mengurangi dana swasta yang seharusnya digunakan untuk konsumsi dan investasi sehingga tingkat investasi dan konsumsi masyarakat menjadi turun. Keadaan ini disebut dengan efek pengalihan (*displacement effect*), yaitu karena adanya gejolak sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Di samping itu, untuk membiayai penanganan gejolak sosial atau perang pemerintah tidak hanya mengandalkan penerimaannya dari sector pajak tetapi sering menutupnya melalui pinjaman.

Apabila gejolak sosial atau perang telah dapat diatasi sehingga tercipta suasana aman maka pemerintah tidak lagi memerlukan dana untuk membiayai perang sehingga seharusnya pemerintah akan menurunkan tariff pajak pada suatu tingkat sebelum perang tersebut terjadi. Namun, pemerintah tidak melakukan kebijakan penurunan tarif karena pemerintah masih memerlukan dana untuk membayar utang. Jadi, adanya peningkatan pengeluaran pemerintah pada saat perang telah selesai selain karena peningkatan GNP juga karena ada kewajiban untuk mengembalikan utang beserta bunganya di samping ada kegiatan baru dari pemerintah setelah perang usai, kondisi ini disebut efek inspektasi (*inspection effect*). Pada tahap terakhir setelah adanya gejolak sosial tersebut akan menyebabkan terkonsentrasinya kegiatan baru di tangan pemerintah yang sebelumnya sebagian dari kegiatan tersebut ditangani oleh swasta. Kondisi ini disebut dengan efek konsentrasi (*concentration effect*).

Jadi, menurut Peacock dan Wiseman adanya ketiga efek tersebut, yaitu efek pengalihan, efek inspeksi, dan efek konsentrasi akan menyebabkan bertambahnya kegiatan pemerintah dan pengeluaran pemerintah. Secara material terjadinya peningkatan pengeluaran pemerintah disebabkan semakin tingginya tuntutan masyarakat atas pelayanan pemerintah dan semakin majunya teknologi serta peradaban manusia. Dengan kata lain, peningkatan pengeluaran pemerintah karena peningkatan fungsi dan tugas dari pemerintah sendiri, yaitu karena berikut ini.

#### 1) Perang

Di dalam sejarah setiap perang yang terjadi sudah pasti akan memerlukan biaya yang luar biasa besar dan merupakan pengeluaran yang tidak bisa ditunda karena tidak ada alasan penundaan perang karena ketidakterediaan dana dan sering pengeluaran untuk perang di luar kemampuan finansial negara. Apabila keputusan perang sudah diambil maka konsekuensinya adalah seluruh sumber daya yang dimiliki oleh bangsa akan dialokasikan untuk mencapai tujuan perang.

#### 2) Meningkatnya fungsi pertahanan keamanan

Untuk masa mendatang ketersediaan sumber daya yang semakin berkurang sementara kebutuhan manusia atas sumber daya terutama sumber daya alam yang terus meningkat sehingga pada akhirnya akan terjadi kelangkaan, sehubungan dengan hal tersebut ancaman dari pihak lain baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri perlu diwaspadai

oleh karena itu mutlak dilakukan pengamanan-pengamanan yang lebih baik mengikuti kemajuan teknologi.

3) Meningkatnya fungsi kesejahteraan

Seperti telah disebut di atas karena peradaban dan kebudayaan manusia yang terus berkembang terutama kemajuan teknologi yang semakin pesat maka tuntutan kesejahteraan masyarakat pun semakin tinggi sehingga pemerintah di dalam penyediaan pelayanan publik dan barang-barang publik juga mengikuti perkembangan tuntutan masyarakat.

4) Meningkatnya fungsi perbankan

Di dalam masyarakat modern peran uang adalah alat pembayaran, pengukur nilai dan sebagai alat penimbun/penyimpan kekayaan adalah sangat penting, namun karena lalu lintas uang semakin tinggi karena tumbuhnya sektor perdagangan.

5) Meningkatnya fungsi pembangunan.

6) Meningkatnya fungsi demokrasi.

---

## **PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH**

Pengeluaran pemerintah yang berupa *exhaustive* dan transfer akan berpengaruh terhadap perekonomian melalui pengeluaran pemerintah berarti pemerintah akan mengeluarkan sejumlah uang dengan demikian akan menciptakan daya beli dan permintaan dalam masyarakat. Secara makro pengeluaran pemerintah mempunyai pengaruh terhadap berikut ini.

### **PRODUKSI NASIONAL**

Pengeluaran negara, secara langsung atau tidak langsung akan memengaruhi sektor produksi. Pengeluaran pemerintah juga dapat dikatakan sebagai faktor produksi lainnya di samping faktor-faktor produksi lainnya yang berupa alam, modal, tenaga kerja dan manajemen (*entrepreneur*) karena pengeluaran pemerintah dapat menunjang tersedianya faktor-faktor produksi tersebut. Misalnya saja, pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan dan pelatihan akan meningkatkan potensisumberdaya manusia yang terdidik. Sumber daya manusia itu memperbesar faktor produksi yang berupa tenaga kerja yang dapat dimanfaatkan oleh sektor produksi. Pengeluaran pemerintah untuk fasilitas bidang keuangan akan mendorong kemudahan akses terhadap modal untuk produksi. Pengeluaran pemerintah secara langsung untuk pembelian barang-barang dan jasa-jasa juga berpengaruh terhadap kontinuitas produksi para produsen. Dalam hal ini, Jhon F. Due (1968) menyebutkan bahwa pemerintah dapat memengaruhi tingkat GNP (*Gross National Product*) nyata dengan mengubah berbagai faktor yang dapat dipakai dalam produksi, melalui program-program pengeluaran, misalnya pendidikan. Juga melalui program-program pembiayaannya yang dapat mengubah kesediaan para pemilik faktor untuk menyediakan faktor-faktor tersebut.

## **DISTRIBUSI PENDAPATAN**

Pengeluaran negara, secara langsung atau tidak langsung akan berpengaruh terhadap distribusi barang dan jasa. Ambil contoh hasil dari pengeluaran anggaran untuk membiayai fasilitas pendidikan, paling tidak akan menambah keterampilan sejumlah orang sehingga akan menjadi tenaga yang berpenghasilan relatif baik dan berdaya beli baik. Demikian pula subsidi yang dikeluarkan pemerintah untuk barang-barang dan jasa-jasa akan mempermudah masyarakat yang berdaya beli rendah menjadi mudah untuk memperoleh barang dan jasa tertentu. Jhon F. Due menyebutkan bahwa pemerintah dapat memengaruhi pola distribusi pendapatan riil melalui penyediaan keuntungan-keuntungan di satu pihak, dan pengurangan pendapatan riil dari sektor swasta di lain pihak, yang hasil akhirnya adalah satu pola pendapatan yang lain daripada bila tidak ikut campur tangan pemerintah.

## **KESEMPATAN KERJA**

Dalam kebijakan fiskalnya pemerintah dapat memperbaiki dan memelihara keseimbangan perekonomian dan meningkatkan pendapatan nasionalnya melalui target peningkatan PDB. Kebijakan fiskal itu dapat berupa pelaksanaan kebijakan surplus anggaran (*surplus budget*), defisit anggaran (*deficit budget/deficit spending*) kompensasi (*compensatory*), investasi umum (*public investment*) tergantung pada situasi ekonomi yang dihadapi atau iklim ekonomi yang diinginkan. Berkaitan dengan masalah perekonomian, Jhon F. Due melihat dari efek terhadap stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi. Dinyatakannya bahwa program-program pengeluaran serta pembiayaan akan dapat memengaruhi tingkat pencapaian *full-employment* dengan mengubah pengeluaran total dalam perekonomian, dan karenanya mengubah GNP. Program-program tersebut dapat juga memengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi.

## **KONSUMSI**

Secara langsung atau tidak langsung, pengeluaran pemerintah dapat mengubah atau memperbaiki pola dan tingkat konsumsi masyarakat terhadap barang-barang dan jasa-jasa yang disediakan langsung oleh pemerintah maupun mekanisme pasar. Misalnya penambahan penyediaan barang yang bersifat kolektif maupun barang-barang lain yang harganya disubsidi oleh pemerintah. Berkaitan dengan konsumsi, Jhon F. Due melihatnya dari sisi efek alokasi anggaran dan efisiensi. Pemerintah mengalokasikan kembali sumber-sumber ekonomi dari berbagai barang ke barang-barang/jasa-jasa lainnya dengan memproduksi barang umum dan barang-barang/jasa-jasa yang mengandung keuntungan eksternal. Kegiatan pemindahan ini mengubah alokasi dari sumber-sumber ekonomi karena masing-masing para pemberi dan penerima mempunyai pola pengeluaran yang berlainan. Pajak-pajak yang dipakai untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut dapat mengakibatkan realokasi dari sumber-sumber ekonomi.

Pemerintah dapat memengaruhi efisiensi dalam perilaku masyarakat dalam kegiatan ekonomi.

---

## **PENYEBAB PENINGKATAN PENGELUARAN PEMERINTAH**

Pengeluaran pembiayaan merupakan suatu bentuk pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang pada suatu saat akan diterima kembali, sedangkan belanja adalah pengeluaran uang dari rekening kas umum negara/daerah yang tidak akan diterima kembali.

### **PEMBIAYAAN**

#### **1. Pembiayaan Pertahanan Dan Keamanan**

Untuk memelihara pertahanan negara, pemerintah memerlukan berbagai peralatan seperti senjata-senjata muktahir dan amunisi, tank, armada perang, seperti pesawat tempur dan pengangkut militer, kapal-kapal tempur laut, alat komunikasi militer, dan berbagai perlengkapannya.

#### **2. Pembiayaan Migrasi Penduduk**

Perpindahan masyarakat dari desa ke kota (urbanisasi) seringkali menyebabkan pemerintah harus memperbesar pengadaan barang-barang publik dan memfasilitasi kesempatan kerja di kota, sehingga diperlukan dana yang lebih besar untuk menanggulangi dampak urbanisasi.

#### **3. Pembiayaan Politik**

Pengeluaran yang paling utama adalah untuk membiayai pengeluaran yang berkaitan dengan kegiatan pembinaan politik terbuka, bantuan kampanye politik, pemungutan suara dan musyawarah-musyawarah di dewan perwakilan.

#### **4. Pembiayaan Diplomasi Internasional**

Untuk menjaga hubungan dengan negara-negara lain, pembukaan perwakilan diplomatik di negara-negara tetangga dan negara-negara sahabat lainnya tidak dapat dihindarkan. Pembayaran untuk gaji dan honor pegawai perwakilan serta pembiayaan berbagai kegiatan diplomasi di bidang politik maupun ekonomi memerlukan biaya yang besar, yang harus ditanggung oleh pemerintah.

#### **5. Pembiayaan pendidikan, kebudayaan dan kesehatan**

Untuk membangun sumber daya manusia yang terampil, tangguh dan berdaya saing memerlukan pembangunan fasilitas pendidikan yang baik yang tentu saja memerlukan biaya yang besar. Sekarang dicanangkan biaya pendidikan sekitar 20% dari jumlah keseluruhan pengeluaran negara. Demikian juga untuk pemeliharaan budaya dan pengembangannya menjadi masyarakat yang lebih modern dan pemeliharaan kesehatan masyarakat diperlukan biaya yang besar.f.

#### **6. Pembiayaan untuk ganti rugi**

Pengambilan aset milik masyarakat untuk kepentingan negara tidak dapat dilakukan begitu saja. Pemerintah harus menyediakan dana yang besar untuk ganti rugi.



### 7. Pembiayaan Kebangkrutan Usaha

Kebangkrutan usaha milik pemerintah pusat/daerah atau kebangkrutan usaha bidang keuangan seperti bank, selama pemerintah masih memberikan jaminan penuh atas jumlah penyertaan atau deposito/tabungan, maka akan mengakibatkan pemerintah harus menyediakan dana untuk menjamin kerugian yang diderita masyarakat.

### 8. Pembiayaan infrastruktur

Untuk menunjang kelancaran ekonomi di berbagai bidang, dari waktu ke waktu pemerintah harus melakukan banyak pembangunan infrastruktur, sehingga untuk kepentingan itu pemerintah harus selalu mengalokasikan dananya.

## BELANJA PEMERINTAH

Berdasarkan jenisnya, belanja pemerintah dapat dibedakan menjadi:

#### a. *Wasteful Spending*

Kondisi dimana belanja pemerintah memberikan manfaat yang lebih kecil dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Apabila pemerintah mengeluarkan biaya sebesar Rp 1 miliar untuk transportasi umum ternyata kemudian manfaatnya hanya sebesar Rp 700 juta, maka dikatakan bahwa terjadi '*Wasteful Spending*' sebesar Rp 300 juta.

#### b. *Productive Spending*

Apabila dari belanja pemerintah memberikan manfaat yang lebih besar dari pada biaya yang dikeluarkan. Contohnya adalah pembangunan jembatan umum yang membutuhkan biaya sebesar Rp 500 juta, ternyata kemudian memberikan manfaat sebesar Rp 900 juta. Hal ini berarti terjadi '*Productive Spending*' Rp 400 juta.

#### c. *Transfer Payment*

Yaitu apabila jumlah manfaat yang diterima dan biaya yang dikeluarkan sama besarnya. Misalnya, pemerintah mengenakan pajak untuk menolong korban bencana alam yang disalurkan melalui Palang Merah Indonesia (PMI), dimana PMI menerima dana sebesar jumlah pajak yang ditarik pemerintah tersebut.

Menurut sifatnya, belanja negara dapat dibedakan menjadi:

a. *Temporary Spending* : yaitu pembiayaan yang hanya dilakukan untuk satu kali waktu saja. Contohnya yaitu pengeluaran untuk pembangunan jalan raya, jembatan dan lainnya.

b. *Permanent Spending* : yaitu pembiayaan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus dalam periode tertentu. Contohnya yaitu biaya untuk pemeliharaan jalan raya yang harus dikeluarkan setiap tahunnya.

---

## KELOMPOK PENGELUARAN PEMBIAYAAN NEGARA

Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN) Indonesia, pengeluaran negara/pemerintah (*government expenditure*) dibedakan menjadi dua, yaitu pengeluaran yang dimasukkan sebagai kelompok belanja dan pengeluaran yang dimasukkan sebagai kelompok pengeluaran pembiayaan.

## **1. Belanja Negara**

### a. Belanja pemerintah pusat

#### 1. Pengeluaran rutin

- Belanja pegawai
- Subsidi
- Belanja barang
- Belanja hibah
- Belanja modal
- Bantuan sosial
- Pembiayaan bunga utang
- Belanja lain-lain

#### 2. Pengeluaran pembangunan

- Pembiayaan pembangunan rupiah
- Pembiayaan proyek

### b. Dana yang dialokasikan ke daerah

#### 1. Dana perimbangan

- Dana bagi hasil
- Dana alokasi umum
- Dana alokasi khusus

#### 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang /Penyesuaian Belanja Operasi dan Belanja Modal sebagaimana diuraikan di atas disajikan berdasarkan jenis belanja. Dalam hal belanja disajikan menurut fungsinya seperti contoh berikut.

Belanja:

- Pelayanan umum
- Kesehatan
- Pertahanan
- Ketertiban dan keamanan
- Periwisata, budaya dan agama
- Ekonomi
- Lingkungan hidup
- Pendidikan
- Perumahan dan fasilitas umum
- Perlindungan sosial

## **2. Pengeluaran Pembiayaan**

### a. Pengeluaran Obligasi Pemerintah

### b. Pembayaran Pokok Pinjaman Luar Negeri

### c. Pembayaran lain-lain.

Secara umum, Indonesia termasuk negara berkembang, terutama jika dilihat dari sudut pandang kemampuan ekonomi masyarakat. Sebagai parameter, pendapatan perkapita Indonesia (USD 1.604) masih berada di bawah rata-rata negara-negara ASEAN (USD 1.890) pada tahun 2007. Namun ini bukan berarti secara mutlak bahwa Indonesia, dari sudut pandang teori pengeluaran, dipastikan berada pada tahap awal perkembangan ekonomi.

Teori pengeluaran negara Musgrave dan Rostow lebih menekankan pada proporsi belanja suatu negara dalam memandang perkembangan ekonomi. Tahap perkembangan ekonomi lebih dinilai dari pertanyaan apa saja sektor yang dijadikan prioritas oleh pemerintah dalam menetapkan kebijakan belanja pemerintah. Dari situ akan terlihat perbedaan arah pembangunan sebuah negara. Negara pada tahap awal perkembangan, karena masih minim infrastruktur, tentu akan lebih menekankan anggaran negara untuk investasi modal yang lebih bersifat *starting development*, seperti pembangunan gedung perkantoran daerah, gedung pendidikan, pasar, jalan umum, maupun gedung pelayanan kesehatan. Dalam hal ini, masyarakat masih bergantung pada peran sentral pemerintah dalam lalu lintas pemenuhan kebutuhan dan peran swasta masih belum begitu dirasakan. Hal ini bisa berarti sektor swasta masih memulai investasi atau sudah relatif lama berdiri namun belum berkembang sehingga belum dominan dalam sistem perekonomian.

Pada tahap lanjut ekonomi, dijelaskan oleh Musgrave dan Rostow bahwa pengeluaran negara lebih bersifat meningkatkan mutu layanan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, pemanfaatan teknologi mutakhir dalam pelayanan kesehatan. Bisa juga dengan meningkatkan standar pendidikan menuju ruang lingkup yang lebih luas, seperti Sekolah Bertaraf Internasional. Muncul juga kebutuhan baru akan adanya program perawatan lingkungan maupun penyediaan sarana rekreasi masyarakat. Yang jelas, pemerintah tidak lagi memfokuskan anggaran untuk pembangunan gedung dan pengadaan prasarana. Adapun kebijakan yang menyinggung fasilitas pemerintah lebih bersifat memperbaharui dan memelihara.

Indonesia memiliki wilayah negara yang amat luas. Tidak mudah mengklasifikasikan Indonesia termasuk negara dalam tahap awal perkembangan ekonomi, tahap menengah, atau tahap lanjut pembangunan ekonomi. Ini disebabkan adanya perbedaan kemajuan pembangunan yang cukup signifikan di masing-masing wilayah. Ini juga menyangkut tingkat kemajuan pendidikan dan kesejahteraan masyarakat. Tidak adil jika Pulau Jawa dijadikan standar kemajuan negara dengan alasan disitu berdiri Ibukota Negara Indonesia atau terpadat penduduknya. Tapi terlalu naif juga jika kemajuan Indonesia diukur dari perkembangan Pulau Papua. Jika kita jadikan kebijakan pemerintah di Pulau Jawa sebagai acuan, maka Indonesia bisa dikategorikan sebagai negara pada tahap lanjut pembangunan ekonomi. Namun sebaliknya yang akan terjadi jika kita menggunakan pulau-pulau yang berada di ujung nusantara, seperti pulau Papua, Maluku, atau Nusa Tenggara sebagai tolak ukur. Pada wilayah tersebut, pembangunan masih sangat minim sehingga bisa dikategorikan bahwa negara masih berada pada tahap awal perkembangan ekonomi. Namun sebagai standar, perkembangan ekonomi sebuah negara lebih tepat jika dinilai dari kebijakan pemerintah pusat yang merupakan kebijakan umum suatu negara. Di Indonesia, pengeluaran negara secara konstitusional tercermin dalam APBN dan APBD.





# **PENERIMAAN NEGARA**

---

## **PENERIMAAN NEGARA**

Penerimaan negara adalah pemasukan negara yang digunakan sebagai sumber pendanaan kegiatan dan kebutuhan negara dalam rangka pembangunan negara. Penerimaan Negara membahas tentang beberapa sumber-sumber negara memperoleh pendapatan. Pada teori penerimaan ini menganalisa tentang perbandingan keuntungan dan kerugian dari berbagai bentuk pemasukan dan membahas prinsip-prinsip yang harus dilakukan terhadap pilihan-pilihan itu yaitu, terhadap bermacam-macam sumber pemasukan negara seperti pajak, retribusi, keuntungan perusahaan negara, denda, sumbangan masyarakat, dll.

---

## **SUMBER-SUMBER PENERIMAAN NEGARA**

Di samping pemerintah mempunyai kewajiban untuk melakukan pengeluaran negara karena tugas dan fungsinya, pemerintah juga mempunyai beberapa hak, diantaranya hak untuk mencari sumber-sumber pendapatan. Penerimaan pemerintah (*government revenue*) adalah semua penerimaan kas umum (kas pemerintah pusat atau kas daerah) dari berbagai sumber yang sah, yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah pusat atau daerah (Atep, 2004: 51).

Dalam arti luas penerimaan negara adalah seluruh penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang-barang dan jasa-jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pencetakan uang, pinjaman pemerintah, menjalankan berbagai pungutan dari masyarakat yang didasarkan pada undang-undang.

Sumber-sumber penerimaan negara:

1. Pajak
2. Retribusi
3. Keuntungan dari perusahaan negara.
4. Denda dan sita.
5. Sumbangan, hadiah dan hibah.
6. Pencetakan uang.
7. Pinjaman atau utang.
8. Undian negara.

## **PAJAK**

### **Pendapatan Pajak**

Pendapatan pajak adalah pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang diatur dalam undang-undang tanpa balas jasa secara langsung. Pendapatan negara berasal dari pajak. Secara garis besar berbagai jenis pajak yang dipungut pemerintah dapat dibedakan kepada dua golongan yaitu pajak langsung dan pajak tak langsung. Pajak langsung berarti jenis pungutan pemerintah yang secara langsung dikumpulkan dari pihak yang wajib membayar pajak. Setiap individu yang bekerja dan perusahaan yang menjalankan kegiatan dan memperoleh keuntungan wajib membayar pajak. Sedangkan, Pajak tak langsung adalah pajak yang bebannya dapat dipindah-

pindahkan kepada pihak lain. Diantara jenis pajak tak langsung yang penting adalah pajak impor dan pajak penjualan. Pendapatan pajak berasal dari pajak pusat dan pajak daerah:

- 1) Pajak Pusat (wewenang pemajakan berada di tangan pemerintah pusat)
  - a) Pajak penghasilan (PPh)
  - b) Pajak Pertambahan Nilai (PPN)
  - c) Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (PPnBM)
  - d) Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
  - e) Bea Materai
  - f) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
  - g) Bea Masuk
  - h) Cukai Tembakau dan Ethil Alkohol beserta Hasil Olahannya
- 2) Pajak Daerah (wewenang pemajakannya berada di tangan pemerintah daerah)
  - a) Pajak daerah propinsi
    - (1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Kendaraan di Atas Air;
    - (2) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
    - (3) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dan Kendaraan di Atas Air,
    - (4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
  - b) Pajak Daerah Kabupaten/Kota
    - (1) Pajak Hotel dan Restaurant (PHR)
    - (2) Pajak Restoran
    - (3) Pajak Hiburan
    - (4) Pajak Reklame
    - (5) Pajak Penerangan Jalan
    - (6) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
    - (7) Pajak Parkir.

### **Pendapatan Non Pajak**

Pendapatan non pajak adalah pendapatan negara selain dari pajak. Pendapatan non pajak berasal dari:

1. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah, (antara lain penerimaan jasa giro, sisa anggaran pembangunan, sisa anggaran rutin).
2. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam (segala kekayaan alam yang terdapat diatas, permukaan dan di dalam bumi yang dikuasai negara, antara lain royalti di bidang pertambangan).
3. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan (antara lain dividen atau bagian laba pemerintah dari BUMN, dana pembangunan semesta, dan hasil penjualan saham pemerintah dalam BUMN).
4. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah (antara lain pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan

- pelatihan, pemberian hak paten, merek, hak cipta, pemberian visa dan paspor, serta pengelolaan kekayaan negara yang tidak dipisahkan).
5. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi (antara lain lelang barang rampasan Negara dan denda).
  6. Penerimaan yang berupa hibah yang merupakan hak pemerintah (adalah penerimaan negara berupa bantuan hibah dan atau sumbangan dari dalam dan luar negeri baik swasta maupun pemerintah yang menjadi hak pemerintah, kecuali hibah dalam bentuk natura yang secara langsung untuk mengatasi keadaan darurat seperti bencana alam atau wabah penyakit yang tidak dicatat dalam APBN).
  7. Penerimaan lainnya yang diatur dalam UU tersendiri.

## **RETRIBUSI**

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Yang menjadi obyek retribusi daerah adalah:

### 1) Retribusi jasa umum

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum dogolongkan sebagai retribusi jasa umum. Obyek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:

- a) Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b) Retribusi Pelayanan persampahan/Kebersihan;
- c) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan umum;
- f) Retribusi Pelayanan Pasar;
- g) Retribusi Pengujian Kendaraan bermotor;
- h) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k) Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l) Retribusi pelayanan tera-tera Ulang;
- m) Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
- n) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

### 2) Retribusi jasa usaha,

Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau



- b) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis retribusi jasa usaha adalah:

- a) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- b) Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
- c) Retribusi tempat pelelangan
- d) Retribusi terminal
- e) Retribusi tempat khusus parkir
- f) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- g) Retribusi rumah potong hewan
- h) Retribusi pelayanan kepelabuhanan
- i) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
- j) Retribusi penyeberangan di air; dan
- k) Retribusi penjualan produksi usaha daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 BAB VI tentang Pajak dan Retribusi Pasal 136, obyek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah.

### **KEUNTUNGAN DARI BUMN/BUMD**

Pemerintah memiliki unit usaha untuk menambah pemasukan negara, yaitu BUMN dan BUMD. Sebagian dari keuntungan Badan Usaha tersebut akan diberikan kepada pemerintah sebagai pemilik BUMN dan BUMD.

Keberadaan Badan Usaha milik pemerintah, selain untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat, juga untuk mengendalikan harga komoditas agar tidak dikendalikan para pemilik modal.

Contoh BUMN:

- a) PT Telkom
- b) Perusahaan Daerah Air Minum
- c) Bulog
- d) PT Pertamina
- e) PT Garuda Indonesia
- f) PT Balai Pustaka
- g) Dan lain-lain

### **DENDA DAN SITA**

Pemberian denda dan sita merupakan bentuk penegakan hukum agar masyarakat lebih disiplin dengan memberikan hukuman finansial bagi para pelanggar aturan. Pemberian denda dan sita aset dilakukan bagi mereka yang melanggar peraturan yang sudah ditetapkan pemerintah.

Contoh denda dan sita:

- a) Denda terhadap pelanggar lalu lintas
- b) Denda keterlambatan pembayaran pajak
- c) Sita barang ilegal

## **SUMBANGAN, HADIAH DAN HIBAH**

Pemerintah Indonesia bisa mendapat sumbangan, hadiah, maupun hibah dari berbagai pihak, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Tidak seperti pinjaman yang harus dikembalikan beserta bunga, sumbangan/ hadiah/ hibah tidak wajib untuk dikembalikan. Besarnya penerimaan negara dari sumbangan, hadiah, dan hibah tersebut jumlahnya tidak dapat dipastikan karena tergantung pihak yang memberikannya.

Contoh sumbangan, hadiah, hibah:

- a) Sumbangan untuk dana penanggulangan bencana alam yang diberikan pihak asing
- b) Hibah tanah yang diberikan individu kepada pemerintah

## **PENCETAKAN UANG**

Pemerintah bisa saja mengalami defisit, dan jika hal ini terjadi maka salah satu cara untuk menutup defisit tersebut adalah dengan mencetak uang lebih banyak. Namun, jumlah uang yang dicetak harus dikendalikan dengan baik oleh pemerintah karena jumlah uang yang beredar terlalu banyak dapat mengakibatkan inflasi.

## **PINJAMAN ATAU UTANG**

Utang atau dalam konteks ini utang negara berdasarkan Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 merupakan jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat dan/atau kewajiban pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lain yang sah.

Utang sering kali menjadi permasalahan yang pelik dalam lingkup nasional, karena telah tertanam dalam benak mayoritas masyarakat sebuah doktrin general yang memberikan sinyal buruk terhadap utang, khususnya utang negara. Namun ternyata utang merupakan salah satu bagian penting dalam menetapkan kebijakan fiskal (APBN) dimana juga merupakan bagian dari suatu sistem besar yang disebut pengelolaan ekonomi.

Ketika terjadi defisit, selain mencetak uang pemerintah juga dapat melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Kelemahannya adalah, pemerintah harus membayar hutang berikut dengan bunganya.

Sumber pinjaman uang ini bisa didapatkan dari institusi perbankan, institusi non perbankan, pemerintah, maupun individu.

## **UNDIAN NEGARA**

Undian berhadiah ini bisa diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia dengan menunjuk salah satu institusi sebagai pelaksananya. Keuntungan yang diperoleh pemerintah adalah selisih dari penerimaan uang undian dikurangi biaya operasional dan hadiah yang diberikan kepada pemenang. Contoh undian berhadiah: Undian Bank BRI berhadiah mobil, semakin banyak transaksi maka nasabah semakin berpeluang memenangkan undian.

---

## **PENERIMAAN NEGARA DALAM STRUKTUR APBN**

Penerimaan negara dalam struktur APBN:

1. Pendapatan negara dan hibah
  - a. Penerimaan dalam negeri
    - 1) Penerimaan perpajakan
      - a) Pajak dalam negeri
        - (1) Pajak penghasilan.
        - (2) Pajak pertambahan nilai.
        - (3) Pajak bumi dan bangunan.
        - (4) Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.
        - (5) Cukai.
        - (6) Pajak lainnya.
      - b) Pajak perdagangan luar negeri
        - (1) Bea masuk.
        - (2) Pajak ekspor/bea keluar.
    - 2) Penerimaan negara bukan pajak
      - a) Penerimaan SDA.
      - b) Bagian laba BUMN.
      - c) PNBPN lain.
      - d) Sisa surplus BI.
  - b. Hibah
2. Penerimaan pembiayaan
  - a. Penerimaan sektor perbankan.
  - b. Privatisasi BUMN.
  - c. Penjualan aset.
  - d. Penjualan obligasi pemerintah.
  - e. Pinjaman luar negeri.

Penerimaan negara Sektor Pajak merupakan penerimaan negara yang sifatnya swadaya sebagai sumber pembiayaan negara karena berdasar pada kemampuan keuangan sendiri. Pengertian pajak adalah iuran dari rakyat kepada negara yang pemungutannya bersifat memaksa dengan berdasar pada undang-undang, tanpa ada kontra prestasi kembali secara langsung. Jadi, negara adalah satu-satunya lembaga yang berhak untuk melakukan pemungutan pajak kepada rakyatnya, apabila ada lembaga yang melakukan pemungutan atau penghimpunan dana dari masyarakat maka tidak dapat disebut sebagai pajak. Demikian pula dengan kontra prestasi yang diberikan atas pembayaran pajak tersebut bersifat tidak langsung karena atas pembayaran pajak ini masyarakat tidak mendapat imbalan secara langsung tetapi kontra prestasi tersebut dapat diberikan secara tidak langsung misalnya berupa fasilitas atau barang-barang publik yang disediakan oleh pemerintah berupa sarana prasarana transportasi, pelayanan kesehatan, dan perlindungan keamanan. Pemungutan pajak oleh negara kepada rakyat sudah sejak lama dilakukan, yaitu pada masyarakat yang masih tradisional di mana rakyat diberi kewajiban untuk memberikan sebagian hasil pertanian maupun

peternakannya kepada raja sebagai sebuah imbalan dari kewajiban raja melindungi keselamatan dan keamanan masyarakat dari ancaman suku lain. Kemudian dalam perkembangannya upeti tersebut tidak diberikan dalam bentuk natura karena dalam masyarakat sudah mengenal uang sebagai alat tukar. Pemungutan pajak oleh negara mulai berkembang pertama kali di Inggris pada abad XII di mana pada waktu itu pemerintah melakukan pemungutan pajak kekayaan umum walaupun masih dalam bentuk yang sederhana. Perkembangan perpajakan sampai dengan abad XIX ditandai dengan penyempurnaan sistem perpajakan hingga sekarang karena fungsi pemungutan pajak dalam sistem perekonomian modern tidak hanya sebagai alat untuk memungut dana dari masyarakat, tetapi juga berfungsi untuk mengatur perekonomian. Dilihat dari awal timbulnya pemungutan pajak adalah semata-mata sebagai sumber pembiayaan kegiatan oleh karena itu pemerintah berusaha meningkatkan penerimaan pajak sebesar-besarnya tetapi pada sisi lain dengan pemungutan pajak akan mengurangi pendapatan masyarakat sehingga pendapatan disposabelnya menjadi lebih kecil yang kemudian masyarakat akan mengurangi konsumsinya. Walaupun pajak merupakan pendapatan negara yang utama, namun melalui pemungutan pajak akan menimbulkan pengaruh terhadap perekonomian, yaitu terhadap investasi, tabungan, konsumsi, dan kemauan masyarakat untuk bekerja. Sehubungan dengan hal tersebut dengan pemungutan pajak selain sebagai sumber pembiayaan negara tetapi dengan pemungutan pajak bisa berfungsi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, menjaga stabilisasi ekonomi, melindungi produksi dalam negeri maupun menciptakan distribusi pendapatan yang lebih merata. Sehubungan dengan hal tersebut di dalam pemungutan pajak selalu melekat fungsi *budgetair* dan fungsi pengaturan (regular) secara bersamaan. Sekilas antara fungsi *budgetair* dan fungsi regular saling bertentangan karena melalui pemungutan pajak akan mengurangi tingkat kesejahteraan rakyat sebesar nilai pajak yang dibayarkan. Oleh karena pemungutan pajak merupakan pengaliran dana dari masyarakat kepada negara maka dalam pemungutan pajak pemerintah tidak boleh hanya menerapkan fungsi *budgetair* saja dan mengabaikan fungsi pengaturan demikian pula sebaliknya, tetapi dua fungsi tersebut dilakukan bersama-sama dan saling mendukung.

Di Indonesia sebelum tahun 1984 pemerintah lebih mengutamakan fungsi regular dibandingkan fungsi *budgetair*, hal ini bisa kita lihat dari kebijakan pemerintah memberikan banyak fasilitas pajak, misalnya kebijakan memberikan pembebasan pajak untuk jangka waktu tertentu (*tax holiday*) kepada investasi baru, yang dimaksudkan untuk menarik dan memberi kesempatan berkembangnya penanaman modal dalam negeri. Dari aspek finansial pemerintah tidak begitu mengutamakan sektor pajak sebagai sumber penerimaan negara karena Anggaran Pendapatan dan Belanja negara lebih banyak ditopang oleh sektor migas yang pada dekade awal tahun 1970-an mengalami *boom oil*. Namun, memasuki dekade tahun 1980 harga minyak dunia mengalami penurunan yang cukup tajam sehingga kondisi ini sangat memengaruhi pendapatan negara dan diperkirakan anggaran negara

mengalami defisit cukup besar. Untuk menyelamatkan Anggaran negara kemudian pemerintah mengambil kebijakan menjadikan pajak sebagai sumber penerimaan negara yang utama menggantikan sektor migas sehingga pada tahun 1983 pemerintah melakukan reformasi di bidang perpajakan, yaitu reformasi aspek regulasinya sampai dengan reformasi administrasi perpajakannya. Dengan melihat latar belakang tersebut dapat dikatakan bahwa sejak tahun 1983 dalam pemungutan pajaknya pemerintah lebih mengutamakan fungsi *budgetair* daripada fungsi regular hingga sekarang. Namun, kedua fungsi tersebut akan selalu melekat dalam setiap pemungutan pajak. Seperti telah disebut di atas bahwa dengan pemungutan pajak berarti pemerintah memberikan beban keuangan kepada masyarakat namun hendaknya beban tersebut tidak dirasakan terlalu memberatkan. Dan pada sisi lain pemerintah tetap mengandalkan pajak sebagai sumber pembiayaan kegiatan pemerintah.

---

## **DISTRIBUSI BEBAN NEGARA**

Hal penting dari inventarisasi sumber-sumber keuangan pemerintah di atas adalah pemecahan masalah mengenai prinsip-prinsip yang harus ditempuh untuk mendistribusikan beban pemerintah kepada anggota-anggota masyarakatnya. Kita lihat sekarang mengenai sumber penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak karena pajak adalah sumber penerimaan negara yang terbesar bagi negara-negara dimanapun.

Pajak di samping sebagai sumber penerimaan negara yang utama (fungsi budget) juga mempunyai fungsi lain yaitu sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian (fungsi pengatur). Sebagai alat anggaran (budgetary) pajak digunakan sebagai alat untuk mengumpulkan dana guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah, terutama kegiatan-kegiatan rutin.

Pajak dalam fungsinya sebagai pengatur (regulatory), dimaksudkan terutama untuk mengatur perekonomian guna menuju pada pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, mengadakan redistribusi pendapatan serta stabilisasi ekonomi, tetapi pengertian ini diperluas yaitu untuk mengatur kegiatan-kegiatan baik kegiatan produsen maupun konsumen dalam mencapai tujuannya masing-masing. Dengan melalui sistem perpajakan pemerintah dapat menghalangi dihasilkannya barang-barang tertentu yang tidak dikehendaki oleh pemerintah dan dapat pula pemerintah mencegah konsumsi barang-barang tertentu yang diperkirakan akan mengganggu kesehatan atau dianggap kurang penting oleh pemerintah. Sebaliknya dengan meringankan beban pajak atau menghapus pajak pemerintah dapat memajukan suatu kegiatan ekonomi tertentu.

## **SMITH'S CONONS**

Dalam mendistribusikan beban pemerintah atau dengan kata lain karena kegiatan pemerintah sebagian besar dibiayai oleh penerimaan dari pajak, maka berarti ada masalah pengenaan pajak kepada wajib pajak. Dalam

pengenaan pajak itu, Adam Smith telah mengajukan beberapa prinsip bagi pengenaan pajak yang baik disebut dengan "Smith's Conons", yaitu:

1. Prinsip kesamaan/keadilan (equity)  
Artinya ialah bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagian besar di dalam distribusi beban pajak itu, sehingga bukan beban pajak dalam arti uang yang penting, tetapi beban riil dalam arti kepuasan yang hilang.
2. Prinsip kepastian (certainty)  
Pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak, sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi pemerintah sendiri.
3. Prinsip kecocokan/kelayakan (convenience)  
Pajak jangan sampai terlalu menekan seorang wajib pajak, sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati melakukan pembayaran pajak kepada pemerintah.
4. Prinsip ekonomi (economy)  
Pajak hendaknya menimbulkan kerugian yang minimal dalam arti jangan sampai biaya pemungutannya lebih besar daripada jumlah penerimaan pajaknya. Smith's Canons ini masih dilengkapi oleh sarjana lain dengan satu prinsip lagi yaitu yang disebut dengan prinsip ketepatan (adequate). Pajak hendaknya dipungut tepat pada waktunya dan jangan sampai mempersulit posisi anggaran belanja pemerintah.

### **BENEFIT APPROACH DAN ABILITY TO PAY APPROACH**

Di samping prinsip-prinsip di atas guna menuju sistem perpajakan yang baik ada pendekatan lain yang disebut dengan "ability to pay approach" dan "benefit approach". Tampaknya pendekatan ini lebih mudah dilaksanakan yaitu pada pokoknya bahwa:

1. Benefit approach dengan kata lain adalah prinsip pengenaan pajak berdasarkan atas manfaat yang diterima oleh seorang wajib pajak dari pembayaran pajak itu kepada pemerintah. Hal ini seolah-olah disamakan dengan pembelian suatu barang atau jasa oleh seorang pembeli yaitu bahwa harga yang harus dibayar sesuai dengan barang/jasa atau manfaat yang dapat dinikmati oleh seorang pembeli barang/jasa tersebut. Kalau memang manfaat yang diperoleh dan dinikmati oleh seorang pembeli dalam hal ini adalah seorang pembayar pajak dapat diukur dengan pasti, maka tidak akan ada kesulitan untuk menggunakan pendekatan ini. Sayangnya sekali kita atau pemerintah tidak dapat mengukur secara obyektif mengenai manfaat barang-barang dan jasa-jasa yang diterima dari pemerintah dengan adanya pembayaran pajak itu karena kontribusi prestasinya tidak dapat diterima secara langsung oleh seorang wajib pajak.
2. Ability to pay approach, sering pula disebut sebagai prinsip kemampuan untuk membayar atau berdasarkan atas daya pikul seorang wajib pajak. Jadi yang dimaksud ialah bahwa seorang wajib pajak akan dikenai beban pajak sesuai dengan kemampuannya untuk membayar pajak. Wajib pajak

yang memiliki kemampuan membayar yang sama dikenai pajak yang sama bebannya (horizontal equity) dan wajib pajak yang kemampuannya berbeda dikenai pajak yang berbeda pula bebannya (vertical equity). Kemampuan untuk membayar pajak ini dapat diketahui dengan melihat besarnya pendapatan baik yang berasal dari tenaga kerja maupun yang berasal dari kekayaan serta besarnya pengeluaran seorang wajib pajak setelah pengeluaran konsumsi esensial. Sebenarnya untuk mengukur kemampuan seseorang untuk membayar pajak juga masih sukar, tetapi relatif lebih mudah daripada kita harus mengukur manfaat yang diterima dari adanya pembayaran pajak. Segi positif dari pendekatan kemampuan untuk membayar ini adalah bahwa pengorbanan atau beban riil yang hilang dari wajib pajak karena pembayaran pajak dapat diperkirakan dengan lebih tepat.

Kedua pendekatan di atas adalah berdasarkan atas prinsip kesamaan (equity) dimana prinsip kemanfaatan (benefit principle) berdasarkan atas kesamaan manfaat yang diterima oleh wajib pajak sesuai dengan pajak yang dibayarnya, sedangkan prinsip kemampuan membayar (ability to pay principle) berdasarkan atas kesamaan pengorbanan yang sesuai dengan kemampuan seorang wajib pajak untuk membayar pajak.

## **KONSEP EQUAL SACRIFICE**

Sehubungan dengan prinsip kemampuan untuk membayar pajak berdasarkan atas kesamaan, maka apa yang kita maksud dengan sama disini adalah pembayarannya dalam arti beban riil (real burden) yang diderita seorang wajib pajak. Beban riil ini kita ukur dengan besarnya kepuasan atau guna (utility) yang hilang karena pembayaran pajak tersebut.

Berhubung untuk mengukur kemampuan membayar pajak dapat dilihat dari tingkat pendapatan seorang wajib pajak, maka kita akan menggunakan anggapan bahwa pengorbanan yang diserahkan oleh wajib pajak sebagai individu dapat diukur sebagai fungsi dari pendapatan yang diserahkan kepada pemerintah. Jadi jelasnya ialah bahwa kepuasan/guna itu merupakan fungsi dari besarnya pendapatan seseorang.

Prinsip atas dasar pengorbanan (*sacrifice principle*) ini dapat kita golongkan menjadi 3 macam yaitu:

1. Kesamaan pengorbanan secara absolut (*equal absolute sacrifice*).
2. Kesamaan pengorbanan secara proporsional (*equal proportional sacrifice*).
3. Kesamaan pengorbanan secara marginal (*equal marginal sacrifice*).

Dengan keadaan seperti ini marilah kita lihat bagaimana sebenarnya yang dikehendaki oleh masing-masing prinsip kesamaan dalam pengorbanan (equal sacrifice approach) itu.

1. Dengan kesamaan pengorbanan absolut (*equal absolut sacrifice*).
2. Dengan kesamaan pengorbanan secara proporsional (*equal proportional-sacrifice*).
3. Dengan kesamaan pengorbanan batas (*equal marginal sacrifice*).

Sebagai suatu ikhtisar, yang dimaksud dengan:

Kesamaan pengorbanan absolut (*equal absolute sacrifice*) ialah bahwa pajak hendaknya dibebankan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga beban riil atau kepuasan/guna yang hilang dari masing-masing pembayar pajak itu adalah sama besarnya.

Untuk kesamaan pengorbanan yang proporsional (*equal proportional sacrifice*) berarti pajak hendaknya didistribusikan kepada wajib pajak sedemikian rupa sehingga jumlah kepuasan/guna yang hilang yang diderita masing-masing wajib pajak itu sebanding dengan seluruh kepuasan/guna total yang dimiliki oleh masing-masing wajib pajak tersebut dari jumlah pajak yang dimilikinya.

Prinsip kesamaan pengorbanan batas (*equal marginal sacrifice*) menghendaki agar pajak itu didistribusikan sedemikian rupa diantara wajib pajak sehingga masing-masing akan memiliki sejumlah pendapatan setelah dikenai pajak, yang dapat memberikan guna batas (marginal utility) yang sama. Atau dengan perkataan lain jumlah pengorbanan dalam arti kepuasan yang hilang bagi seluruh wajib pajak dalam perekonomian itu adalah yang paling minimum (*minimum aggregate sacrifice*).

#### a. Konsep Kesamaan Pengorbanan Absolut (*Equal Absolute Sacrifice*)

Konsep kesamaan pengorbanan absolut menghendaki luas trapesium ACDE = luas trapesium BFGH. Luas trapesium adalah jumlah sisi sejajar kali setengah tinggi. Oleh karena itu untuk menghitung luas trapesium ACDF dan luas trapesium BFGH harus dicari dahulu berapa panjang AC, ED, BF dan HG.

AC adalah guna batas satuan uang A yang terakhir yaitu =

$$\begin{aligned} MU_A &= 20 - 1/10(30) \\ &= 17 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} ED &= MU_{(A-3)} \\ &= 20 - 1/10(27) \\ &= 17.3 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} BF &= MU_B \\ &= 20 - 1/10(20) \\ &= 18 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} HG &= MU(20 - T_B) \\ &= 20 - 1/10(20 - T_B) \\ &= 18 + 1/10 T_B \end{aligned}$$

Ingat bahwa  $T_B$  adalah besarnya pajak yang harus dibayar oleh B dan inilah yang ingin kita ketahui nilainya.

$$\text{Luas trapesium ACDE} = (17 + 17.3) \times 1/2 (3) = 51.45$$

$$\begin{aligned} \text{Luas trapesium BFGH} &= (18 + 18 + 1/10 T_B) \times 1/2 T_B \\ &= 18 T_B + 1/20 T_B^2 \end{aligned}$$

#### b. Konsep kesamaan pengorbanan proporsional (*equal proportional sacrifice*)

Dalam prinsip kesamaan pengorbanan proporsional (*equal proportional sacrifice*). Dengan menggunakan data yang sama seperti pada contoh di atas, maka pemecahannya sebagai berikut: ingat bahwa untuk adanya equal



proportional sacrifice kita kehendaki bahwa luas trapesium ACDE dibagi luas trapesium OACR = luas trapesium HBFG dibagi luas trapesium OBFE.

**c. Konsep kesamaan pengorbanan batas (*equal marginal sacrifice*)**

Untuk konsep kesamaan pengorbanan batas (*equal marginal sacrifice*) atau konsep pengorbanan total yang minimum (*minimum aggregate sacrifice*) kita harus mengetahui terlebih dahulu berapa besarnya penerimaan pajak yang ditargetkan oleh pemerintah. Apabila jumlah pajak itu lebih kecil daripada perbedaan pendapatan, maka seluruh pajak itu dibebankan pada wajib pajak yang pendapatannya tinggi, sedangkan yang pendapatannya rendah bebas dari pembayaran pajak. Jadi seperti dikehendaki, pemerintah ingin mengumpulkan pajak sebesar Rp8.000,-, maka seluruhnya akan dibebankan pada A, dan B bebas pajak. Sedangkan kalau pajak yang ingin dikumpulkan sebesar Rp12.000,-, maka A akan kena pajak sebesar Rp11.000,- dan B hanya kena pajak sebesar Rp1.000,- karena perbedaan pendapatan mereka Rp10.000,- sehingga sisa pajak Rp2.000,- harus dibagi 2 antara A dan B. Jelas disini bahwa prinsip *equal marginal sacrifice* atau prinsip *minimum aggregate sacrifice* itu jauh bersifat lebih progresif daripada prinsip *equal proporsional sacrifice* dan lebih-lebih dibanding dengan prinsip *equal absolute sacrifice*.

---

## **SISTEM PERPAJAKAN DAN POLITIK PAJAK**

Setiap pajak terdiri dari sasaran atau obyek pajak (*tax base*) dan tarif pajak (*tax rate*). Obyek pajak adalah segala sesuatu yang dapat dikenai pajak yang dapat berupa pendapatan, barang-barang, kekayaan dan juga perpindahan hak milik atas barang-barang. Adapun jumlah penerimaan pajak adalah sama dengan obyek pajak kali tarif pajak atau  $T = B \times R$ , dimana T adalah penerimaan pajak, B adalah obyek pajak dan R adalah tarif pajak.

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

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

besarnya persentase pajak terhadap setiap tingka penghasilan adalah tetap atau dapat dikatakan tarif pajak rata-rata sama dengan tarif pajak marginal.

**Tabel 3.1**  
**Jumlah Pendapatan Dan Pajak Yang Harus Dibayar (Pajak Progresif)**

Pendapatan	Pajak	
	Jumlah	Persentase terhadap pendapatan
Rp1.000,-	Rp100,-	10,0
1.500,-	200,-	13,3
2.000,-	300,-	15,0

**Tabel 3.2**  
**Jumlah Pendapatan dan Pajak yang Harus Dibayar (Pajak Proporsional)**

Pendapatan	Pajak	
	Jumlah	Persentase terhadap pendapatan
Rp1.000,-	Rp100,-	10
1.500,-	150,-	10
2.000,-	200,-	10

Pada Tabel 5.2 pada tingkat pendapatan setinggi berapapun pajak yang dikenakan sebesar 10% dari besarnya pendapatan. Pada waktu pendapatan setinggi Rp1000,- pajaknya sebesar Rp100,-, pada saat pendapatan sebesar Rp2000,-, pajak yang dikenakan sebesar Rp200,-.

3. Pajak dikatakan regresif apabila pajak dikenakan dengan perkembangan yang kurang dari sebanding dengan perkembangan taxable capacity. Jadi dengan kata lain, dengan bertambahnya taxable capacity persentase pajak yang harus dibayar menjadi semakin kecil. Lihat contohnya pada Tabel 5.3.; atau dapat dikatakan tarif pajak rata-rata lebih rendah daripada tarif pajak marginal.

**Tabel 3.3**  
**Jumlah Pendapatan dan Pajak yang Harus Dibayar (Pajak Regresif)**

Pendapatan	Pajak	
	Jumlah	Persentase terhadap pendapatan
Rp1.000,-	Rp100,-	10,0
1.500,-	120,-	8,0
2.000,-	150,-	7,0

Pada Tabel 3.3., pada waktu pendapatan setinggi Rp1.000,-, pajak yang dipungut sebesar Rp100,- atau sama dengan 10% dari besarnya pendapatan, tetapi ketika pendapatan mencapai Rp2.000,-, pajak yang dikenakan juga lebih besar yakni Rp150,- dan ini hanya setinggi 7,5% dari pendapatan.

Berdasarkan atas pengertian-pengertian di atas, maka kita dapat mengatakan bahwa pajak pendapatan dan pajak kekayaan biasanya lebih bersifat progresif dan pajak penjualan lebih bersifat regresif. Hal ini disebabkan karena pemerintah biasanya berusaha untuk mengurangi kesenjangan dalam distribusi pendapatan, sehingga sistem pajak yang progresif dapat diterapkan pada pendapatan dan memang sulit untuk diterapkan pada pajak penjualan. Pajak penjualan bersifat regresif karena setiap transaksi yang sama dikenakan pajak penjualan yang sama tarifnya. Sehingga walaupun ada orang yang pendapatannya tinggi tetap dikenai pajak yang sama besarnya dengan orang yang pendapatannya rendah karena mereka mengadakan transaksi yang sama.

Walaupun demikian dalam praktik pembedaan-pembedaan tersebut tidaklah dapat kita pisahkan dengan tegas. Misalnya pajak radio. Untuk semua pesawat radio, baik dari macam apa saja dan dimiliki oleh orang-orang yang mempunyai taxable capacity yang berbeda-beda ternyata dikenakan pajak yang sama besarnya. Sama halnya bagi kendaraan bermotor dan kendaraan-kendaraan tidak bernerotor. Jadi sebenarnya kalau besar pajak itu dibandingkan dengan besarnya taxable capacity dari masing-masing pemilik barang-barang tersebut justru pajak itu bersifat regresif. Ini berarti bahwa walaupun pajak-pajak pada contoh di atas bersifat regresif, mereka bukanlah pajak penjualan.

---

## **PERGESERAN BEBAN PAJAK**

Masalah lain yang juga sangat menarik dalam pembicaraan mengenai sistem perpajakan ialah bahwa seringkali terjadi suatu jumlah pajak dibayar oleh seorang wajib pajak dan ternyata yang menderita/memikul beban pajaknya bukan seorang wajib pajak tersebut. Dengan kata lain wajib pajak tidak sama dengan seorang pemikul beban pajak. Jadi wajib pajak dapat menggeserkan sebagian atau seluruh beban pajak itu kepada orang lain.

Jadi masalah distribusi beban pajak (incidence of taxation) adalah masalah mengenai siapa sebenarnya yang memikul beban pajak yang terakhir setelah terjadi penggeseran.

Dalam pengertian ekonomis masalah dapat tidaknya beban pajak itu digeserkan membawa konsekuensi mengenai macam sifat pajak. Pajak yang bebannya dapat digeserkan disebut dengan pajak tidak langsung, sedangkan pajak yang bebannya tidak dapat digeserkan disebut pajak langsung.

Pajak-pajak yang bebannya dapat digeserkan biasanya adalah pajak penjualan, termasuk cukai. Cukai tembakau misalnya dikumpulkan oleh produsen rokok, tetapi yang menderita beban pembayaran cukai itu adalah konsumen rokok. Adapun cara menggeserkan beban pajak tersebut ialah dengan menaikkan dengan harga dari rokok tersebut. Disini dikatakan bahwa ada penggeseran beban pajak ke depan (forward shifting). Seandainya

produsen rokok itu tidak berhasil menaikkan harga rokoknya setelah dikenakan cukai tembakau, maka ia akan berusaha menggeser beban pajak itu ke belakang yaitu dengan menekan harga pembelian inputnya (dalam hal ini tembakau) dari penjual tembakau (petani misalnya). Jadi penggeseran ke belakang (*backward shifting*) merupakan lawan dari *forward shifting*.

Jelasnya perbuatan penggeseran beban pajak adalah perbuatan penghindaran diri dari pembayaran beban pajak yang sifatnya lunak, artinya tidak ada sanksi hukumnya dan banyak orang tidak mempersoalkannya. Oleh karenanya perbuatan penggeseran beban pajak itu tidak dapat kita katakana melanggar hukum.

Sebenarnya penggeseran beban pajak dapat diperinci dalam empat tahap, yaitu:

1. Tahap kesatu, beban pajak terletak pada orang (wajib pajak) yang mengadakan perhitungan pembayaran dengan negara. Ini berhubungan langsung dengan pengenaan pajak itu sendiri bagi orang yang membayar pajak di kantor pajak dan disebut dengan "*impact of taxation*".
2. Tahap kedua berupa penggeseran beban pajak, ini merupakan proses antara yaitu pemindahan beban pajak dari pembayar pajak kepada pemikul beban pajak. Tahap ini disebut dengan "*the shifting of taxation*".
3. Tahap ketiga, timbulnya beban moneter yang terakhir setelah terjadi penggeseran dan beban pajak tidak akan digeserkan lagi. Ini disebut dengan "*incidence of taxation*".
4. Tahap keempat, yaitu adanya konsekuensi-konsekuensi ekonomis dengan adanya "*incidence of taxation*" yang disebut dengan "*effect of taxation*". Misalnya ada kesenjangan yang semakin lebar dalam distribusi pendapatan dalam arti riil setelah pajak tersebut dikenakan.

Kemudian kita ingin mengetahui bagaimanakah terjadinya penggeseran beban pajak itu dan berapakah beban pajak yang dapat digeserkan oleh wajib pajak dan berapa pula yang harus ditanggungnya sendiri. Sehingga kita di sini berhubungan dengan masalah "*shifting of taxation*" (penggeseran beban pajak).



# **PINJAMAN/UTANG NEGARA**

---

## PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi suatu negara merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan suatu negara. Tingkat produktivitas suatu negara bisa juga dilihat dari pertumbuhan ekonominya. Sistem ekonomi yang dianut oleh suatu negara akan menentukan seberapa besar peran pemerintah dalam proses pertumbuhan, dan disertai dengan kebijakan yang dilakukan. Dalam konsep ekonomi, terdapat kebijakan fiskal yang merupakan pengelolaan anggaran pemerintah (*budget*) yang terdapat dalam anggaran pendapatan belanja negara (APBN) dalam rangka mencapai tujuan pertumbuhan. Keberhasilan pertumbuhan suatu negara juga ditentukan oleh berbagai faktor yang dimiliki masing-masing negara, salah satunya ketersediaan sumber daya baik modal dan sumber daya manusia.

Dengan kata lain tanpa adanya dukungan yang cukup kuat dari sumber daya ekonomi yang produktif, maka pembangunan ekonomi mustahil dapat dilaksanakan dengan baik. Kepemilikan sumber daya yang tidak merata diberbagai negara mendorong negara-negara di dunia melakukan hubungan bilateral untuk memenuhi segala kebutuhannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Pada banyak negara dunia ketiga, yang umumnya memiliki tingkat kesejahteraan rakyat yang relatif masih rendah, mempertinggi pertumbuhan ekonomi memang sangat mutlak diperlukan untuk mengejar ketertinggalan di bidang ekonomi dari negara-negara industri maju. Oleh karena masih relatif lemahnya kemampuan partisipasi swasta domestik dalam pembangunan ekonomi, mengharuskan pemerintah untuk mengambil peran sebagai motor penggerak pembangunan ekonomi nasional. Upaya pemerintah yang memfokuskan pada pertahanan dan peningkatan laju pertumbuhan ekonomi seringkali melebihi kemampuan dan daya dukung sumber daya ekonomi di dalam negeri yang tersedia pada waktu itu.

Pemerintah harus mendatangkan sumber daya ekonomi dari negara-negara lain untuk dapat memberikan dukungan yang cukup bagi pelaksanaan program pembangunan ekonomi nasionalnya. Pemerintah pada negara-negara yang sedang berkembang paling sering mendatangkan sumber daya ekonomi berupa sumber daya modal yang pada umumnya dari negara-negara industri maju untuk mendukung pembangunan nasionalnya. Hal ini terjadi karena adanya keterbatasan sumber daya modal dalam negeri. Sumber daya modal yang didatangkan dari luar negeri ini wujudnya bisa beragam, seperti penanaman modal asing (*direct investment*), berbagai bentuk investasi portofolio (*portofolio investment*) dan pinjaman luar negeri. Itu semua tidak diberikan sebagai bantuan cuma-cuma (*gratis*), tetapi dengan berbagai konsekuensi baik yang bersifat komersial maupun politis.

Pinjaman luar negeri memang pada satu sisi dapat mendukung program pembangunan nasional pemerintah, sehingga target pertumbuhan ekonomi nasional dan peningkatan pendapatan per kapita masyarakat meningkat. Tetapi pada sisi lain, diterimanya pinjaman luar negeri dapat menimbulkan masalah dalam jangka panjang, yang akan menjadi beban yang seolah-olah tak terlepas sehingga justru menyebabkan berkurangnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Pada masa krisis ekonomi, pinjaman luar negeri atau utang luar negeri Indonesia termasuk utang luar negeri pemerintah, telah meningkat drastis dalam hitungan rupiah. Sehingga menyebabkan pemerintah Indonesia harus menambah utang luar negeri yang baru untuk membayar utang luar negeri yang lama yang

telah jatuh tempo. Akumulasi utang luar negeri dan bunganya tersebut akan dibayar melalui APBN RI dengan cara mencicilnya pada tiap tahun anggaran. Hal ini menyebabkan berkurangnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat pada masa mendatang, sehingga jelas akan membebani masyarakat, khususnya para wajib pajak di Indonesia.

---

## **PENGERTIAN UTANG LUAR NEGERI**

Utang luar negeri atau pinjaman luar negeri, adalah sebagian dari total utang suatu negara yang diperoleh dari para kreditor di luar negara tersebut. Penerima utang luar negeri dapat berupa pemerintah, perusahaan, atau perorangan. Bentuk utang dapat berupa uang yang diperoleh dari bank swasta, pemerintah negara lain atau lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia.

---

## **PENYEBAB TERJADINYA UTANG LUAR NEGERI**

Sebagai sebuah negara yang terpuruk di bawah himpitan utang luar negeri dengan beban angsuran pokok dan bunga utang (dalam dan luar negeri) mencapai sepertiga APBN, Indonesia tentu patut dicatat sebagai sebuah negara Dunia Ketiga yang terperosok ke dalam kolonialisme utang. Sehubungan dengan itu, catatan perjalanan utang luar negeri Indonesia sebagaimana berikut menarik untuk dicermati. Masalah utang luar negeri bukanlah masalah baru bagi Indonesia. Walaupun masalah ini baru terasa menjadi masalah serius sejak terjadinya transfer negatif bersih (net negatif transfer) pada tahun anggaran 1984/1985, masalah utang luar negeri sudah hadir di Indonesia sejak tahun-tahun pertama setelah kemerdekaan. Sebagaimana diketahui, kemerdekaan Indonesia baru diakui oleh masyarakat internasional pada Desember 1949. Walaupun demikian, berbagai persiapan untuk memperoleh utang luar negeri telah berlangsung sejak 1947. Bahkan, pada tingkat wacana, perbincangan mengenai arti penting utang luar negeri bagi peningkatan kesejahteraan rakyat telah berlangsung sejak November 1945. Dengan latar belakang seperti itu, muncul anggapan bahwa setelah pengakuan kedaulatan, utang luar negeri segera hadir dalam catatan keuangan pemerintah.

Walaupun demikian, tidak berarti kehadirannya sama sekali bebas dari kontroversi. Sebagai negara bekas jajahan, para Bapak Pendiri Bangsa memiliki komitmen untuk mengembangkan sebuah ekonomi nasional berbeda dari ekonomi kolonial. Sebagaimana didefinisikan Soekarno, yang dimaksud dengan ekonomi kolonial adalah sebuah perekonomian yang memiliki tiga ciri sebagai berikut: merupakan sumber bahan baku bagi negara-negara industri, merupakan pasar bagi barang-barang hasil industri mereka, dan merupakan tempat berinvestasi bagi modal negara-negara industri tersebut (Weinstein, 1976:213) Komitmen untuk membangun ekonomi nasional yang berbeda dari ekonomi kolonial itu antara lain terungkap pada kuatnya hasrat para Bapak Pendiri Bangsa untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam penguasaan faktor-faktor produksi di tanah air.

Sebab itu, jika dilihat dari sudut utang luar negeri, sikap para Bapak Pendiri Bangsa cenderung mendua. Di satu sisi mereka memandang utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan yang sangat dibutuhkan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tetapi, disisi lain, mewaspadaai penggunaan utang luar negeri sebagai sarana untuk menciderai kedaulatan Indonesia, mereka cenderung menetapkan syarat yang cukup ketat dalam membuat utang luar negeri. Sikap waspada para Bapak Pendiri Bangsa terhadap bahaya utang luar negeri itu antara lain terungkap pada syarat pembuatan utang luar negeri sebagaimana dikemukakan oleh Muhammad Hatta berikut :

Pertama, negara pemberi pinjaman tidak boleh mencampuri urusan politik dalam negeri negara yang meminjam. Kedua, suku bunganya tidak boleh lebih dari 5 persen setahun. Ketiga, jangka waktu utang luar negeri harus cukup lama. Untuk keperluan industri berkisar 10-20 tahun. Sedangkan untuk pembangunan infrastruktur, harus lebih lama dari itu (Hatta, 1970, dalam Swasono dan Ridjal, 1992-201). Sikap waspada Soekarno-Hatta terhadap utang luar negeri itu ternyata tidak mengada-ada. Setidak-tidaknya terdapat tiga peristiwa penting yang membuktikan bahwa utang luar negeri memang cenderung dipakai oleh negara-negara pemberi pinjaman sebagai sarana untuk menciderai kedaulatan Indonesia. Peristiwa pertama terjadi tahun 1950. Menyusul kesediannya untuk memberikan pinjaman sebesar US\$ 100 juta, pemerintah Amerika kemudian menekan Indonesia untuk mengakui keberadaan pemerintah Bao Dai di Vietnam. Karena tuntutan tersebut tidak segera dipenuhi oleh Indonesia, pemberian pinjaman itu akhirnya ditunda pencairannya oleh Amerika (Weinstein. 1976: 210).

Peristiwa kedua terjadi tahun 1952. Setelah menyatakan komitmennya untuk memberikan pinjaman, Amerika kemudian mengajukan tuntutan kepada PBB untuk mengembargo pengiriman bahan-bahan mentah strategis seperti karet, ke Cina. Sebagai negara produsen karet dan anggota PBB, permintaan itu terpaksa dipenuhi Indonesia. Peristiwa yang paling dramatis terjadi tahun 1964. Menyusul keterlibatan Inggris dalam konfrontasi dengan Malaysia, pemerintah Indonesia menanggapi hal itu dengan menasionalisasikan perusahaan-perusahaan Inggris. Mengetahui hal itu, pemerintah Amerika tidak bisa menahan diri. Setelah sebelumnya mencoba menekan Indonesia untuk mengaitkan pencairan pinjaman dengan pelaksanaan program stabilitasi IMF, Amerika kemudian mengaitkan pencairan pinjaman berikutnya dengan tuntutan agar Indonesia segera mengakhiri konfrontasi dengan Malaysia. Campur tangan Amerika tersebut, di tengah-tengah maraknya demonstrasi menentang pelaksanaan program stabilisasi IMF di tanah air, ditanggapi Soekarno dengan mengecam utang luar negeri dan Amerika. Ungkapan "*go to hell with your aid*" yang terkenal itu adalah bagian dari ungkapan kemarahan Soekarno kepada Amerika. Puncaknya, tahun 1965, Soekarno memutuskan untuk menasionalisasikan beberapa perusahaan Amerika yang beroperasi di Indonesia. Perlawanannya yang sangat keras itu ternyata harus dibayar mahal oleh Soekarno. Menyusul memuncaknya krisis ekonomi-politik pada pertengahan 1960an, yaitu yang ditandai oleh terjadinya peristiwa pembunuhan terhadap 6 jenderal pada 30 September 1965, tepat tanggal 11 Maret 1966 Soekarno secara sistematis mendapat tekanan untuk menyerahkan kekuasaannya kepada Soeharto. Sebagaimana diketahui, selain menandai berakhirnya era Soekarno, peristiwa dramatis itu sekaligus menandai naiknya Soeharto sebagai penguasa baru di Indonesia.



---

## HASRAT BERHUTANG DAN DEBT TRAP

Berhutang bukan permasalahan baru bagi Indonesia. Sejak merdeka kebiasaan membiayai “pembangunan” dengan dana yang berasal dari hutang baik dalam maupun luar negeri masih dipelihara oleh para teknokrat yang mengelola perekonomian negara ini. Hasrat besar dibalik berhutang tersebut semakin terpelihara apik di Indonesia karena lembaga-lembaga donor seperti IMF, Bank Dunia, Asian Development Bank mengamininya. Bahkan secara khusus negara-negara yang ingin memberikan hutang kepada Indonesia tergabung dalam sebuah lembaga seperti IGII, CGI, Paris Club, London club dll.

Akibatnya sudah dapat dipastikan, “kecanduan” berhutang menyebabkan ketergantungan yang sangat parah kepada negara pendonor. Mengacu gambaran oleh Kwik Kian Gie dalam menjelaskan kondisi ketergantungan Indonesia, beliau menyatakan bahwa begitu parahnya ketergantungan Indonesia kepada hutang luar negeri saat ini, sehingga kita tidak dapat melepaskan diri lagi dari kenyataan bahwa yang memerintah Indonesia sudah bukan pemerintah Indonesia sendiri. Kita sudah kehilangan karena terjerumusnya pemerintah kita ke dalam lubang yang disebut jebakan utang (debt trap). Berikut adalah beberapa fakta yang menguatkan jebakan tersebut:

1. Pada saat Indonesia meminta bantuan kepada IMF untuk menghadapi krisis pada 1997, lembaga tersebut memaksakan kehendaknya untuk mengintervensi semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam letter of intent (LoI) terdapat 1.243 tindakan yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam berbagai bidang seperti perbankan, desentralisasi, lingkungan, fiskal, kebijakan moneter dan Bank Sentral, privatisasi BUMN serta jaring pengaman sosial. Dengan kata lain, keuangan negara sengaja dibuat bangkrut terlebih dahulu, dan melalui ketergantungan dalam bidang keuangan ini, Indonesia telah sepenuhnya dikendalikan oleh negara pemberi hutang dan lembaga keuangan internasional.
2. Tudingan bahwa lembaga seperti IMF dan Bank Dunia diboncengi atau didalarnya terdapat kepentingan perusahaan-perusahaan dari negara-negara kreditor memang benar adanya. Hal tersebut juga diakui oleh pemerintah AS. Selama kurun tahun 1980-an hingga awal 1990-an saja, IMF sudah menerapkan program penyesuaian struktural di lebih dari 70 negara berkembang yang mengalami krisis finansial. Setiap tahun, Bank Dunia juga memberikan sekitar 40.000 kontrak kepada perusahaan swasta. Sebagian besar kontrak ini jatuh ke perusahaan-perusahaan dari negara-negara maju. Jadi sangat jelas bahwa negara-negara pendonor sangat berkepentingan untuk memberikan negara berkembang untuk berhutang.

Departemen Keuangan AS mengaku, untuk setiap dollar AS yang dikontribusikan AS ke lembaga-lembaga multilateral, perusahaan-perusahaan AS menerima lebih kontrak pengadaan untuk program-program atau proyek-proyek yang dibiayai dengan pinjaman lembaga-lembaga tersebut. Hal tersebut tidak hanya terjadi pada pinjaman multilateral. Pinjaman bilateral seperti dari Jepang pun biasanya diikuti persyaratan sangat ketat yang menyangkut penggunaan komponen, barang, jasa (termasuk konsultan), dan kontraktor pelaksana untuk pelaksanaan proyek harus berasal dari Jepang. Melalui modus tersebut, Pemerintah Jepang selain bisa me-recycle eksekusi dana yang ada di dalam negerinya, juga sekaligus bisa menggerakkan perusahaan dalam

negerinya yang lesu lewat pengerjaan proyek-proyek yang dibiayaidengan dana hutang ini. Dari pinjaman yang digelontorkan tersebut, dana yang mengalir kembali ke Jepang dan negara-negara maju lain sebagai kreditor besar ketimbang yang dikucurkan ke Indonesia sebagai pengutang. Dapatdikatakan bahwa Indonesia sebagai negara debitor justru mensubsidi negara-negara kaya yang menjadi kreditornya.

3. Hutang dianggap sebagai biang dari kerusakan lingkungan yang terjadi di negara-negara yang sedang berkembang khususnya negara kreditor.

---

## **SEJARAH SINGKAT UTANG PEMERINTAH**

Eksplorasi sumber-sumber algaria perusahaan-perusahaan transnasional Amerika di Indonesia, telah berlangsung semenjak periode sejarah penjajahan hingga sekarang. Untuk kepentingan itulah Amerika Serikat senantiasa melakukan intervensi politik dan militer terhadap perkembangan situasi di Indonesia semenjak masa perang revolusi kemerdekaan Nasional Indonesia di tahun 1945 hingga sekarang. Dengan di fasilitasi pemerintahan koloniali hindia-belanda terutama setelah diberlakukannya Agrarische Wet pada tanggal 9 april 1870, perusahaan – perusahaan transnasional Amerika Serikat Caltex (California Texas Oil Corporation), pada tahun 1920-an telah meneguk laba di tengah kemelaratan rakyat Indonesia di bawah penindasan kolonialisme belanda. Untuk itulah paska proklamasi kemerdekaan Indonesia, Amerika Serikat merestui bahkan kendaraan dan seragam serdadu Belanda dituliskan US marines – invasi militer belanda.

Namun kemudian untuk menghindarkan wilayah-wilayah eksplorasi perusahaan-perusahaan transnasional Amerika terkena taktik bumi hangus dari kekuatan– kekuatan pemuda revolusioner bersenjata, Amerika memfasilitasi perundingan Indonesia – Belanda dan lewat konferensi meja bundar di Den Haag Belanda pada tahun 1949, wakil Amerika Serikat, Merle Cohran sebagai moderator, memihak belanda dan menuntut dua hal dari Indonesia. Cohran memaksa Indonesia menanggung hutang hindia belanda sebesar 1,13 miliar dollar Amerika. Sekitar 70 peren dari jumlah itu adalah hutang pemerintah colonial, yang 42 persennya merupakan biaya operasi militer dalam menghadapi revolusi pemuda Indonesia. Indonesia juga harus bersetuju semua investasi Belanda dan pihak asing lainnya di Indonesia akan dilindungi, tadinya Indonesia dijanjikan akan mendapat bantuan yang cukup besar dari Amerika Serikat untuk melunasi utang tersebut terbukti kosong belaka ketika ternyata yang diberikan hanya 100 juta dollar Amerika dalam bentuk kredit ekspor-impor yang harus dibayar kembali, namun dalam konteks kedaulatan nasional, konsesi paling penting yang dipaksakan Cohran adalah setengah bagian New Guinea (Irian Barat) yang secara geografis merupakan bagian Hindia – Belanda yang tidak diserahkan kepada Indonesia karena akan dibicarakan kemudian oleh Indonesia dan Belanda dalam waktu satu tahun.

---

## **BENTUK-BENTUK PINJAMAN**

### **BENTUK– BENTUK PINJAMAN LUAR NEGERI**

Bentuk pinjaman luar negeri dapat dilihat dari dua aspek, antara lain :

## 1. Sumber Dananya

Bisa dilihat dari sumber dananya, pinjaman luar negeri dapat dibedakan menjadi :

- a. *Pinjaman Multilateral* : yaitu pinjaman yang berasal dari badan-badan internasional, misalnya World Bank, Asian Development Bank (ADB), *Islamic Development Bank* (IDB)
- b. *Pinjaman Bilateral* : yaitu pinjaman yang berasal dari Negara-negara baik yang tergabung dalam CGI maupun antar Negara secara langsung (intergovernment)
- c. *Pinjaman Sindikasi* : yaitu pinjaman yang diperoleh dari beberapa bank dan lembaga keuangan bukan bank (LKBB) internasional. Pemberian pinjaman tersebut dikoordinir oleh satu bank / LKBB yang bertindak sebagai syndication leader. Pinjaman ini biasanya dalam jumlah besar dan bersifat komersil misalnya dengan tingkat suku bunga yang mengambang. Syarat-syarat pinjaman dituangkan dalam loan agreement merupakan consensus dan kesepakatan diantara pemberi pinjaman.

## 2. Segi Persyaratannya

Bila dilihat dari segi persyaratannya , pinjaman luar negeri dapat dibedakan menjadi :

- a. *Pinjaman Lunak* : yaitu pinjaman luar negeri pemerintah dalam rangka pembiayaan proyek-proyek pembangunan. Pinjaman lunak biasanya diperoleh dari Negara-negara yang tergabung dalam kerangka CGI maupun non CGI. Pengertian dengan dana sendiri atau dana pendampingan oleh pemerintah RI. Fasilitas kredit ekspor dapat dalam bentuk Suppliers Credit atau Buyers Credit.
- b. *Purchase Installment Sale Agreement* : yaitu pinjaman yang diberikan oleh perusahaan leasing untuk pembiayaan proyek pembangunan tertentu yang dituangkan dalam bentuk persetujuan jual beli dengan pembayaran angsuran. Besarnya pinjaman PISA adalah 100% dari nilai proyek.
- c. *Pinjaman Komersial* : yaitu pinjaman yang diterima dengan syarat yang ditetapkan berdasarkan kondisi pasar uang dan pasar modal internasional. Pinjaman ini lazim pula disebut cash loan karena pinjaman diterima dalam bentuk uang tunai dan penggunaannya lebih fleksibel atau tidak mengikat. Jumlah pinjaman komersial umumnya berjumlah besar karena pemberi pinjaman berupa sindikasi yang anggotanya terdiri atas perbankan dan lembaga-lembaga keuangan internasional.

Beberapa pertimbangan bagi pemerintah dalam menerima pinjaman komersial ialah :

1. mendukung penganekaragaman pinjaman atau memperluas sumber pinjaman yaitu memperoleh pinjaman dari perbankan dan lembaga keuangan bukan bank.
2. Jumlah pinjaman relative lebih besar dan tatacara penarikannya lebih mudah.
3. Penggunaan dana tidak terikat pada satu proyek tertentu namun lebih fleksibel, baik untuk di investasikan kembali, untuk membiayai proyek atau memperkuat cadangan devisa.

## MACAM DAN CIRI DARI UTANG NEGARA

Beberapa macam dari utang Negara :

1. Reproductive Debt, dijamin seluruhnya oleh kekayaan Negara dan sama besarnya.
2. Dead Wight Debt, Utang tanpa jaminan kekayaan.
3. Pinjaman sukarela dan pinjaman paksa.
4. Pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri.
5. Suku bunga pinjaman.

## **MASALAH YANG MENYEBABKAN UTANG NEGARA**

Beberapa masalah yang timbul akibat terjadinya utang luar negeri, antara lain :

1. Banyak modal yang dibutuhkan untuk membangun sarana dan prasarana. Pemerintah merupakan penggerak utama perekonomian di sebagian besar Negara – Negara yang sedang berkembang, oleh karena itu pemerintah membutuhkan banyak modal untuk membangun berbagai prasarana dan sarana, namun kemampuan financial atau keuangan yang dimiliki pemerintah masih terbatas atau kurang, disinilah munculnya utang kepada luar negeri.
2. Pemerintah Indonesia harus menambah utang luar negeri yang baru untuk membayar utang luar negeri yang lama telah jatuh tempo.
3. Datangnya modal dari luar negeri, modal dari luar negeri dapat digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional pemerintah, sehingga target pertumbuhan ekonomi nasional. Tetap pada sisi lain, diterimanya modal asing tersebut dapat menimbulkan berbagai masalah dalam jangka panjang, baik ekonomi maupun politik bahkan pada beberapa Negara yang sedang berkembang menjadi beban yang seolah – olah tak terlepas, yang justru menyebabkan berkurangnya tingkat kesejahteraan rakyatnya.

---

## **KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MENGATASI UTANG NEGARA**

Ada dua sektor yang diperhatikan untuk mengatasi utang Negara, yaitu: kebijakan pemerintah dalam sector ekonomi makro dalam sector ekonomi mikro. Sektor ekonomi makro menganalisis masalah tentang keseluruhan kegiatan perekonomian sedangkan sektor ekonomi mikro menganalisis mengenai bagian-bagian kecil dari keseluruhan kegiatan perekonomian.

### **PERMASALAHAN EKONOMI MAKRO**

- a. Masalah Kemiskinan dan Pemerataan  
Upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan ini melalui berbagai cara, misalnya Program IDT (Inpres Desa Tertinggal), KUK (Kredit Usaha Kecil), KMKP(Kredit Modal Kerja Permanen), PKT(Program Kawasan Terpadu), GN-OTA dan program wajib belajar.
- b. Krisis Nilai Tukar  
Dalam menghadapi nilai krisis tukar uang ini dengan melakukan intervensi di pasar untuk menyelamatkan cadangan devisa yang semakin menyusut. Pemerintah menerapkan kebijakan nilai tukar yang mengambang bebas sebagai pengganti kebijakan nilai tukar yang mengambang terkendali.
- c. Masalah Utang Negara

Untuk mengatasi ini, pemerintah melakukan penjadwalan ulang utang luar negeri dengan pihak meminjam. Pemerintah juga menggandeng lembaga-lembaga keuangan internasional untuk membantu menyelesaikan masalah ini.

d. Masalah Inflasi

Masalah inflasi dibedakan menjadi dua yaitu :

- Kebijakan Moneter : yaitu segala kebijakan pemerintah di bidang moneter (keuangan) yang dilakukan melalui Bank Indonesia dengan cara mengatur jumlah uang yang beredar, melalui kebijakan pemerintah dapat mempertahankan, menambah atau mengurangi jumlah uang yang beredar dalam upaya mempertahankan kemampuan ekonomi bertumbuh, sekaligus mengendalikan inflasi.
- Kebijakan fisik : yaitu kebijakan ekonomi yang digunakan pemerintah untuk mengelola perekonomian ke kondisi yang lebih baik atau diinginkan dengan cara mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah

e. Kebijakan Pertumbuhan Ekonomi dan Pengangguran

Untuk menekan angka pengangguran dan kemiskinan, pemerintah melakukan pelatihan bagi tenaga kerja sehingga tenaga kerja memiliki keahlian sesuai dengan lapangan kerja yang tersedia, pembukaan investasi baru, terutama yang bersifat padat karya, pemeberian informasi yang cepat mengenai lapangan kerja.

f. Masalah Perbankan dan Kredit Macet

Oleh karena itu pemerintah memutuskan untuk menyelamatkan bank yang mengalami masalah likuiditas tersebut dengan memberikan bantuan likuiditas. Namun untuk mengendalikan laju inflasi, bank sentral harus menarik kembali uang tersebut memulai operasi pasar terbuka. Hal ini dilakukan dengan meningkatkan suku bunga SBI.

## **PERMASALAHAN EKONOMI MIKRO**

a. Masalah Harga Beras

Salah satu campur tangan pemerintah dalam permasalahan ini ialah kebijakan pemerintah mengenai harga dasar dan harga tertinggi. Tujuan penentuan harga dasar adalah untuk membantu produsen, sedangkan harga tertinggi untuk membantu konsumen.

b. Meningkatkan Permintaan Beras

Untuk mengatasi pasokan beras ini, pemerintah melakukan program impor beras melalui tender terhadap beberapa perusahaan swasta nasional dan asing.

c. Kenaikan Harga BBM / Bahan Bakar Minyak

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah bersama para asosiasi pengusaha angkutan melakukan penyesuaian tarif angkutan umum dengan menetapkan tarif resmi bagi para pengusaha bus kota, angkutan kota dan taksi. Besarnya tarif resmi ini tentu tidak memberatkan konsumen atau juga tidak merugikan pengusaha angkutan umum.

---

## **DAMPAK HUTANG LUAR NEGERI**

Pertama, dampak langsung dari utang yaitu cicilan bunga yang semakin mencekik. Kedua, dampak yang paling hakiki dari utang tersebut yaitu hilangnya kemandirian akibat keterbelengguan atas keleluasaan arah pembangunan negeri, oleh si

pemberi pinjaman. Dapat dilihat pula dengan adanya indikator baku yang ditetapkan oleh Negara-negara donor, seperti arah pembangunan yang ditentukan. Baik motifnya politis maupun motif ekonomi itu sendiri.

Pada akhirnya arah pembangunan kita memang penuh kompromi dan disetir, membuat Indonesia makin terjepit dan terbelenggu dalam kebijakan – kebijakan yang dibuat Negara donor. Hal ini sangat beralasan karena mereka sendiri harus menjaga, mengawasi dan memastikan bahwa pengembalian dari pinjaman tersebut plus keuntungan atas pinjaman, mampu dikembalikan. Alih-alih untuk memfokuskan pada kesejahteraan rakyat, pada akhirnya adalah konsep asal jalan pada periode kepemimpinannya, juga makin membuat rakyat terjepit karena mengembalikan pinjaman tersebut diambil dari pendapatan Negara yang seharusnya untuk dikembalikan kepada rakyat yaitu kekayaan Negara hasil bumi dan pajak. Selain memberikan dampak seperti yang diatas, utang Negara memiliki berbagai dampak baik positif maupun negative yaitu :

### **DAMPAK POSITIF**

Dalam jangka pendek, utang Negara sangat membantu pemerintah Indonesia dalam upaya menutup deficit anggaran pendapatan dan belanja Negara, yang diakibatkan oleh pembiayaan pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan yang cukup besar. Dengan adanya utang Negara dapat membantu pembangunan Negara Indonesia, dengan menggunakan tambahan dana dari Negara lain. Laju pertumbuhan ekonomi dapat dipacu sesuai dengan target yang telah ditetapkan sebelumnya.

### **DAMPAK NEGATIF**

Dalam jangka panjang utang luar negeri dapat menimbulkan berbagai macam persoalan ekonomi ekonomi Negara Indonesia, salah satunya dapat menyebabkan nilai tukar rupiah jatuh (inflasi). Utang luar negeri dapat memberatkan posisi APBN RI, karena utang Negara tersebut harus dibayarkan beserta dengan bunganya. Negara akan di cap Negara miskin dan tukang utang, karena tidak mampu untuk mengatasi perekonomian Negara sendiri, (hingga membutuhkan campur tangan dari pihak lain).

Selain itu utang Negara bisa memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Membantu dan mempermudah Negara untuk melakukan kegiatan ekonomi.
2. Sebagai penurunan biaya bunga APBN.
3. Sebagai sumber investasi swasta.
4. Sebagai pembiayaan Foreign Direct Investment (FDI) dan kedalaman pasar modal.
5. Berguna untuk menunjang pembangunan nasional yang dimiliki oleh suatu Negara.

---

## **SOLUSI TERHADAP KETERGANTUNGAN UTANG LUAR NEGERI**

Pertama, meningkatkan daya beli masyarakat, yakni melalui pemberdayaan ekonomi perdesaan dan pemberian modal usaha kecil seluasnya. Dengan peningkatan daya beli masyarakat ini membuat barang – barang hasil buatan dalam negeri terjual habis, tentu akan memerikan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Apalagi yang terjual dan laku terbeli itu produk hasil ekonomi perdesaan dan usaha kecil, tentu akan membuat perkembangan yang signifikan bagi kemajuan usaha perdesaan dan usaha kecil sehingga mampu bersaing dengan produk asing. Keuntungan lain dari peningkatan daya beli masyarakat yaitu perputaran uang akan lebih banyak terdapat di dalam negeri sehingga uang ini akan menambah pendapatan Negara dan pajak.

Kedua, meningkatkan pajak secara progresif terhadap barang mewah dan impor. Realitas yang ada saat ini pemerintah mengambil pajak barang mewah.

Ketiga, menggalakan kebanggaan akan produksi dalam negeri, meningkatkan kemauan dan kemampuan ekspor produk unggulan dan membina jiwa kewirausahaan masyarakat. Dan yang terakhir mengembangkan sumber daya manusia berkualitas dan menempatkan kesejahteraan yang berkeadilan dan merata sebagai landasan penyusunan operasionalisasi pembangunan ekonomi. pepatah mengatakan “orang bodoh dekat kemiskinan” ini tentu sesuai dengan realitas yang ada di Indonesia, banyak anak kecil di kolong jembatan dan perhentian lampu merah tidak bersekolah malah mencari nafkah membantu orangtuanya. Ditambah lagi dengan harga pendidikan Indonesia yang mahal tentu akan menambah daftar panjang orang – orang bodoh baru yang akan bernasib sama, padahal Negara kita akan menghadapi perdagangan bebas, sungguh ironi bila Negara kita hanya bergantung pada Negara lain. Bila kita cermati dengan tingkat pendidikan tinggi rata-rata penduduknya akan memberikan penghasilan yang besar bagi penduduk dan akan memperkuat ekonomi nasional melalui pengurangan tenaga kerja luar negeri. Bila kesejahteraan penduduk besar tentu akan memberikan pajak sangat besar sehingga negeri ini memperoleh pendapatan yang besar.

Dari solusi ekonomi nasionalis populis tersebut akan berhasil bila ada sinergi antara legislative, eksekutif dan yudikatif. Tidak lupa hal terpenting yakni adanya kemauan rakyat untuk berubah dan bergerak bersama untuk menghasilkan Negara Indonesia yang mandiri dan bertekad mengakhiri utang luar negeri.



# **KEBIJAKAN KEUANGAN/FISKAL NEGARA**



---

## **PENGERTIAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), fiskal berkaitan dengan urusan pajak atau pendapatan negara. Kata fiskal sendiri berasal dari Bahasa Latin, *fiscus* yaitu nama seorang pemegang kuasa atas keuangan pertama pada zaman Romawi kuno. Secara harfiah berarti keranjang atau tas. Adapun kata *fisc* dalam bahasa Inggris berarti pembendaharaan atau pengaturan keluar masuknya uang dalam kerajaan. Fiskal digunakan untuk menjelaskan bentuk pendapatan Negara atau kerajaan yang dikumpulkan dari masyarakat dan oleh pemerintahan Negara atau kerajaan dianggap sebagai pendapatan lalu digunakan sebagai pengeluaran dengan program-program untuk menghasilkan pencapaian terhadap pendapatan nasional, produksi dan perekonomian serta digunakan pula sebagai perangkat keseimbangan dalam perekonomian.

Kebijakan keuangan negaran (fiscal) adalah kebijakan keuangan yang dikeluarkan negara untuk memengaruhi perekonomian menggunakan pengeluaran, pendapatan, dan perpajakan. Ini digunakan bersamaan dengan kebijakan moneter yang diterapkan oleh bank sentral, dan memengaruhi perekonomian menggunakan jumlah uang beredar dan suku bunga.

---

## **TUJUAN KEBIJAKAN FISKAL**

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan fiskal adalah untuk menentukan arah, tujuan, sasaran, dan prioritas pembangunan nasional serta pertumbuhan perekonomian bangsa. Adapun tujuan-tujuan dikeluarkannya kebijakan fiskal secara rinci adalah sebagai berikut. Mencapai kestabilan perekonomian nasional.

1. Memacu pertumbuhan ekonomi.
2. Mendorong laju investasi.
3. Membuka kesempatan kerja yang luas.
4. Mewujudkan keadilan sosial.
5. Sebagai wujud pemerataan dan pendistribusian pendapatan.
6. Mengurangi pengangguran.
7. Menjaga stabilitas harga barang dan jasa agar terhindar dari inflasi

Tujuan kebijakan fiskal adalah untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang sehat. Idealnya, ekonomi harus tumbuh antara 2% -3% per tahun, pengangguran akan berada pada tingkat alami sebesar 4,7% -5,8%, dan inflasi akan berada pada tingkat target 2%. Siklus bisnis akan berada dalam fase ekspansi.

---

## **SEJARAH KEBIJAKAN FISKAL**

Kebijakan fiskal tumbuh dari ide-ide John Maynard Keynes—seorang ekonom Inggris pada akhir 1800-an hingga 1900-an—yang menyatakan bahwa pemerintah harus dapat menggunakan pengaruhnya terhadap ekonomi untuk menyeimbangkan fase ekspansi dan kontraksi dari siklus bisnis.

Keynes menegaskan bahwa, ketika ada aktivitas rendah dalam perekonomian, pemerintah harus memiliki defisit anggaran. Kebalikannya, selama masa aktivitas tinggi dalam perekonomian, anggaran harus surplus. Pada dasarnya, Keynes meletakkan dasar bagi kebijakan fiskal dengan menyatakan bahwa pemerintah dapat memanipulasi pengeluaran konsumen dan investor dengan

memperluas atau mengontrak untuk menangkal waktu aktivitas rendah atau tinggi.

Saat era depresi besar, sebagian besar kebijakan fiskal mengikuti teori ekonomi laissez-faire. Politisi percaya bahwa mereka tidak boleh mengganggu kapitalisme dalam ekonomi pasar bebas, tetapi Franklin D. Roosevelt (FDR) mengubah itu dengan menjanjikan Kesepakatan Baru untuk mengakhiri Depresi.

Dia mengikuti teori ekonomi Keynesianisme, yang mengatakan peran kebijakan pemerintah dapat mengakhiri depresi dengan merangsang permintaan konsumen. Dia mencontohkan kebijakan fiskal ekspansif dengan pengeluaran untuk membangun jalan, jembatan, dan bendungan. Pemerintah federal merekrut jutaan, membuat orang kembali bekerja, dan mereka membelanjakan penghasilan mereka untuk barang pribadi, mendorong permintaan.

FDR mengakhiri Depresi pada tahun 1934 ketika ekonomi tumbuh 10,8%. Kemudian meningkat sebesar 8,9% pada tahun 1935 dan 12,9% pada tahun 1936. Namun pada tahun 1937, FDR khawatir tentang menyeimbangkan anggaran. Dia menggunakan kebijakan fiskal kontraktif, dan memotong pengeluaran pemerintah, dan pada tahun 1938, ekonomi menurun sebesar 3,3%.

Pada tahun 1939, FDR memperbarui kebijakan fiskal ekspansif untuk mempersiapkan keterlibatan Amerika dalam Perang Dunia II. Dia menghabiskan 30 kali lebih banyak pada 1943 untuk perang daripada pada 1933 untuk New Deal. Tingkat agresif kebijakan fiskal ekspansif mengakhiri masa depresi untuk selamanya.

---

## **KOMPONEN PENYUSUN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA**

Penentu kebijakan fiskal terbagi menjadi dua komponen yaitu;

1. Pendapatan negara (pajak) sebagai komponen penyusun kebijakan fiskal. Pendapatan negara sebagai komponen penyusun kebijakan fiskal karena sebagai sumber pembangunan, bersifat memaksa dan tercantum dalam konstitusi.
2. Pengeluaran negara atau APBN yang merupakan kumpulan berbagai pengeluaran negara. instrumen APBN terdiri dari pembangunan infrastruktur, pembangunan fasilitas umum, hingga biaya operasional pemerintah.

---

## **JENIS-JENIS KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA**

Transisi reformasi yang mengubah secara fundamental bidang sosial-kultural

### **KEBIJAKAN PERPAJAKAN**

Ini adalah salah satu instrumen kebijakan fiskal yang kuat di tangan otoritas publik yang sangat memengaruhi perubahan pendapatan, konsumsi, dan investasi. Kebijakan perpajakan berkaitan dengan amandemen baru dalam pajak langsung dan pajak tidak langsung. Setiap tahun pemerintah Indonesia membuat kebijakan dalam menentukan tingkat pajak. Pemerintah dapat menambah atau mengurangi tarif pajak ini dan mengubah aturan perpajakan sebelumnya. Sumber penghasilan utama pemerintah adalah perpajakan. Tetapi lebih banyak pajak pada publik akan berdampak buruk pada perkembangan ekonomi.

1. Jika Pemerintah. akan meningkatkan pajak, lebih banyak beban akan ditanggung publik dan akan mengurangi produksi dan daya beli masyarakat.
2. Jika Pemerintah. akan menurunkan pajak, maka daya beli masyarakat akan meningkat dan itu akan meningkatkan inflasi.

Pemerintah menganalisis kedua situasi dan akan membuat kebijakan perpajakannya lebih progresif.

## **KEBIJAKAN PENGELUARAN PEMERINTAH**

Ada sejumlah besar pengeluaran publik seperti pembukaan sekolah pemerintah, perguruan tinggi dan universitas, pembuatan jembatan, jalan, dan rel kereta api baru. Untuk proyek-proyek di atas, pemerintah telah membayar jumlah besar untuk membeli dan membayar upah dan gaji, namun, semua pengeluaran ini dibayarkan setelah disetujui pemerintah. Kebijakan pengeluaran yang dilakukan pemerintah dapat menambah atau mengurangi jumlah pengeluaran publik dengan mengubah anggaran. Pemerintah akan memprioritaskan penggunaan dana pada sektor yang sangat penting dan mendesak.

## **KEBIJAKAN PEMBIAYAAN DEFISIT**

Jika pengeluaran Pemerintah lebih dari pendapatannya, maka pemerintah. harus mengumpulkan jumlah ini. Jumlah ini defisit dan dapat dipenuhi dengan mengeluarkan mata uang baru oleh bank sentral negara. Tapi, itu akan mengurangi daya beli mata uang. Semakin banyak mata uang baru akan meningkatkan inflasi dan setelah nilai inflasi mata uang akan menurun. Jadi, pembiayaan defisit adalah masalah yang sangat serius di depan pemerintah. Pemerintah harus menggunakannya, jika tidak ada sumber pemerintah lain. penghasilan.

## **KEBIJAKAN UTANG PUBLIK**

Jika pemerintah berpendapat bahwa pembiayaan defisit tidak cukup untuk memenuhi pengeluaran publik atau jika pemerintah tidak menggunakan pembiayaan defisit, maka pemerintah dapat mengambil pinjaman dari bank dunia, atau mengambil pinjaman dari publik dengan cara mengeluarkan surat utang dan obligasi. Tetapi hal ini juga akan meningkatkan biaya utang dalam bentuk bunga yang diatur dan pemerintah harus membayar jumlah pinjaman sesuai tempo yang disepakati. Jadi, pemerintah harus selalu membuat anggaran yang solid untuk ini dan selalu mempertimbangkan jumlah yang diambil sebagai hutang.

Kebijakan ini juga dapat digunakan sebagai teknik kebijakan fiskal untuk meningkatkan kas pemerintah. Sumber utang internal termasuk pinjaman pasar, obligasi kompensasi, atau SBN (Surat berharga negara). Sumber eksternal termasuk dalam pinjaman dari pasar eksternal, dari lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF IDA, atau rekanan negara lain.

## **BUDGETTING**

Kebijakan fiskal beroperasi melalui anggaran atau budgetting. Oleh karena itu, kebijakan ini juga disebut kebijakan anggaran. Istilah anggaran berasal dari kata

Francis “Bougette” yang berarti tas kulit atau dompet yang digunakan untuk membawa surat kabar keuangan.

Anggaran suatu negara adalah instrumen yang berguna untuk menilai fluktuasi ekonomi. Prinsip-prinsip anggaran yang berbeda telah dirumuskan oleh para ekonom, yang dikenal sebagai anggaran tahunan, anggaran berimbang siklus dan anggaran kompensasi terkelola penuh.

---

## **TUJUAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA**

Peran dan tujuan kebijakan fiskal di berbagai negara berbeda-beda tetapi tujuan utamanya adalah pengelolaan ekonomi melalui pengaruh output agregat (PDB riil). Tujuan-tujuan ini berubah seiring dengan tingkat perkembangan ekonomi dan mencakup:

### **TINGKAT HARGA**

Kebijakan fiskal memastikan tingkat harga yang stabil di seluruh bagian negara dan juga memastikan bahwa biaya dan harga mencapai tingkat di mana tenaga kerja dan produksi telah terpenuhi secara seimbang.

### **MENGONTROL INFLASI**

Ketika pengeluaran proyek non-produktif diturunkan atau pajak dinaikkan, maka permintaan barang dan jasa menurun. Akibatnya, kebijakan fiskal bertindak sebagai alternatif yang signifikan untuk mengendalikan laju inflasi.

### **MENDORONG INVESTASI**

Menyediakan lingkungan yang kondusif untuk bisnis dan konsumen seperti pengurangan pajak mendorong investasi. Ini memindahkan modal dari sektor yang kurang produktif ke sektor yang lebih produktif, akibatnya memungkinkan sumber daya negara untuk dimanfaatkan sepenuhnya.

### **MENGURANGI KESENJANGAN REGIONAL**

Di sebagian besar negara berkembang, beberapa provinsi atau negara bagian mengalami lebih banyak perkembangan daripada yang lain. Oleh karena itu, merupakan tanggung jawab pemerintah untuk memastikan akses ke fasilitas infrastruktur di daerah yang kurang berkembang. Juga, pemerintah mungkin memberikan keringanan pajak pada daerah-daerah yang kurang berkembang untuk meningkatkan pendapatan per kapita.

### **MENINGKATKAN OUTPUT INDUSTRI DAN/ATAU PERTANIAN**

Kebijakan fiskal juga dapat mempengaruhi secara langsung atau tidak langsung sektor-sektor ekonomi tertentu. Sebagai contoh, beberapa kebijakan memiliki dampak langsung pada nilai tanah di sektor pertanian. Juga, sektor pertanian sangat padat modal. Kebijakan fiskal yang baik dapat memengaruhi permintaan relatif dan daya saing ekspor untuk produk pertanian. Oleh karena itu, kebijakan ini dapat digunakan untuk meningkatkan output dari beberapa sektor dalam perekonomian.

## **MENGONTROL KONSUMSI**

Suatu negara tidak dapat meningkatkan posisi ekonominya tanpa meningkatkan investasi. Jika tingkat konsumsi naik terlalu cepat, maka tabungan dan investasi otomatis turun. Oleh karena itu, oleh karena itu dibuat kebijakan ini untuk memainkan peran mengawasi tingkat konsumsi.

## **MEMASTIKAN DISTRIBUSI SUMBER DAYA YANG SETARA**

Daya beli meningkat dengan distribusi sumber daya yang adil di antara berbagai kelas masyarakat. Ini mengarah pada tingkat produksi yang tinggi yang menurunkan tingkat pengangguran.

---

## **JENIS KEBIJAKAN FISKAL**

Kebijakan fiskal dibagi menjadi 2 (dua) yaitu menurut segi teori dan menurut jumlah penerimaan dan pengeluaran.

### **BERDASARKAN TEORI**

Kebijakan fiskal dari segi teori adalah bagaimana kebijakan itu dilihat secara non-praktis. Adapun macam-macam kebijakan fiskal dari segi teori adalah:

#### **Kebijakan Fungsional**

Merupakan kebijakan untuk pertimbangan pengeluaran anggaran dan penambahan kesempatan kerja yang dilakukan oleh pemerintah karena akibat tidak langsung dari pendapatan nasional.

#### **Kebijakan Disengaja**

Merupakan kebijakan fiskal yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang sedang dihadapi dengan cara memanipulasi anggaran belanja secara sengaja, baik melalui perubahan perpajakan maupun perubahan pengeluaran pemerintah. Ada tiga bentuk dari macam kebijakan fiskal ini, yaitu:

- Membuat perubahan pada pengeluaran pemerintah
- Membuat perubahan pada sistem pemungutan pajak
- Membuat perubahan secara serentak baik pada pengelolaan pemerintah maupun sistem pemungutan pajak

#### **Kebijakan Tak Disengaja**

Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengendalikan kecepatan siklus bisnis supaya tidak terlalu fluktuatif. Dalam kondisi depresi, kebijakan ini dimaksudkan untuk menambah aktivitas kegiatan ekonomi yang terjadi. Sedangkan dalam keadaan inflasi, kebijakan ini akan mengurangi aktivitas tersebut. Jenis penstabil otomatis atau kebijakan fiskal tak disengaja yaitu pajak proporsional, pajak progresif, kebijakan harga minimum, asuransi pengangguran.

### **BERDASARKAN JUMLAH PENERIMAAN & PENGELUARAN**

#### **Kebijakan Fiskal Seimbang**

kebijakan ini biasanya dilakukan ketika ekonomi tidak dalam resesi atau ekspansi. Jumlah pengeluaran defisit pemerintah (kelebihan tidak dibiayai oleh pendapatan

pajak) kira-kira sama dengan rata-rata dari waktu ke waktu, jadi tidak ada perubahan yang terjadi yang akan berdampak pada tingkat kegiatan ekonomi.

### **Kebijakan Fiskal Ekspansif**

Kebijakan ini paling banyak digunakan dibanyak negara untuk merangsang pertumbuhan ekonomi. Pemerintah menggunakannya untuk mengakhiri fase kontraksi dari siklus bisnis ketika para pemilih berseru meminta bantuan dari resesi.

Pemerintah akan membelanjakan uang lebih banyak, memotong pajak, atau keduanya. Idenya adalah untuk menaruh lebih banyak uang ke tangan konsumen, sehingga mereka membelanjakan lebih banyak. Meningkatnya permintaan memaksa bisnis untuk menambah pekerjaan untuk meningkatkan pasokan.

Selalu ada perdebatan tentang hal ini. Pendukung ekonomi sisi penawaran lebih suka pemotongan pajak karena mereka mengatakan itu membebaskan bisnis untuk mempekerjakan lebih banyak pekerja untuk mengejar usaha bisnis.

Pendukung ekonomi sisi permintaan mengatakan belanja tambahan lebih efektif daripada pemotongan pajak. Contohnya termasuk proyek pekerjaan umum, tunjangan pengangguran, dan kupon makanan. Uang masuk ke kantong konsumen, yang langsung membeli barang-barang bisnis.

### **Kebijakan Fiskal Kontraktif**

Kebijakan lainnya adalah kebijakan fiskal kontraktif, yang jarang digunakan. Tujuannya adalah untuk memperlambat pertumbuhan ekonomi dan membasmi inflasi. Dampak jangka panjang dari inflasi dapat merusak standar hidup masyarakat akibat resesi. Alat kebijakan yang digunakan secara terbalik. Pajak dinaikkan, dan pengeluaran dipotong. Anda dapat membayangkan betapa tidak populernya hal ini digunakan oleh pemerintah. Hanya pemerintah buruk yang mampu menerapkan kebijakan jenis ini.

---

## **PERBEDAAN KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN MONETER**

Untuk mengatasi masalah dan kondisi perekonomian di Indonesia, pemerintah melakukan dua jenis kebijakan, yaitu kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. Dua kebijakan tersebut dilakukan dengan langkah yang berbeda dan tujuan yang berbeda pula.

Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah melalui bank sentral untuk mengontrol jumlah uang yang beredar dalam masyarakat untuk mengendalikan kondisi perekonomian negara. Sementara itu, kebijakan fiskal adalah kebijakan yang diatur oleh pemerintah dengan mengurangi atau menambah pendapatan atau belanja negara.

Dari definisi di atas, kita bisa menangkap bahwa kebijakan moneter berkaitan dengan bank dan uang yang beredar, sementara kebijakan fiskal dilakukan pemerintah untuk mengatur pendapatan dan belanja negara.

Baik kebijakan fiskal maupun moneter merupakan kebijakan ekonomi yang tujuannya sama-sama untuk menjaga stabilitas ekonomi negara sehingga tercipta

pembangunan yang merata. Namun, kedua jenis kebijakan ekonomi tersebut tidaklah sama, bahkan memiliki perbedaan yang cukup signifikan.

## **PELAKU KEBIJAKAN**

Dilihat dari sisi pelaku kebijakannya, kebijakan fiskal dengan moneter jelas berbeda. Kebijakan fiskal dilakukan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan moneter dilakukan oleh bank sentral (Bank Indonesia). Meski tak tertutup kemungkinan bahwa pemerintah pun bisa turut andil dalam kebijakan moneter.

Berkenaan dengan turut campurnya pemerintah, kebijakan moneter dalam pelaksanaannya dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Kebijakan moneter langsung, di mana pemerintah terlibat dalam masalah peredaran jumlah uang dan kredit perbankan.
2. Kebijakan moneter tidak langsung, di mana pemerintah tidak terlibat atau ikut campur yang artinya masalah peredaran uang dan pemberian kredit melalui perbankan hanya dilakukan oleh bank sentral dengan mempengaruhi bank-bank umum.

Lain halnya dengan kebijakan fiskal. Kebijakan tersebut hanya menjadi otoritas dan dilakukan oleh pemerintah saja, tanpa melibatkan bank sentral.

## **LANGKAH KEBIJAKAN**

Ketidakstabilan kondisi ekonomi membutuhkan solusi atau penanganan yang tepat agar stabilitas ekonomi dapat segera dicapai. Sebab itu dibutuhkan langkah-langkah penerapan kebijakan yang tepat.

Penerapan langkah-langkah kebijakan baik dalam ranah fiskal maupun moneter tentu harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi yang sedang dihadapi.

Jenis-jenis kebijakan baik pada fiskal maupun moneter dibedakan menjadi dua, yaitu bersifat ekspansif atau ekspansioner dan kontraktif atau kontraksioner. Langkah-langkah kebijakan yang diambil pada kedua jenis kebijakan tersebut dalam ranah fiskal dan moneter berbeda.

### **Kebijakan ekspansif/ekspansioner**

1. Dalam ranah fiskal, kebijakan ekspansif dilakukan pada saat kondisi ekonomi sedang lesu dimana laju pertumbuhannya rendah dan tingkat pengangguran tinggi. Langkah yang diterapkan adalah meningkatkan pengeluaran atau belanja pemerintah dan menurunkan tarif pajak.
2. Dalam ranah moneter, kebijakan ekspansif diterapkan saat kondisi ekonomi sedang mengalami kelesuan dan angka pengangguran cukup tinggi. Untuk mengatasinya, bank sentral melakukan penambahan jumlah uang beredar di masyarakat.

### **Kebijakan kontraktif/kontraksioner**

1. Dalam ranah fiskal, kebijakan kontraktif diambil dan diterapkan untuk mengatasi kondisi inflasi yang sangat tinggi. Kebijakan ini dilakukan dengan cara menurunkan pengeluaran atau belanja pemerintah dan menaikkan tarif pajak.
2. Dalam ranah moneter, kebijakan kontraktif dilakukan saat angka inflasi begitu tinggi. Dengan jumlah uang beredar yang terlalu banyak di masyarakat akan memberikan dampak buruk berupa menurunnya nilai mata uang. Sebab itu,

bank sentral menerapkan kebijakan moneter yang sifatnya kontraktif dengan mengurangi jumlah uang yang beredar di masyarakat.

### **Instrumen Kebijakan**

Perbedaan kebijakan fiskal dengan moneter terletak pada instrumen kebijakannya. Adapun instrumen kebijakan fiskal mencakup:

- **Anggaran defisit**

Defisit merupakan kondisi di mana pengeluaran atau belanja negara lebih besar dibandingkan dengan pendapatan negara. Meski terkesan kurang baik, namun anggaran defisit ini merupakan instrumen yang digunakan pemerintah untuk menerapkan kebijakan fiskal.

Tentu bukan tanpa tujuan, karena instrumen anggaran defisit ini digunakan untuk memberikan stimulus terhadap kondisi ekonomi yang sedang dihadapi. Instrumen ini umumnya cukup efektif apabila diterapkan di saat kondisi ekonomi mengalami resesi. Instrumen anggaran defisit dikelompokkan menjadi empat bagian, yaitu:

- Defisit konvensional merupakan bagian dari anggaran defisit yang diperoleh dari selisih realisasi total pembelanjaan dengan realisasi total pengeluaran yang juga memperhitungkan dana hibah.
- Defisit moneter adalah bagian dari anggaran defisit yang diperoleh dari selisih realisasi total belanja negara tanpa memperhitungkan pembayaran pokok atau utang dengan realisasi total pendapatan tanpa memperhitungkan pendapatan dari utang.
- Defisit operasional mirip dengan defisit moneter, hanya saja nilai yang diukur berbeda, di mana pada defisit moneter menggunakan nilai nominal, sedangkan defisit operasional menggunakan nilai riil.
- Defisit primer merupakan bagian dari anggaran defisit yang dihasilkan dari selisih antara realisasi total belanja tanpa memperhitungkan pembayaran pokok dan utang dengan total pendapatan.

- **Anggaran surplus**

Instrumen anggaran surplus kebalikan dari anggaran defisit. Dengan instrumen ini, pemerintah berusaha menciptakan suatu kondisi di mana pendapatan negara yang diperoleh lebih besar dibandingkan dengan pengeluarannya. Umumnya, instrumen anggaran surplus ini akan efektif apabila diterapkan pada saat kondisi ekonomi mulai memanas sehingga dapat menurunkan tekanan permintaan.

- **Anggaran berimbang**

Pemerintah menggunakan instrumen anggaran berimbang untuk menyeimbangkan besar pengeluaran dengan pendapatan negara. Tujuannya agar tercapai disiplin dan kepastian anggaran. Sementara instrumen yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan moneter adalah sebagai berikut.

- **Operasi pasar terbuka (*open market operation*)**

Instrumen operasi pasar terbuka dilakukan untuk mengendalikan jumlah uang yang beredar di masyarakat melalui pembelian atau penjualan surat berharga pemerintah, berupa Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Berharga Pasar Uang (SBPU). Jika bank sentral ingin melakukan penambahan jumlah uang beredar, maka langkah yang dilakukan adalah pemerintah membeli surat berharga pemerintah dari masyarakat. Sebaliknya, apabila bank sentral ingin



mengendalikan atau mengurangi jumlah uang beredar, maka pemerintah akan menjual surat berharganya kepada masyarakat.

- Fasilitas diskonto (*discount rate*)

Instrumen fasilitas diskonto digunakan untuk mengatur jumlah uang beredar di masyarakat dengan cara memainkan tingkat suku bunga bank sentral pada bank-bank umum. Untuk menambah jumlah uang beredar, bank sentral akan menurunkan tingkat suku bunga. Demikian pula sebaliknya.

- Rasio cadangan wajib (*Reserve requirement ratio*)

Instrumen kebijakan moneter lain yang digunakan untuk mengatur jumlah uang beredar adalah rasio cadangan wajib. Pada instrumen ini, bank sentral memainkan jumlah dana cadangan perbankan yang harus disimpan pada pemerintah. Saat ingin menambah jumlah uang beredar, bank sentral akan menurunkan rasio cadangan wajib. Pun sebaliknya, saat ingin mengurangi jumlah uang beredar, rasio cadangan wajib akan ditingkatkan.

- Kredit selektif

Instrumen kredit selektif digunakan untuk mengurangi jumlah uang beredar dengan memperketat pemberian kredit.

Kebijakan fiskal dan moneter digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi suatu negara. Meski demikian, arah atau lingkup kedua kebijakan tersebut berbeda. Kebijakan fiskal menitikberatkan pada pendapatan negara dari sektor pajak dan pengeluaran negara. Sementara kebijakan moneter lebih menitikberatkan pada pengaturan jumlah uang beredar di masyarakat.



# **KEUANGAN DAERAH**

---

## PENDAHULUAN

Definisi dari pengelolaan keuangan daerah adalah kegiatan yang dijalankan oleh pejabat pengelola keuangan daerah yang sesuai dengan kedudukan serta kewenangannya, yang di dalamnya mencakup perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan juga pertanggungjawaban. Untuk bisa lebih memahami tentang definisi pengelolaan keuangan daerah, terlebih dahulu Anda harus memiliki kesamaan persepsi mengenai pengertian keuangan daerah. Sebenarnya ada begitu banyak definisi tentang keuangan daerah. Namun pada intinya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006, kita dapat memahami bahwa pengertian keuangan daerah adalah hak dan kewajiban daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bisa dinilai dengan uang. Dengan demikian, kita dapat menyimpulkan bahwa keuangan daerah pada intinya mencakup dua hal, yaitu Hak Daerah dan Kewajiban Daerah. Hak daerah ialah segala hal yang secara hukum merupakan milik daerah dan dapat dijadikan sebagai milik pemerintah. Sedangkan kewajiban adalah sesuatu yang harus dilaksanakan atau dikerjakan, ataupun hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pekerjaan. Jika hak dan kewajiban tersebut dapat dinilai dengan uang, maka hal tersebut telah dapat dikatakan sebagai bagian dari keuangan daerah.

---

## PENGERTIAN KEUANGAN DAERAH

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut: "Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut" (Pusdiklatwas BPKP, 2007).

Faktor keuangan merupakan faktor yang paling dominan dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan suatu daerah yang menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata, kemampuan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri adalah kemampuan "*self supporting*" dalam bidang keuangan. Halim (2007) mengungkapkan bahwa kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung. Selanjutnya untuk mengukur kemampuan keuangan Pemerintah Daerah adalah dengan melakukan analisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

Menurut Halim (2007), ruang lingkup keuangan daerah terdiri dari "keuangan daerah yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk dalam keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)." "Keuangan daerah dalam arti sempit yakni terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh sebab itu, keuangan daerah identik dengan APBD."

Pengertian laporan keuangan sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan

Kinerja Instansi Pemerintah, adalah bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara dan daerah selama suatu periode. Laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada pasal 11 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, disusun berdasarkan Laporan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Pengertian Laporan Realisasi Anggaran sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, adalah laporan yang menggambarkan realisasi pendapatan, belanja, dan pembiayaan selama suatu periode.

---

## **RUANG LINGKUP KEUANGAN DAERAH**

Jika berbicara tentang keuangan daerah, kita juga pasti akan berbicara mengenai ruang lingkungannya. Berikut ruang lingkup keuangan daerah:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah serta retribusi daerah
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah
3. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah
4. Kekayaan daerah yang dikelola oleh Pemerintah Daerah itu sendiri atau pihak lain. Kekayaan daerah bisa berupa uang, surat berharga, piutang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang.
5. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum.

---

## **PENGERTIAN DAN UNSUR-UNSUR APBD**

Menurut Halim (2007), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah “rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.”

Menurut Saragih (2003), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah dasar dari pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu, umumnya satu tahun.”

Unsur-Unsur APBD menurut Bastian (2006) adalah sebagai berikut:

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Klasifikasi APBD yang terbaru adalah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Adapun bentuk dan susunan APBD yang didasarkan pada Permendagri No. 13/ 2006 pasal 22 ayat (1) terdiri atas 3 bagian, yaitu : “pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.”

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) dikelompokkan atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, dan penerimaan piutang daerah. Pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman daerah (Permendagri 13/ 2006). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012 pasal 1 dalam Dalam Peraturan Menteri ini yang dimaksud dengan:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.
2. Pedoman Penyusunan APBD, adalah pokok-pokok kebijakan yang harus diperhatikan dan dipedomani oleh pemerintah daerah dalam penyusunan dan penetapan APBD.
3. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.
4. Kepala Daerah adalah Gubernur dan Bupati/ Walikota.

Menurut SKD Provinsi Lampung (2010) Pendapatan daerah terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh daerah, guna keperluan daerah yang bersangkutan dalam membiayai kegiatannya.
2. Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah merupakan penerimaan lainnya dari pemerintah pusat dan atau dari Instansi Pusat, serta dari daerah lainnya.

Faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Keadaan keuangan daerahlah yang menentukan bentuk dan ragam yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah, sedangkan alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah yaitu tata usaha daerah yang terdiri dari tata usaha umum dan tata usaha keuangan yang sekarang lebih dikenal dengan akuntansi keuangan daerah. Akuntansi keuangan daerah diartikan sebagai tata buku atau rangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dibidang keuangan berdasarkan prinsip-prinsip, standar-standar tertentu serta prosedur-prosedur tertentu untuk menghasilkan informasi aktual di bidang keuangan.

Kemampuan pemda dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemda dalam membiayai pelaksanaan

tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Keuangan daerah terdapat dua unsur penting yaitu:

1. Semua hak dimaksudkan sebagai hak untuk memungut pajak daerah, retribusi daerah dan/atau penerimaan dan sumber-sumber lain sesuai ketentuan yang berlaku merupakan penerimaan daerah sehingga menambah kekayaan daerah;
2. Kewajiban daerah dapat berupa kewajiban untuk membayar atau sehubungan adanya tagihan kepada daerah dalam rangka pembiayaan rumah tangga daerah serta pelaksanaan tugas umum dan tugas pembangunan oleh daerah yang bersangkutan.

---

## **DANA PERIMBANGAN DAN DANA ALOKASI UMUM**

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Saragih (2003) adalah: suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Menurut Bastian (2006), “perimbangan keuangan antara pusat dan daerah merupakan suatu sistem hubungan keuangan yang bersifat vertikal antara pemerintah pusat dan daerah (*intergovernmental fiscal relations system*), sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah dalam bentuk penyerahan sebagian wewenang pemerintahan.” Menurut Halim (2007), dana perimbangan merupakan “dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.”

Dana perimbangan menurut Suyana (2007) terdiri dari:

1. Dana bagi hasil dari: pajak bumi bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), PPh perorangan, dan penerimaan dari sumber daya alam, yakni minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan. Penetapan besarnya dana bagi hasil pajak dan nonpajak didasarkan atas persentase dengan tariff dan basis pajaknya.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) atau sering disebut juga dengan *block grant yang besarnya didasarkan atas formula*.
3. Dana Alokasi Khusus (DAK). DAK identik dengan *special grant* yang ditentukan berdasarkan pendekatan kebutuhan yang sifatnya *insidental* dan mempunyai fungsi yang sangat khusus, namun prosesnya tetap dari bawah (*bottom-up*). Adapun klasifikasi dana perimbangan yang terbaru adalah berdasarkan Permendagri No. 13/2006, dimana dana perimbangan tersebut terdiri atas: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jenis dana bagi hasil dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagi hasil pajak dan bagi hasil 16 bukan pajak. Jenis dana alokasi umum hanya terdiri atas objek pendapatan dana alokasi umum. Jenis dana alokasi khusus dirinci menurut objek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, Dana Alokasi Umum adalah “dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan

keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.”

Menurut PP Nomor 71 Tahun 2010, “Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan komponen terbesar dari dana perimbangan dalam APBN.” Kebijakan DAU merupakan instrumen penyeimbang fiskal antar daerah. Sebab tidak semua daerah mempunyai struktur dan kemampuan fiskal yang sama (*horizontal fiscal imbalance*). DAU sebagai bagian dari kebijakan transfer fiskal dari pusat ke daerah (*intergovernmental transfer*) yang berfungsi sebagai faktor pemerataan fiskal antara daerah-daerah serta memperkecil kesenjangan kemampuan fiskal atau keuangan antar daerah. (Saragih, 2003). Tujuan umum dari Dana Alokasi Umum adalah untuk:

1. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal vertical
2. Meniadakan atau meminimumkan ketimpangan fiskal horizontal.
3. Menginternalisasikan/ memperhitungkan sebahagian atau seluruh limpahan manfaat/ biaya kepada daerah yang menerima limpahan manfaat tersebut.
4. Sebagai bahan edukasi bagi pemerintah daerah agar secara intensif menggali sumber-sumber penerimaannya, sehingga hasil yang diperoleh menyamai bahkan melebihi kapasitasnya.

---

## **PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)**

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Mardiasmo,2011:1). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi (Penjelasan UU No.33 Tahun 2004).

Klasifikasi PAD berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006 adalah terdiri dari : pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain pendapatan asli daerah yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/ atau pengadaan barang dan/ atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi, pendapatan hasil eksekusi

atas jaminan, pendapatan dari pengembalian, fasilitas sosial dan fasilitas umum, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

---

## **BELANJA DAERAH**

Pengertian Belanja menurut PSAP No.2, Paragraf 7 (dalam Erlina dkk ,2008) adalah “ semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah yang mengurangi saldo Anggaran lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 tahun 2007 dan perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan kedua. “Belanja Daerah didefinisikan sebagai kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih”. Istilah belanja terdapat dalam laporan realisasi anggaran, karena dalam penyusunan laporan realisasi anggaran masih menggunakan basis kas. Belanja diklasifikasikan menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja), organisasi dan fungsi. Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokkan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktifitas. Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang standar akuntansi pemerintah untuk tujuan pelaporan keuangan menjadi:

1. Belanja Operasi. Belanja Operasi adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari pemerintah pusat / daerah yang member manfaat jangka pendek. Belanja Operasi meliputi:
  - a. Belanja pegawai,
  - b. Belanja barang,
  - c. Bunga,
  - d. Subsidi,
  - e. Hibah,
  - f. Bantuan sosial.
2. Belanja Modal. Belanja Modal adalah pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap berwujud yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi. Nilai aset tetap dalam belanja modal yaitu sebesar harga beli/bangunan aset ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset sampai aset tersebut siap digunakan. Belanja Modal meliputi:
  - a. Belanja modal tanah,
  - b. Belanja modal peralatan dan mesin,
  - c. Belanja modal gedung dan bangunan,
  - d. Belanja modal jalan, irigasi dan jaringan,
  - e. Belanja modal aset tetap lainnya,
  - f. Belanja aset lainnya (aset tak berwujud)
3. Belanja Lain-lain/belanja Tak Terduga. Belanja lain-lain atau belanja tak terduga adalah pengeluaran anggaran untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial, dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah pusat/daerah.
4. Belanja Transfer. Belanja Transfer adalah pengeluaran anggaran dari entitas pelaporan yang lebih tinggi ke entitas pelaporan yang lebih rendah seperti



pengeluaran dana perimbangan oleh pemerintah provinsi ke kabupaten /kota serta dana bagi hasil dari kabupaten/kota ke desa.

Belanja Daerah, meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 dan adanya perubahan kedua dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang perubahan kedua, belanja dikelompokkan menjadi:

1. Belanja Langsung. Belanja Langsung adalah belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan program dan kegiatan. Belanja Langsung terdiri dari belanja:
  - a. Belanja pegawai,
  - b. Belanja barang dan jasa,
  - c. Belanja modal.
2. Belanja Tidak Langsung. Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:
  - a. Belanja pegawai,
  - b. Belanja bunga,
  - c. Belanja subsidi,
  - d. Belanja hibah,
  - e. Belanja bantuan sosial,
  - f. Belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Secara teoritis, terdapat dua pendekatan yang berbeda dalam pendelegasian fungsi belanja, yaitu pendekatan “pengeluaran” dan pendekatan “pendapatan”. Menurut pendekatan “pengeluaran”, kewenangan sebagai tanggung jawab antar tingkat pemerintahan dirancang sedemikian rupa agar tidak saling timpang tindih.

Pendelegasian ditentukan berdasarkan kriteria yang bersifat obyektif, seperti tingkat lokalitas dampak dari fungsi tertentu, pertimbangan keseragaman kebijakan dan penyelenggaraan, kemampuan teknik dan manajerial pada umumnya, pertimbangan faktor-faktor luar yang berkaitan dengan kewilayahan, efisiensi dan skala ekonomi, sedangkan menurut pendekatan “pendapatan”, sumber pendapatan publik dialokasikan antar berbagai tingkat pemerintah yang merupakan hasil dari tawar-menawar politik. Pertuakaran iklim politik sangat mempengaruhi dalam pengalokasian sumber dana antar tingkat pemerintahan. Selanjutnya, meskipun pertimbangan prinsip di atas relevan, namun kemampuan daerah menjadi pertimbangan yang utama.

---

## **KINERJA KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

Pengertian kinerja sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah adalah keluaran / hasil dari kegiatan/ program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas

dan kualitas terukur. Laporan kinerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2006, berisi ringkasan tentang keluaran dari masing-masing kegiatan dan hasil yang dicapai dari masing-masing program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan APBN/ APBD. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah hasil dari kegiatan/ program yang hendak atau yang telah dicapai pemerintah sehubungan dengan penggunaan anggaran yang dikelola dan dituangkan dalam bentuk laporan realisasi keuangan yang berisi tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, dimana pemerintah memiliki tanggungjawab dalam mengelola anggaran tersebut.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah pasal 17 ayat 1, adalah tata cara tentang penyusunan kegiatan dan indikator kinerja dimaksud didasarkan pada ketentuan peraturan pemerintah tentang rencana kerja pemerintah dan peraturan pemerintah tentang penyusunan rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/ Lembaga. Informasi tentang realisasi kinerja disajikan secara bersanding dengan kinerja yang direncanakan dan dianggarkan sebagaimana tercantum dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Pemerintah Pusat/ Daerah untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Organisasi sektor publik (Pemerintah) merupakan organisasi yang bertujuan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi dan sebagainya. Pelayanan publik diberikan kepada masyarakat yang merupakan salah satu *stakeholder* organisasi sektor publik. Oleh karena itu Pemerintah Daerah wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban kepada DPRD selaku wakil rakyat di pemerintahan. Dengan asumsi tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah membutuhkan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer public untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja sendiri dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi. Pemerintah Daerah mempunyai kinerja yang baik apabila Pemerintah Daerah mampu untuk mampu untuk melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi Pemerintah Daerah dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh Pemerintah Daerah dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efektif dan efisien. Pelaksanaan otonomi daerah tentunya tidak mudah, karena menyangkut masalah kemampuan daerah itu sendiri dalam membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan beserta pelaksanaan pembangunan dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, masalah kemampuan daerah berarti menyangkut masalah bagaimana daerah dapat memperoleh dan meningkatkan sumber-sumber pendapatan daerah untuk menjalankan kegiatan pemerintahannya. Oleh karena itulah diperlukan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk membantu manajer publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi. Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu (Mardiasmo, 2011) :

1. Memperbaiki kinerja pemerintah.
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.

3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelolah keuangan dituangkan dalam anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang baik secara langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, pembangunan, dan pelayanan social masyarakat, yang dapat dianalisa menggunakan analisa rasio keuangan terhadap APBD.

Dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan di daerah sangat dibutuhkan dana dan sumber-sumber pembiayaan yang cukup memadai dimana dana tersebut dapat diperoleh dari pendapatan daerah, jika suatu daerah tidak mempunyai sumber keuangan yang cukup akibatnya tergantung terus kepada pemerintah pusat. Semakin meningkatnya kegiatan pembangunan di daerah, semakin besar pula kebutuhan akan dana yang harus dihimpun oleh pemerintah daerah. Dengan demikian maka perlu mengetahui apakah suatu daerah itu mampu atau tidak dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan ukuran untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri (Halim, 2007). Yaitu:

1. Kemampuan struktural organisasinya. Struktur organisasi Pemerintah Daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah unit-unit beserta macamnya cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.
2. Kemampuan aparatur Pemerintah Daerah. Aparat Pemerintah Daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diidam-idamkan oleh daerah.
3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat Pemerintah Daerah harus mampu mendorong agar masyarakat mau berperan serta dalam kegiatan pembangunan.
4. Kemampuan keuangan daerah. Pemerintah Daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai pelaksanaan pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri. Untuk itu kemampuan keuangan daerah harus mampu mendukung terhadap pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, ditetapkan bahwa Laporan Keuangan pemerintah pada gilirannya harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebelum disampaikan kepada pihak legislatif sesuai dengan kewenangannya. Pemeriksaan BPK dimaksud adalah dalam rangka pemberian pendapat (opini) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tangung Jawab Keuangan Negara. Dengan demikian, laporan keuangan yang disusun oleh pemerintah yang disampaikan kepada BPK untuk diperiksa masih berstatus belum diaudit. Sebagaimana lazimnya, laporan keuangan tersebut setelah diperiksa dapat disesuaikan berdasarkan temuan audit dan/ atau koreksi lain yang diharuskan oleh SAP. Laporan keuangan yang telah diperiksa dan telah diperbaiki itulah yang selanjutnya diusulkan oleh pemerintah pusat/daerah

dalam suatu rancangan undang-undang atau peraturan daerah tentang Laporan Keuangan pemerintah pusat/ daerah untuk dibahas dan disetujui oleh DPR/ DPRD. Selain itu, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pada rancangan undang-undang atau peraturan daerah tentang Laporan Keuangan pemerintah pusat/ daerah disertakan atau dilampirkan informasi tambahan mengenai kinerja instansi pemerintah, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh Pengguna Anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Uang Negara/ Daerah pasal 1 ayat 13, Kepala Satuan Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala badan/ dinas/ biro keuangan/ bagian keuangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai Bendahara Umum Daerah.

---

## **LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

Setiap entitas, termasuk pemerintah daerah, wajib menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) memberikan gambaran mengenai kondisi dan kinerja keuangan entitas tersebut. Pada dasarnya LKPD merupakan bentuk pertanggungjawaban atas penggunaan dana publik (APBD). Terlebih Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP). Laporan keuangan yang dihasilkan dari penerapan SAP berbasis akrual dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip akuntansi, yaitu bahwa biaya yang dikeluarkan sebanding dengan manfaat yang diperoleh.

### **DEFENISI LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

Laporan keuangan pemerintah daerah itu sendiri adalah gambaran mengenai kondisi dan kinerja keuangan entitas tersebut. Salah satu pengguna laporan keuangan pemerintah daerah adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat berkepentingan dengan laporan keuangan pemerintah daerah karena pemerintah pusat telah menyerahkan sumber daya keuangan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

### **KOMPONEN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD)**

1. Laporan Realisasi APBD (LRA)
2. Neraca
3. Laporan Arus Kas (LAK)
4. Catatan Atas Laporan Keuangan (komite standar akuntansi pemerintah pusat dan daerah).
5. Selain empat bentuk unsur laporan keuangan yang dikemukakan di atas, masing-masing daerah diharuskan menyampaikan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah, yaitu laporan keuangan badan usaha milik daerah dan data yang berkaitan dengan kebutuhan dan potensi ekonomi daerah.

## **PENGGUNA LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH (LKPD)**

1. Pemerintahan daerah (internal)
2. Pemerintahan daerah (eksternal) seperti:
  - DPRD
  - Badan pengawas keuangan
  - Investor, kreditur, dan donator
  - Analisis ekonomi dan pemerhati pemda
  - Pemerintahan provinsi
  - Pemerintah pusat
  - Masyarakat
  - SA-PPKD sebagai pengguna anggaran (entitas akuntansi) yang akan menghasilkan laporan keuangan PPKD yang terdiri dari LRA PPKD, Neraca PPKD, dan CaLK PPKD.
  - SA-Konsolidator sebagai wakil pemda (entitas pelaporan) yang akan mencatat transaksi resiprokal antara SKPD dan PPKD (selaku BUD) dan melakukan proses konsolidasi lapkeu (lapkeu dari seluruh SKPD dan PPKD menjadi lapkeu pemda yang terdiri dari Laporan Realisasi APBD (LRA), Neraca Pemda, LAK, dan CaLK Pemda).

## **SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH**

Akuntansi Keuangan Pemerintahan sekarang memasuki Era Desentralisasi, maka pelaksanaan akuntansi pemerintahan itu ada di daerah-daerah (Provinsi ataupun Kabupaten), kemudian daerah-daerah tersebut menyampaikan laporannya ke Pemerintah Pusat. Oleh pemerintah pusat dibuatkan menjadi Laporan Konsolidasi yang merupakan Laporan Keuangan Pemerintah RI. Akuntansi keuangan daerah adalah suatu sistem informasi pengidentifikasian, pencatatan, pengklasifikasian, mengikhtisarkan dan mengkomunikasikan kegiatan suatu daerah berupa pelaporan untuk pengambilan keputusan.

---

## **AKUNTANSI KEUANGAN DAERAH**

Akuntansi keuangan daerah terdiri atas:

1. Akuntansi keuangan pemerintahan Provinsi,
2. Akuntansi keuangan pemerintahan Kabupaten.

Untuk perlakuan akuntansi keuangan daerah penyusunannya harus mengikuti PSAP yang telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tanggal 13 Juni 2005, yaitu PSAP Nomor 1 sampai dengan Nomor 11, dimana hasil proses akuntansinya adalah:

1. Neraca
2. Laporan Realisasi Anggaran
3. Laporan Arus Kas
4. Catatan Atas Laporan Keuangan
5. Tiap-tiap daerah merupakan satu entitas-entitas yang akan membuat laporan keuangannya dan akan diserahkan ke Pemerintah Pusat. Pemerintah pusat yang juga sebagai suatu entitas akan menggabungkan laporan keuangan daerah-daerah tersebut kemudian membuat laporan keuangan Negara RI yang telah dikonsolidasikan sesuai dengan PSAP Nomor 11.

## **AKUNTANSI PPKD**

Akuntansi PPKD adalah sebuah entitas akuntansi yang dijalankan oleh fungsi akuntansi di SKPKD, yang mencatat transaksi-transaksi yang dilakukan oleh SKPKD dalam kapasitas sebagai pemda. Sistem akuntansi PPKD ini meliputi:

### **1. Akuntansi Pendapatan PPKD**

Akuntansi pendapatan PPKD adalah langkah-langkah teknis yang harus dilakukan dalam perlakuan akuntansi untuk pendapatan pada level pemda seperti Dana Perimbangan. Dokumen sumber untuk penjurnalannya adalah Laporan Posisi Kas Harian yang dibuat oleh BUD. Dari Laporan Posisi Kas Harian tersebut, PPKD dapat mengidentifikasi penerimaan kas yang berasal dari dana perimbangan.

### **2. Akuntansi Belanja PPKD**

Akuntansi Belanja PPKD adalah langkah-langkah teknis yang harus dilakukan dalam perlakuan akuntansi untuk belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga.

### **3. Akuntansi Pembiayaan PPKD**

Pembiayaan daerah meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus. Jika APBD mengalami defisit, pemerintah dapat mengganggu penerimaan- pembiayaan, di antaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

### **4. Akuntansi Aset PPKD**

Prosedur akuntansi aset pada PPKD merupakan pencatatan atas pengakuan aset yang muncul dari transaksi pembiayaan yang dilakukan oleh pemda, misalnya pengakuan atas Investasi Jangka Panjang dan Dana Cadangan. PPKD akan mencatat transaksi perolehan maupun pelepasan aset ini dalam jurnal umum berdasarkan bukti memorial. Bukti memorial dibuat oleh PPKD sesuai dengan bukti transaksi yang ada.

### **5. Akuntansi Utang PPKD**

Seperti halnya aset, utang atau kewajiban pemda muncul sebagai akibat dari transaksi pembiayaan yang dilakukan oleh pemda. Prosedur akuntansi utang PPKD merupakan pencatatan atas pengakuan utang jangka panjang yang muncul dari transaksi penerimaan pembiayaan serta pelunasan/pembayaran utang (pengeluaran pembiayaan).

### **6. Akuntansi Selain Kas PPKD**

Prosedur akuntansi selain kas pada PPKD meliputi: Koreksi kesalahan pencatatan, Merupakan koreksi terhadap kesalahan dalam membuat jurnal dan telah dipindahkan ke buku besar Pengakuan aset, utang, dan ekuitas.

Jurnal terkait transaksi yang bersifat accrual dan prepayment, Merupakan jurnal yang dilakukan dikarenakan adanya transaksi yang sudah dilakukan PPKD

namun pengeluaran kas belum dilakukan (accrual) atau terjadi transaksi pengeluaran kas untuk belanja di masa yang akan datang (prepayment).

### **KERANGKA UMUM SISTEM AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH**

1. Satuan kerja memberikan dokumen-dokumen sumber (ds) seperti surat perintah membayar uang (spm) dan surat tanda setoran (sts) dari transaksi keuangannya kepada unit keuangan pemerintah daerah.
2. Unit pembukuan dan unit perhitungan melakukan pembukuan bulanan (ds) tersebut dengan menggunakan komputer akuntansi (komputer yang telah disiapkan untuk keperluan akuntansi) termasuk perangkat lunak (software) akuntansi.
3. Dari proses akuntansi tersebut dihasilkan jurnal yang sekaligus diposting kedalam buku besar dan buku pembantu secara otomatis untuk setiap satuan kerja.
4. Bila dokumen di atas telah di verifikasi dan benar maka dilanjutkan dengan proses komputer untuk pembuatan laporan pertanggungjawaban (lpj).
5. LPJ dikirimkan kepada kepala daerah sebagai pertanggungjawaban satuan kerja atas pelaksanaan anggaran, satu copy dikirim kepada satuan kerja yang bersangkutan untuk kebutuhan pertanggungjawaban dan manajemen. Satu copy untuk arsip unit perhitungan.
6. LPJ konsolidasi juga harus diberikan kepada kepala daerah agar dapat mengetahui keseluruhan realisasi APBD pada suatu periode.



**PERIMBANGAN KEUANGAN  
ANTARA PEMERINTAH PUSAT  
DAN PEMERINTAH DAERAH**



---

## **PENDAHULUAN**

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

Undang-Undang yang mengatur tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah:

1. UU Nomor 32 tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dengan Daerah-daerah, yang Berhak Mengurus Rumah-tangganya Sendiri. (Sudah dicabut, tidak berlaku)
2. UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. (Sudah dicabut, tidak berlaku)
3. UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. (Masih berlaku)

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 oleh Sekretaris Negara RI Bambang Kesowo, mulai berlaku dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126. Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438. Agar seluruh rakyat Indonesia mengetahuinya.

---

## **DASAR HUKUM**

Dasar hukum Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah:

1. Pasal 1 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 23C, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan Negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian, Pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merekomendasikan kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar melakukan perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sejalan dengan amanat TAP MPR tersebut serta adanya perkembangan dalam peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyebabkan terjadinya perubahan yang bersifat mendasar dan menyeluruh dalam sistem Keuangan Negara. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 perlu diperbaharui serta diselaraskan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Pemerintah pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama yakni fungsi distribusi, fungsi stabilisasi, dan fungsi alokasi. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dan tepat dilaksanakan oleh Pemerintah,

sedangkan fungsi alokasi oleh Pemerintahan Daerah yang lebih mengetahui kebutuhan, kondisi, dan situasi masyarakat setempat. Pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dibiayai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka Tugas Pembantuan.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam Undang-Undang ini merupakan penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam Undang-Undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21 serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (fiscal gap) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (fiscal need) dan potensi Daerah (fiscal capacity). Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

Undang-Undang ini juga mengatur hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

Dalam lain-lain pendapatan selain hibah, Undang-Undang ini juga mengatur pemberian Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi Keuangan Daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, Pinjaman Daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi Pinjaman Daerah yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Dalam Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah.

Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah. Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya.

Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Surplus APBD digunakan untuk membiayai Pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya, membentuk Dana Cadangan, dan penyertaan modal dalam Perusahaan Daerah. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber Pembiayaan untuk menutup defisit tersebut.

Pengaturan Dana Dekonsentrasi bertujuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah. Dana Tugas Pembantuan untuk menjamin tersedianya dana bagi pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang ditugaskan kepada Daerah.

Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa pengadministrasian Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dilakukan melalui mekanisme APBN, sedangkan pengadministrasian Dana Desentralisasi mengikuti mekanisme APBD. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pembangunan dan Pemerintahan Daerah dapat dilakukan secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan Desentralisasi berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, diperlukan adanya dukungan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Sistem tersebut antara lain dimaksudkan untuk perumusan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional.

Berdasarkan pemikiran sebagaimana diuraikan di atas, maka pokok-pokok muatan Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Penegasan prinsip-prinsip dasar perimbangan keuangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah sesuai asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan;
- b. Penambahan jenis Dana Bagi Hasil dari sektor Pertambangan Panas Bumi, Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21;
- c. Pengelompokan Dana Reboisasi yang semula termasuk dalam komponen Dana Alokasi Khusus menjadi Dana Bagi Hasil;
- d. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Umum;
- e. Penyempurnaan prinsip pengalokasian Dana Alokasi Khusus;
- f. Penambahan pengaturan Hibah dan Dana Darurat;
- g. Penyempurnaan persyaratan dan mekanisme Pinjaman Daerah, termasuk Obligasi Daerah;
- h. Pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan;

- i. Penegasan pengaturan Sistem Informasi Keuangan Daerah; dan
- j. Prinsip akuntabilitas dan tanggung jawab dalam Undang-Undang ini dipertegas dengan pemberian sanksi.

---

## **DESENTRALISASI FISKAL**

Kebijakan otonomi daerah dimulai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang keduanya telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan jawaban atas tuntutan reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah meningkatkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam mengatur dan menangani urusan daerah. Kebijakan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara makro maupun mikro bagi perekonomian daerah dengan menumbuhkembangkan sektor riil, mendorong upaya pemberdayaan masyarakat, meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah, serta memperbaiki kualitas pelayanan publik dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Reformasi bidang fiskal diharapkan dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah, efisiensi penggunaan keuangan negara, serta prinsip-prinsip good governance seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Efisiensi penggunaan keuangan negara yang telah didesentralisasikan dapat tercermin pada pelaksanaan fungsi pelayanan pemerintahan yang bersifat lokal. Sebelum otonomi daerah dilaksanakan, fungsi pemerintahan yang bersifat lokal tersebut dikelola oleh Pemerintah Pusat. Hal ini cenderung memberikan dampak biaya yang relatif lebih besar sehingga penggunaan keuangan negara menjadi kurang efisien. Melalui kebijakan otonomi daerah, Pemerintah juga ingin mewujudkan keadilan horisontal dan vertikal serta membangun tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik menuju terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

Sentralisasi di bidang pelayanan sektor publik di Indonesia ternyata mengakibatkan rendahnya akuntabilitas, lambatnya proses pembangunan infrastruktur, menurunnya rate of return pada proyek-proyek sektor publik, serta terhambatnya pengembangan institusi di daerah. Hal ini terjadi karena pemerintah pusat menghadapi kondisi demografis dan geografis yang sangat kompleks. Oleh karena itu penerapan kebijakan otonomi daerah yang diiringi dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat membantu pemerintah pusat untuk memberikan pelayanan sampai pada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat lokal.

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan fiskal di Indonesia yang semula bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi. Desentralisasi tersebut dilakukan dengan menyerahkan sebagian besar kewenangan kepada daerah sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat hanya menangani 6 (enam) kewenangan saja,

yaitu kewenangan di bidang fiskal dan moneter, peradilan, agama, pertahanan, dan keamanan serta politik luar negeri. Implikasi langsung dari kebijakan tersebut adalah adanya keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk dapat merencanakan dan menentukan prioritas pembangunan daerah sesuai dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerahnya. Sebagai konsekuensinya, kebutuhan terhadap dana untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi yang telah menjadi kewenangan daerah juga meningkat. Untuk itu, pemerintah pusat melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan asas *money follow function* sebagai upaya untuk mendukung pembiayaan berbagai urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah. Selain itu, kebijakan pendanaan kepada daerah dalam rangka menjalankan urusan dan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut diikuti dengan pemberian kewenangan dalam hal perpajakan daerah.

Pada hakekatnya, keuangan daerah merupakan suatu sistem pendanaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan dan sumber-sumber pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Tujuan dari perimbangan keuangan adalah untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah, serta mengurangi kesenjangan kemampuan fiskal antardaerah.

Dari sisi pembagian sumber-sumber pendapatan, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan upaya yang perlu dilakukan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas daerah dalam pengelolaan keuangannya. Dalam kaitan ini dilakukan sinkronisasi antara sistem perpajakan nasional dengan sistem perpajakan daerah. Sumber-sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan pusat ditetapkan sebagai objek pajak pusat dan penerimaan Negara bukan pajak (PNBP). Sedangkan sumber-sumber pendapatan yang memenuhi kriteria pungutan daerah ditetapkan sebagai objek pajak daerah dan retribusi daerah.

Proses pembagian sumber-sumber pendapatan antara pusat dan daerah dilakukan secara bertahap sesuai kondisi dan kemampuan daerah. Penerbitan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan langkah strategis yang memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah di bidang perpajakan daerah (penguatan local taxing power). Namun demikian, kebijakan ini perlu diikuti dengan sistem pengawasan dan pengendalian yang memadai sehingga upaya peningkatan PAD tidak mengorbankan upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerah.

Di samping kedua mekanisme pendanaan tersebut (alokasi dana perimbangan dan kebijakan di bidang PAD), mekanisme pembiayaan berupa pinjaman daerah juga dimungkinkan dalam mendukung pendanaan pelaksanaan pembangunan daerah. Dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal pemerintah perlu menerapkan prinsip-prinsip: (1)

meningkatkan efisiensi, (2) memperbaiki struktur fiskal dan mobilisasi sumber-sumber keuangan, (3) meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat, (4) mengurangi disparitas fiskal dan menjamin penyediaan pelayanan dasar sosial, (5) memperbaiki kesejahteraan masyarakat, dan (6) mendukung stabilitas makro ekonomi. Dengan melaksanakan prinsip-prinsip tersebut, pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan dapat menciptakan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Pada dasarnya desentralisasi fiskal erat kaitannya dengan pelayanan publik mengingat fungsinya sebagai alat bagi pemerintah daerah untuk menyediakan dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Desentralisasi fiskal akan terlaksana dengan baik bila didukung oleh pemerintah pusat yang mampu melakukan pengawasan dan *law enforcement*, adanya sumber daya manusia (SDM) yang kuat pada jajaran aparaturnya pemerintah daerah, serta adanya keseimbangan dan kejelasan dalam hal pembagian kewenangan dan tanggung jawab untuk melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah dalam rangka meningkatkan PAD. Namun demikian, bila pembagian kewenangan desentralisasi fiskal kurang diikuti dengan upaya untuk mendistribusikan sumber-sumber daya alam dan potensi fiskal ke daerah miskin, maka disparitas antar daerah akan semakin besar.

---

## **DUKUNGAN KEBIJAKAN PENDANAAN**

Penerapan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia juga ditandai dengan besarnya proporsi dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Secara umum, proporsi dana perimbangan dalam penerimaan APBD Kabupaten/Kota adalah lebih dari 85 persen, dan sekitar 70 persen dalam rata-rata penerimaan APBD provinsi. Besarnya proporsi tersebut menunjukkan tingkat ketergantungan fiskal daerah yang masih tinggi terhadap pemerintah pusat. Apabila tidak dikelola dengan hati-hati kondisi tersebut justru dapat menciptakan disinsentif bagi pemerintah daerah dalam jangka panjang, khususnya dalam meningkatkan PAD sebagai sumber pendanaan asli daerah. Oleh karena itu, perubahan pola pengelolaan fiskal nasional tersebut harus pula diiringi dengan fleksibilitas daerah yang cukup tinggi dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pendanaan tersebut.

Dengan digulirkannya kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, selain telah terjadi peningkatan dana yang dialokasikan kepada daerah, terdapat pula penambahan komponen dalam alokasi transfer ke daerah. Selain alokasi dana perimbangan, juga telah dialokasikan dana otonomi khusus (otsus) dan penyesuaian pada pos anggaran belanja ke daerah dalam APBN. Dana otsus dialokasikan kepada Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus, sebagai konsekuensi diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Besarnya dana otonomi khusus yang besarnya ditetapkan setara dengan 2 persen dari plafon DAU nasional, dan berlaku selama 20 tahun. Selain itu,



sesuai UU Nomor 21 Tahun 2001 dimaksud juga diberikan dana tambahan untuk pembangunan infrastruktur dalam rangka otsus bagi Provinsi Papua. Selain kepada Provinsi Papua, dana otsus juga dialokasikan kepada Provinsi Nangroe Aceh Darusalam (NAD) mulai tahun 2008 sesuai UU Nomor 18 Tahun 2001, dengan besaran setara dengan 2 persen dari plafon DAU nasional. Sementara itu, dana penyesuaian dialokasikan untuk beberapa pos belanja daerah, antara lain: tunjangan kependidikan guru Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) dan dana insentif bagi daerah dengan kriteria tertentu.

Selain itu juga disamping dukungan pendanaan dalam bentuk dana desentralisasi, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah melalui Dana Dekonsentrasi, Dana Tugas Pembantuan, dan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan instansi vertikal di daerah. Dana-dana tersebut tidak masuk dalam pos APBD, namun secara nyata dana tersebut dibelanjakan di daerah. Dengan demikian, sejalan dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah, proporsi pengeluaran APBN yang dibelanjakan di daerah terus meningkat.

Dalam rangka penataan sumber pendanaan daerah, Pemerintah bersama DPR-RI juga telah menyempurnakan pengaturan mengenai pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah melalui penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan UU Nomor 34 Tahun 2000 yang dipandang sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini. Salaha satu tujuan dari perubahan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah yang dituangkan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui serangkaian strategi antara lain (1) memberikan kepastian mengenai jenis-jenis pungutan daerah dengan menerapkan closed-list system. (2) meningkatkan kewenangan daerah dalama perpajakan daerah dengan meningkatkan local taxing power, (3) meningkatkan efektivitas pengawasan pajak daqerah dan retribusi daerah dengan menerapkan sistim preventif dan korektif yang diikuti dengan sanksi atas pelanggaran ketentuan perpajakan daerah, serta (4) memperbaiki pengelolaan pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah sehingga dapat memberikan keadilan dan meningkatkan kualitas penggunaan dana yang dipungut dari masyarakat.

Usaha dalam rangka peningkatan PAD tidak semata-mata ditujukan untuk meningkatkan porsi PAD dalam APBD sebagai pencerminan kemandirian daerah, tetapi juga member arahan bagaimana daerah dapat mengoptimalkan penerimaan PAD tanpa mnimbulkan dampak negatif bagi iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi di daerah. Melalui pengaturan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 diharapkan dapat memberikan ruang gerak yang lebih longgar bagi daerah untuk melakukan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah, sesuai potensi dan kondisi masing-masing daerah, dengan tetap menjaga iklim investasi yang kondusif agar daya saing antar daerah dapat ditingkatkan.

---

## TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE PEMERINTAH DAERAH

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem otonomi daerah dicirikan oleh adanya penerapan sistem desentralisasi, salah satunya adalah desentralisasi keuangan. Ada pemberian kewenangan kepada daerah otonom untuk mengelola pendapatan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD) berupa pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan beserta lain-lain PAD yang sah. Selain tersedia ruang untuk mengelola otonomi daerah, dalam perspektif hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah juga dikenal adanya transfer keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Komitmen pemerintah pusat untuk memperkuat derajat desentralisasi fiskal dalam skema hubungan keuangan antara pusat dan daerah diwujudkan dengan ditetapkannya dana perimbangan melalui APBN setiap tahun berupa dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Namun, sejak 2002 ternyata juga terdapat transfer fiskal yang ditetapkan di luar ketiga jenis dana perimbangan tersebut yang nomenklaturnya berubah-ubah. Di berbagai negara lain, transfer fiskal semacam itu dikenal dengan sebutan intergovernmental fiscal transfer dan di Indonesia dikenal dengan nama dana ad hoc.

Pada 2011, transfer dana ad hoc dilakukan melalui skema dana penyesuaian infrastruktur daerah (DPID) yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan No 25/PMK.07/2011 Tertanggal 11 Februari 2011 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah Tahun Anggaran 2011 dan Peraturan Menteri Keuangan No 140/PMK.07/2011 Tertanggal 23 Agustus 2011 tentang Alokasi dan Pedoman Umum Penggunaan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID) Tahun Anggaran 2011.

Walaupun tujuannya baik, yaitu untuk mendorong percepatan dan penyesuaian pembangunan infrastruktur di daerah, dalam perkembangannya DPID/DPPID mengalami berbagai kendala. Berbagai kendala tersebut terkait dengan ketentuan hukum, konsistensi program nama dana dan programnya, ketidakjelasan kriteria daerah yang berhak memperolehnya, serta bagaimana formula ditentukan untuk menentukan besaran transfer.

Keberadaan dana ad hoc tersebut di negara lain seperti di Amerika Serikat sering dikaitkan dengan kepentingan dukungan politis bagi politisi yang sering dikenal dengan sebutan *pork barrel*. Proyek Gravina Island Bridge yang juga dikenal sebagai "*Jembatan to Nowhere*" di Alaska adalah contoh dari adanya *pork barrel*. Rencana pembangunan jembatan itu, yang akhirnya dibatalkan, digunakan untuk kepentingan konstituen yang menjadi pendukung senator Ted Stevens dari Partai Republik.

Filipina pernah mengalokasikan anggaran yang cukup besar sampai sejumlah 200 juta peso untuk setiap senator dan 70 juta untuk setiap representatif yang sering disebut dengan program Priority Development Assisstance Fund. Titik rawan dari keberadaan pola transfer fiskal adalah

absennya pengaturan pola pendanaan semacam itu dalam UU No 33 Tahun 2004 yang mengatur perimbangan keuangan antara pusat dan pemerintahan daerah.

Munculnya alokasi DPID/DPPID dalam APBN dalam tahun berjalan dan APBN Perubahan merupakan persoalan berikutnya yang menyebabkan tidak adanya keterpaduan dengan sistem perencanaan pemerintahan baik di Pusat maupun di Daerah. Kasus yang menyeret sejumlah nama di lingkungan Badan Anggaran DPR RI, termasuk Wa Ode Nurhayati (WON) dalam pemeriksaan Pengadilan Tipikor bermula dari ketidakjelasan sistem pengaturan DPID/DPPID atau pork barrel ala Indonesia tersebut.

PMK No. 25/PMK.07/2011 mendefinisikan DPID sebagai dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan infrastruktur di daerah yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan infrastruktur di daerah dan ditujukan untuk mendorong percepatan pembangunan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Daerah provinsi, kabupaten dan kota yang menerima DPID beserta alokasinya ditetapkan dalam rapat kerja Badan Anggaran DPR RI. Penggunaan DPID/DPPID selama ini pada level provinsi adalah untuk mendanai kegiatan infrastruktur kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi dan prasarana pemerintah daerah. Adapun pada level kabupaten dan kota, alokasi DPID dipergunakan untuk mendanai 17 bidang infrastruktur dimulai dari bidang pendidikan hingga transportasi perdesaan.

Di samping kemanfaatannya tersebut, terdapat sejumlah kelemahan dari dana *ad hoc* berupa DPID tersebut. Pertama, adanya tumpang tindih antara kegiatan/program pemda yang dibiayai dengan skema DAK dan DAU dengan DPID. Hal itu menyebabkan kerumitan dalam sistem pelaporan dan proses auditnya karena terjadinya pembiayaan yang bias dan tumpang tindih dalam beberapa sektor (*triple budget*).

Kedua, ketidakjelasan kriteria dan formula dalam system pengalokasiannya menyebabkan terjadinya ketidakadilan horizontal dalam alokasinya bagi daerah-daerah meski tujuannya semula untuk mengatasi kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) antardaerah.

Ketiga, penentuan alokasi DPID yang cenderung diserahkan kepada Badan Anggaran DPR telah menimbulkan kesan terjadinya pergeseran fungsi DPR dari lembaga perwakilan menjadi terlalu jauh memasuki ranah kewenangan eksekutif.

DPR yang seharusnya dalam konstitusi disebut sebagai pengawas telah turut menjadi pemain. Bias posisi tersebut menyebabkan potensi penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Ke depan,seharusnya praktik-praktik koruptif yang memanfaatkan kelemahan aturan main dalam sistem transfer fiskal semacam itu perlu dibenahi dan dilakukan penataan ulang. Hal itu dapat dilakukan dengan cara memperjelas aturan main dalam penyaluran DPID/ DPPID sebagai bagian dari dana *ad hoc*.

Hal itu bisa dilakukan dengan mengintegrasikan DPID menjadi salah satu varian dari DAK yang telah memiliki mekanisme alokasi, formula,dan

kriteria yang jelas dalam mengatur sistem transfer fiskal dana ad hoc berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam sistem alokasinya beserta sistem pengawasannya. Korupsi dengan memanfaatkan celah kelemahan DPID/DPPID tak lain adalah korupsi dengan mengajak rakyat pembayar pajak untuk mengorupsi uang yang dibayarkannya sendiri kepada negara.

## **DANA ALOKASI UMUM**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan, "Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi". Dana alokasi umum adalah sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap pemerintah daerah yang ada di Indonesia pada setiap satu tahun sekali sebagai dana yang digunakan untuk pembangunan daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan suatu daerah. Dana Alokasi Umum yang merupakan penyangga utama pembiayaan APBD sebagian besar terserap untuk belanja pegawai sehingga belanja untuk proyek-proyek pembangunan menjadi sangat berkurang.

DAU dapat dikategorikan sebagai transfer tak bersyarat (*unconditional grant*) atau *block grant* yang merupakan jenis transfer antar tingkat pemerintahan yang tidak dikaitkan dengan program pengeluaran tertentu. Tujuan bantuan ini adalah untuk menyediakan dana yang cukup bagi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Sebagai transfer tak bersyarat atau *block grant* maka penggunaan dan DAU ditetapkan sendiri oleh daerah. Meskipun demikian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 pasal 15, disebutkan bahwa penggunaan DAU tersebut bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar pada masyarakat.

Transfer dari pemerintah pusat penting untuk pemerintah daerah dalam menjaga atau menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum diseluruh negeri. Transfer merupakan konsekuensi dari tidak meratanya kemampuan keuangan dan ekonomi daerah. Selain itu, tujuan transfer adalah mengurangi kesenjangan keuangan horisontal antar daerah, mengurangi kesenjangan vertikal pusatdaerah, mengatasi persoalan efek pelayanan publik antar daerah, dan untuk menciptakan stabilitas aktivitas perekonomian di daerah. Di Indonesia, bentuk transfer yang paling penting adalah DAU dan DAK, selain bagi hasil (*revenue sharing*).

**Peran Dana Alokasi Umum (DAU)** Dana Alokasi Umum (DAU) memiliki peran yang sangat signifikan dalam proses pembangunan. Tingginya transfer dari pusat ke daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) sangat penting dalam membantu Pemerintah Daerah dalam menjaga dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri. Pemerintah daerah dapat menggunakan dana tersebut untuk memberikan pelayanan kepada publik.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Dana Alokasi Umum (DAU)**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, Dana Alokasi Umum (DAU) yang akan diterima oleh setiap daerah akan dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain:

1. Alokasi dasar, yaitu jumlah PNS yang ada di daerah.
2. Jumlah penduduk yang ada di daerah.
3. Luas wilayah daerah.
4. Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan setiap tahun.
5. Dana Bagi Hasil (DBH) yang diperoleh dari pemerintah pusat setiap tahunnya.

### **Ketentuan Perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU)**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 27, ketentuan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sebagai berikut:

1. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari pendapatan bersih dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
2. Proporsi Dana Alokasi Umum (DAU) antara provinsi dan kabupaten/kota dihitung dari perbandingan antara bobot urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.
3. Dalam hal penentuan proporsi sebagaimana dimaksud dalam poin 2 belum dapat dihitung secara kuantitatif, proporsi DAU antara provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sebagai imbalan 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen).
4. Jumlah keseluruhan DAU sebagaimana dimaksud pada poin 1 ditetapkan dalam APBN.

## **DANA ALOKASI KHUSUS**

Menurut Abdul Halim (2007) Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu. Wilayah yang menerima Dana Alokasi Khusus (DAK) harus menyediakan dana penyesuaian paling tidak 10% dari DAK yang ditransfer ke wilayah, dan dana penyesuaian ini harus dianggarkan dalam anggaran daerah (APBD). Dana Alokasi Khusus memainkan peran penting dalam dinamika pembangunan sarana dan prasarana pelayanan dasar di daerah karena sesuai dengan prinsip desentralisasi tanggung jawab dan akuntabilitas bagi penyediaan pelayanan dasar masyarakat telah dialihkan kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan khusus yang didistribusikan oleh pemerintah pusat dan sesuai dengan ketentuan dari APBN.

### **Peran Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk:

1. Untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
2. Untuk membantu daerah dalam rangka pemenuhan Standar Pelayanan Minimal pelayanan dasar khususnya untuk pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur jalan, jembatan, sanitasi, irigasi, dan air minum.
3. Untuk kebijakan tertentu yang ditetapkan dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

### **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Dana Alokasi Khusus (DAK)**

1. Masih banyaknya daerah tertinggal  
Dimana daerah tersebut kurang mampu dalam membiayai seluruh pengeluarannya. DAK berperan mendanai kegiatan penyediaan sarana dan prasarana fisik pelayanan dasar masyarakat.
2. Pembangunan yang tidak merata  
Dimana DAK menunjang percepatan pembangunan sarana dan prasarana di daerah tertinggal.
3. Masih banyaknya pengangguran  
DAK dimanfaatkan untuk mendorong peningkatan produktifitas perluasan kerja dan diversifikasi ekonomi terutama di pedesaan, melalui kegiatan khusus di bidang pertanian, kelautan dan perikanan, serta infrastruktur sehingga akan mengurangi pengangguran.

### **Ketentuan Perhitungan Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Penghitungan alokasi DAK dilakukan melalui dua tahapan, yaitu:

1. Penentuan daerah tertentu yang menerima DAK
2. Penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah

Adapun penentuan daerah tertentu tersebut harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Besaran alokasi untuk masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Penentuan masing-masing kriteria sebagai berikut:

1. Kriteria umum, dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi Belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah.
2. Kriteria khusus, dirumuskan berdasarkan peraturan perundangundangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus dan karakteristik daerah.
3. Kriteria teknis, yang disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah.

---

## **BANTUAN PEMBANGUNAN DAERAH TK II**

### **MAKSUD DAN TUJUAN**

Hakekat INPRES Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II adalah bantuan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tingkat II yang merupakan salah satu sumber pendapatan daerah, dengan maksud agar pemerintah daerah tingkat II sebagai daerah otonom dapat memenuhi tugas-tugas pelaksanaan pembangunan sesuai ruang lingkup kewenangannya.

Tujuan INPRES Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II adalah *untuk memperkuat kemampuan daerah tingkat II* dalam:

1. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan taraf hidup masyarakat sebagai upaya menanggulangi kemiskinan yang terdapat di daerah tingkat II.
2. Menciptakan dan memperluas lapangan kerja, kesempatan berusaha, serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
3. Memenuhi kebutuhan prasarana dan sarana dasar serta pelayanan sosial dasar masyarakat.
4. Meningkatkan keserasian pertumbuhan dan keterkaitan pembangunan antar perkotaan dan pedesaan, dan antar kawasan dalam daerah tingkat II.
5. Meningkatkan kondisi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran lingkungan dan perusakan sumber daya alam.
6. Meningkatkan kemampuan aparatur, kelembagaan, dan keuangan pemerintah daerah tingkat II dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
7. Memantapkan pelaksanaan otonomi daerah tingkat II dalam perencanaan, pelaksanaan, pembinaan dan pengendalian berbagai program pembangunan di daerah tingkat II, yang sesuai dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah serta sejalan dengan kebijakan pembangunan nasional.

### **SASARAN**

1. Meningkatnya pendapatan masyarakat serta berkurangnya penduduk miskin dan desa tertinggal.
2. Meningkatnya lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
3. Meningkatnya sarana dan prasarana dasar serta fasilitas pelayanan sosial kemasyarakatan baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya.
4. Terwujudnya keserasian pertumbuhan dan keterkaitan pembangunan antar perkotaan dan pedesaan, dan antar kawasan dalam daerah tingkat II yang ditandai dengan berkurangnya kesenjangan pertumbuhan antara perkotaan dan pedesaan serta antar kawasan dalam daerah tingkat II.
5. Terkendalinya pencemaran lingkungan dan perusakan sumber daya alam
6. Meningkatnya kualitas aparatur pemerintah daerah tingkat II dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, meningkatnya kemampuan kelembagaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, serta meningkatnya pads dalam rangka kemandirian daerah tingkat II.
7. Terwujudnya konsistensi pembangunan daerah dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah serta berjalannya perencanaan, pelaksanaan, pelaporan,

pembinaan dan pengendalian secara tepat waktu, tepat mutu, tepat sasaran, tepat manfaat, dan tepat administrasi dan penatausahaan.

## **KOMPOSISI BANTUAN**

INPRES Bantuan Pembangunan Dati II meliputi 2 (dua) komponen, yaitu:

1. *Bantuan Umum;*

Komponen Bantuan Umum adalah komponen Bantuan Pembangunan Dati II yang diberikan kepada seluruh Pemerintah Daerah Tingkat II berdasarkan kriteria tertentu untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan daerah melalui sektor-sektor yang tertampung dalam APBD II dan menjadi prioritas masing-masing daerah tingkat II. Pemilihan prioritas sebagai dasar penggunaan bantuan dilakukan dengan sepenuhnya merujuk pada dokumen perencanaan daerah antara lain Pola Dasar, Repelitada, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Repetada/Sarlitada.

2. *Bantuan Khusus;*

Komponen Bantuan Khusus adalah komponen Bantuan Pembangunan Dati II yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II tertentu berdasarkan kriteria tertentu untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan sektor tertentu yang telah menjadi kewenangan Dati II yang sekaligus mendukung tercapainya sasaran sektor tersebut secara nasional, dengan tetap mengacu pada dokumen perencanaan daerah antara lain Pola Dasar, Repelitada, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Repetada/Sarlitada.





# **ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA**

---

## PENDAHULUAN

Kata administrasi keuangan pasti sudah sering terdengar di telinga kita. Kata administrasi keuangan yang kita ketahui biasanya ditafsirkan sebagai proses pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh sebuah organisasi, baik organisasi sektor privat maupun organisasi sektor publik. Keberadaan administrasi keuangan pun menjadi salah satu hal yang mutlak ada di dalam sebuah organisasi, karena setiap organisasi pasti memiliki sumber keuangan berikut dengan alokasinya, sehingga administrasi keuangan pasti dibutuhkan. Hal ini juga akan mendorong terciptanya keuangan yang lebih tertata dan lebih baik bagi suatu perusahaan tertentu. Tidak perlu khawatir dengan rumitnya rumus dan ketentuan yang ada karena hasilnya akan sangat baik bagi bisnis.

---

## DUA LINGKUP PENGERTIAN ADMINISTRASI KEUANGAN

Seperti ilmu-ilmu lainnya, administrasi keuangan pun memiliki pemahaman dan tafsiran yang berbeda antara satu ahli dengan ahli lainnya. Hal tersebut sangat dimungkinkan terjadi karena seyogyanya ilmu akan terus berubah dan berkembang. Salah satu **pengertian administrasi keuangan** adalah pengelolaan yang meliputi seluruh aktifitas yang berkaitan dengan keuangan untuk mencapai tujuan sebuah organisasi ataupun perusahaan tertentu. Dengan adanya administrasi keuangan yang baik, maka akan tercipta suasana kerja yang lebih nyaman serta produktif.

Sedikitnya ada dua pengertian administrasi keuangan menurut ahli yang meliputi hal dibawah ini:

1. Pengelolaan keuangan, dimana pengertian ini merujuk pada administrasi keuangan secara luas. Proses pengaturan serta penetapan kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan maupun pemanfaatan keuangan, sehingga tugas pokok organisasi dapat terwujud secara efektif dan efisien adalah inti dari proses pengelolaan keuangan itu sendiri.
2. Tata usaha keuangan, dimana pengertian ini merujuk pada administrasi keuangan secara sempit. Seluruh kegiatan yang termasuk dalam proses penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang berdasarkan aktivitas penatabukuan adalah inti dari tata usaha keuangan.

Mengacu pada kedua lingkup **pengertian administrasi keuangan** di atas, dipastikan terdapat beberapa komponen yang termasuk di dalam administrasi keuangan, terutama jika dilihat sebagai sesuatu yang cakupannya lebih luas dibandingkan dari kegiatan tata usaha keuangan. Beberapa komponen tersebut terdiri dari penganggaran keuangan, pengelolaan keuangan, perencanaan keuangan, pencarian keuangan, pengendalian keuangan, pemeriksaan keuangan dan penyimpanan keuangan. Apabila seluruh komponen tersebut berfungsi maka akan membentuk kinerja administrasi keuangan yang baik, sehingga tujuan organisasi ataupun perusahaan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Selain penjabaran tentang **pengertian administrasi keuangan**, manfaat dari adanya administrasi keuangan pun patut diketahui. Sedikitnya terdapat tiga manfaat yang didapatkan dengan adanya administrasi keuangan,

yakni: (1) Teraturnya penerimaan maupun pengeluaran keuangan di dalam sebuah organisasi; (2) Pemanfaatan uang mampu dikendalikan dan dikoordinasikan dengan baik; (3) Berkurangnya kekeliruan dalam pembuatan laporan keuangan. Beberapa manfaat tersebut pun sejalan dengan pengertian umum administrasi keuangan yang telah dibahas pada paragraf pertama, dimana administrasi keuangan diperlukan untuk mengelola seluruh aktifitas yang melibatkan keuangan demi tercapainya tujuan organisasi atau perusahaan secara efektif dan efisien.

---

## **RUANG LINGKUP ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA**

Masalah utama administrasi keuangan adalah masalah pengambilan keputusan kebijaksanaan dan pelaksanaan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, akuntansi, laporan pelaksanaan, dan pengawasan atas pengadaan dana disatu pihak serta penggunaan dana dilain pihak (Abdullah, 1982). Tujuan yang ingin dicapai oleh administrasi keuangan negara adalah pertanggungjawaban, efisiensi, dan atau efektivitas dalam pengadaan serta penggunaan dana.

Ruang Lingkup pembahasan Administrasi Keuangan, tergantung dari sudut pendekatan yang digunakan. Pendekatan yang berbeda akan mencerminkan ruang lingkup yang berbeda. Pembahasan Administrasi Keuangan dikelompokkan kedalam 5 (lima) pendekatan yang berbeda yaitu pendekatan ketatalaksanaan keuangan, pendekatan keuangan negara, pendekatan administrasi negara termasuk administrasi pembangunan, pendekatan sejarah perkembangan sistem anggaran, pendekatan organisasi sebagai system terbuka.

### **PENDEKATAN KETATALAKSANAAN KEUANGAN**

1. Dengan pendekatan ketatalaksanaan keuangan (*financial management*), maka pembahasan administrasi keuangan mencakup fungsi perencanaan keuangan, ketatalaksanaan penggunaan dana, penyediaan atau penggunaan dana yang diperlukan.
2. Menurut Robert W Johnson, fungsi ketatalaksanaan adalah perencanaan keuangan (*financial planning*), pengambilan keputusan alokasi dana di antara berbagai kemungkinan investasi pada aktiva (*managing assets*), menarik dana dari luar (*raising funds*), dan penanganan masalah-masalah khusus (*meeting special problems*).
3. Hakekat perencanaan adalah analisa, baik analisa intern maupun ekstern, baik jangka pendek, sedang maupun jangka panjang sebagai landasan untuk menyusun serangkaian tindakan pada masa mendatang dalam usaha mencapai tujuan tertentu.
4. Perencanaan keuangan mencakup proyeksi terhadap aliran kas (cash flows) serta proyeksi terhadap kebutuhan investasi pada masa mendatang (capital budgeting).

5. Perencanaan atas aliran masuk dan keluar dari kas dan proses pengambilan keputusan terhadap alokasi dana diantara berbagai kemungkinan merupakan dua fungsi ketatalaksanaan keuangan yang erat hubungannya.
6. Jika aliran keluar dari kas melebihi aliran masuk ke kas sebagaimana yang diperkirakan akan terjadi pada masa mendatang dan saldo kas tidak mencukupi untuk menyerap kekurangan, maka perlu diperoleh atau ditarik dana dari luar melalui berbagai bentuk dan kemungkinan pemilihan dan pinjaman yang ada.

### **PENDEKATAN KEUANGAN NEGARA**

1. Bila administrasi keuangan ditinjau dari sudut pendekatan keuangan negara, maka pembahasan mencakup keuangan badan hukum publik, baik keuangan negara maupun keuangan badan hukum publik yang lebih rendah.
2. Pembahasan biasanya lebih ditekankan pada segi-segi yang berkaitan dengan pengeluaran negara, pendapatan negara, perpajakan, hutang negara dan anggaran negara.
3. C. Goedhart (terjemahan Ratmoko, 1973) cakupan keuangan negara meliputi segi yang berhubungan dengan fungsi fiskal, lembaga fiskal, teori tentang barang dan jasa-jasa sosial atau publik, teori tentang distribusi optimal, politik fiskal, struktur pengeluaran, struktur penerimaan, pengaruh pajak dan pengeluaran pemerintah pada pola tingkah laku kegiatan ekonomi, kebijaksanaan fiskal dalam kaitannya dengan alokasi sumber-sumber, distribusi pendapatan dan kekayaan, stabilisasi ekonomi serta masalah kebijaksanaan.

### **PENDEKATAN ADMINISTRASI NEGARA (*PUBLIC ADMINISTRATION*)**

1. Dari sudut administrasi negara, ada dua segi yang berkaitan dengan administrasi keuangan (Dimock dan Dimock).
2. Pertama, merupakan bidang keuangan yang luas, meliputi fungsi perhitungan dan pemungutan pajak, pemeliharaan dana, hutang negara dan administrasi hutang negara.
3. Kedua, merupakan bagian dari administrasi negara, sebagaimana ditinjau melalui sudut pandangan pimpinan administrasi dan mereka yang mempunyai perhatian terhadap apa yang dilakukannya.
4. Administrasi keuangan terdiri dari serangkaian langkah di mana dana disediakan untuk pejabat-pejabat tertentu menurut prosedur-prosedur yang dapat menjamin pertanggungjawaban yang sah dan menjamin apa daya guna penggunaan dana tersebut.
5. Bagian utamanya adalah anggaran belanja, pembukuan, pembelian dan persediaan.
6. Anggaran belanja adalah perkiraan pengeluaran dan penerimaan yang seimbang untuk suatu waktu tertentu.
7. Dibawah wewenang pimpinan administrasi, anggaran belanja itu merupakan catatan pelaksanaan pekerjaan pada masa lalu, suatu

- metode pengawasan pada waktu ini dan proyeksi melalui rencana-rencana untuk masa yang akan datang.
8. Daya yang ada pada pemerintah terutama berasal dari pemungutan pajak, pinjaman-pinjaman serta pendapatan lain yang bukan berasal dari pajak.
  9. Administrasi keuangan menyangkut lima segi kebijaksanaan nasional yang terpisah-pisah (Allen D. Manvel dalam Abdullah, 1982: 6) yaitu :
    - a. Kebijakan ekonomi, menyangkut hubungan antara pengeluaran pemerintah dan semua pendapatan lainnya.
    - b. Kebijakan utang (bagaimana pemerintah mengadakan dan membayar kembali utang-utang).
    - c. Kebijakan pendapatan (menentukan besarnya secara relatif dari berbagai sumber penerimaan serta persoalan pajak-pajak yang harus dikenakan).
    - d. Kebijakan pengeluaran.
    - e. Kebijakan pelaksanaan
  10. Perumusan kebijaksanaan fiskal mempertimbangkan pengaruh dari administrasi keuangan pemerintah terhadap keseluruhan pola tingkah laku kehidupan ekonomi bangsa. Bukan semata-mata penemuan sumber penerimaan untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran tetapi juga pada masalah-masalah perpajakan, hubungan pengeluaran pemerintah pada perekonomian, sehingga bisa dimengerti peranan dan pengaturan pemerintah dalam bidang perekonomian nasional. Masalah kebijaksanaan fiskal demikian penting dalam rangka memberikan kerangka-dasar untuk proses anggaran.
  11. Nilai yang sangat penting dan menekan keseluruhan proses anggaran adalah pertanggungjawaban (accountability).
  12. Maksud utama dari pertanggungjawaban keuangan adalah untuk menjamin pertanggungjawaban demokratis kepada rakyat.
  13. Aparatur negara mempunyai dua bentuk pertanggungjawaban, yaitu pertanggungjawaban keuangan dan pertanggungjawaban pengambilan keputusan yang bijak dan jujur dalam bidang keuangan.
  14. Terjaminnya kejujuran dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan membagi kekuasaan diantara berbagai aparaturnya (otorisator, ordonator, bendaharawan).

## **PENDEKATAN SEJARAH PERKEMBANGAN SISTEM ANGGARAN**

1. Ditinjau dari sudut sejarah perkembangan sistem anggaran, maka administrasi keuangan telah berkembang dari Administrasi Keuangan Tradisional (yang berorientasi pada pengawasan) yang telah dikembangkan (di Amerika Serikat) sejak tahun 1789 ke arah Administrasi Keuangan Hasil Karya (*Performance Financial Administration*) pada tahun 1949 (berorientasi pada ketatalaksanaan).
2. Perkembangan selanjutnya terjadi dari Administrasi Keuangan Hasil Karya ke arah sistem Administrasi Keuangan Terpadu (*Integrated*

- Financial Administration*) yang berorientasi pada perencanaan dan atau tujuan-tujuan yang hendak dicapai.
3. Robert Anthony memperkenalkan tiga proses administrasi berbeda yaitu : perencanaan strategis, pengawasan ketatalaksanaan dan pengawasan operasional. Gagasan ini berpengaruh pada tokoh-tokoh yang memperkembangkan SIPPA.
    - 1). Organisasi sebagai sistem terbuka.
      - a. Organisasi keuangan, yang ada dalam batas-batas dan kendala-kendala lingkungan luar, mencakup lima unsur pokok yang saling berhubungan dan pengaruh mempengaruhi.
      - b. Infut dari luar - diubah - disajikan kepada lingkungan luar (sebagai sebuah sistem terbuka).
      - c. Organisasi keuangan terdiri atas 5 unsur :
        - 1) unsur tujuan dan nilai (diperoleh dari lingkungan sosial budaya)
        - 2) unsur teknis (spesialisasi pengetahuan, kecakapan, dan ketrampilan yang diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi organisasi keuangan.
        - 3) unsur psikososial (menunjukkan hubungan sosial vertikal maupun horisontal - faktor motivasional)
        - 4) unsur struktural (menunjukkan cara-cara melakukan spesialisasi dan koordinasi-struktur organisasi, struktur wewenang, struktur program, struktur perencanaan, prosedur-proedur keuangan dll)
        - 5) unsur yang mencakup keseluruhan unsur dari OK baik dengan lingkungan khusus maupun lingkungan umum.
    - 2). Dari sudut pendekatan organisasi sebagai sistem terbuka dan terpadu, administrasi keuangan hanya merupakan salah satu bagian saja dari organisasi keuangan. Sedangkan organisasi keuangan termasuk sebagai salah satu unsur dalam lingkungan umum yang mencakup lingkungan budaya, teknologi, pendidikan, politik, fisik, perundang-undangan, demografi, ekonomi dan lingkungan sosial.

---

## **PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**

1. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara berdasarkan penjelasan pada U.U No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan.
  - a. Sisi obyek :

Yang dimaksud dengan keuangan Negara adalah 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 dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- b. Sisi subyek :  
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.
  - c. 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 pertanggungjawaban.
  - d. Sisi Tujuan :  
Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. S.P Siagian : Keuangan Negara berarti semua hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang, dan segala sesuatu yang dapat dinilai dengan uang berhubung dengan hak-hak negara.
  3. Keuangan Negara adalah semua hak dan semua kewajiban yang dapat di nilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut ( Pasal 1 UU 17 Tahun 2003).
- Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Keuangan Negara mengandung empat unsur :
1. Hak-hak Negara
  2. Kewajiban-kewajiban Negara
  3. Ruang lingkup Keuangan Negara
  4. Aspek sosial ekonomis Keuangan Negara.

## **HAK-HAK NEGARA**

Hak-hak negara adalah usaha pemerintah untuk mengisi kas negara yang akan dipergunakan untuk membiayai kepentingan-kepentingan masyarakat. Hak-hak ini meliputi :

1. Hak mencetak uang, yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Bank Sentral (BI).
2. Hak mengadakan pinjaman baik pinjaman yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri.
3. Hak mengadakan pinjaman paksa, seperti : hak menarik pajak, iuran dan pungutan lainnya.

## **KEWAJIBAN-KEWAJIBAN NEGARA**

Kewajiban-kewajiban negara dimaksudkan untuk memperbaiki taraf hidup rakyat secara keseluruhan agar lebih baik dari sebelumnya.

1. Kewajiban menyelenggarakan tugas-tugas negara demi kepentingan masyarakat. (Pasal 33 dan 34 UUD.1945)
2. Kewajiban membayar atas hak-hak tagihan yang datangnya dari pihak ketiga.

## **RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**

Ruang lingkup Keuangan Negara dibedakan menjadi dua komponen yaitu:

1. Keuangan Negara yang pengurusannya dipisahkan.
2. Keuangan Negara yang diurus langsung pemerintah.

## **ASPEK SOSIAL EKONOMIS DARIPADA KEUANGAN NEGARA**

Menurut RICHARD MUSGRAVE bahwa secara sosial ekonomis keuangan negara dapat diketahui dari tiga segi yaitu :

1. Redistribusi pendapatan (Redistribution of income)
2. Pengalihan daripada sumber-sumber (Reallocation of sources)
3. Kestabilan terhadap kegiatan ekonomi (stabilisation)

## **PENGELOMPOKAN BIDANG PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

1. Sub bidang pengelolaan fiskal
2. Sub bidang pengelolaan moneter
3. Sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan

## **ASAS-ASAS UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Dalam rangka terwujudnya Good Governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab.

Asas – asas yang telah lama dikenal dlm. pengelolaan KN :

1. Asas tahunan
2. Asas universalitas
3. Asas kesatuan
4. Asas spesialisitas

Asas-asas (baru) sebagaicerminanbestpractices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan KN :

1. Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil;
2. Profesionalitas;
3. Keterbukaan dalam pengelolaan kn.;
4. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

## **PENGERTIAN ADMINISTRASI KEUANGAN NEGARA**

1. Administrasi Keuangan Negara adalah : tata pengendalian daripada keuangan negara (S. Prayudi Atmosudirjo).
2. Administrasi Keuangan Negara adalah : semua kegiatan-kegiatan pemerintah dalam pengelolaan keuangan, diawali dari penyiapan dan perumusan perencanaan, programanggaran, mengatur dan menata cara-cara membelanjakan uang negara, mencatat macam-macam pendapatan negara, menyelamatkan semua dana-dana negara dan bagaimana cara untuk mempertanggungjawabkan itu semua. (M.S Hendrick).

Kesimpulan :

Administrasi Keuangan meliputi: perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan termasuk pertanggungjawabannya.



---

## **SUMBER HUKUM KEUANGAN NEGARA**

1. Sumber hukum dari Administrasi Keuangan Negara adalah U.U.D 1945 Pasal 23 s/d 23E yang berbunyi:

Pasal 23.

- ayat 1. Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- ayat 2. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- ayat 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.

Pasal 23A.

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

Pasal 23B.

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23C.

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

Pasal 23D.

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

Pasal 23E

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

2. Dasar hukum merupakan landasan dasar yang dipergunakan sebagai pedoman atau sebagai petunjuk bagaimana keuangan negara tersebut harus dijalankan dengan sebaik-baiknya.

3. Dasar hukum adalah untuk menjamin bahwa dalam realisasi pengurusan keuangan negara tercermin kesatuan (unity) dalam bertindak bagi pejabat-pejabat negara.
4. Dalam UUD.1945 tidak dijumpai tatacara pengurusan Keuangan Negara secara terperinci. Oleh karena itu cara pengaturan keuangan negara harus diatur dengan undang-undang tersendiri.
5. Dalam negara yang berdasarkan facisme, anggaran itu ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi anggaran negara ditetapkan dengan undang-undang (artinya dengan persetujuan DPR).

---

## ANGGARAN NEGARA

Secara etimologis perkataan anggaran bersumber dari kata "anggar" atau "kira-kira" atau "perhitungan" (Poerwadarminta, Kamus Besar Bahasa Indonesia), sehingga pengertian anggaran negara berarti perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. *Begrooting* (Bld, C.Goedhart).

### 1. Anggaran Negara dalam Pengertian Administratif :

- Merupakan pengertian yang paling sederhana
- Dimana pembagian kekuasaan belum dikenal (terutama pada jaman kerajaan monarchi absolut.
  - Pengeluaran keluarga raja merupakan pengeluaran negara.
  - Tidak dikenal adanya otorisasi, ordonansi serta kewenangan bendaharawan seperti sekarang.

Oleh karena demikian anggaran pada waktu itu terlihat lebih bersifat penata usahaan belaka dari pengeluaran dan penerimaan keuangan negara dengan memperhatikan keseimbangan yang logis antara keduanya. Konsepsi negara ketika itu, lebih sering dikenal sebagai *l'etat cest moi*(negara adalah saya).

### 2. Anggaran Negara dalam pengertian formil (dari sudut konstitusi).

- Dimulai dari munculnya teori mengenai Tata Negara dari John Locke di Inggris ( kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif) yang kemudian meluas ke Inggris dengan ajaran Trias Politica dari Montesquieu.
- Ditujukan untuk menjamin hak asasi rakyat, agar tidak timbul kesewenang-wenangan dari raja (pemerintah).
- Hak asasi yang terjelma dalam asas kedaulatan rakyat dibidang keuangan negara disebut "hak budget". yang dituangkan dalam ketentuan undang-undang.(baca pasal 23 s/d 23C UUD.1945)

Dari ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU tersebut, jelas terlihat bahwa persetujuan DPR dapat dikatakan mutlak, shg scr teoritis prinsipiil, Pemerintah tidak mungkin melaksanakan Anggaran Negara yang belum disetujui DPR. Unsur unsur yuridis dalam anggaran negara, terlihat dari hak dan kewajiban yang ada pada penguasa dan rakyat, dimana rakyat melalui perwakilannya berhak menentukan uang rakyat menyangkut sumber dan penggunaannya.

3. Anggaran negara ditinjau dari sudut Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya (materiil).

Pengertian anggaran dari sudut materiil lebih menekankan pada pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan yang terikat kepada sesuatu jumlah maksimal tertentu dari anggaran negara yang telah ditetapkan dalam undang-undang. dengan demikian eksekutif hanya dapat melakukan tindakan-tindakan dalam batas-batas yang telah ditetapkan pada undang-undang.

4. Anggaran Negara dari sudut policy (kebijaksanaan)

Ini mengandung makna bahwa apa yang telah tertuang didalam anggaran negara adalah merupakan bentuk policy/kebijaksanaan pemerintah yang akan dilakukannya pada satu tahun anggaran kedepan. Hal ini dapat dilihat pada besarnya pengalokasian anggaran per sektor.



# **MANAJEMEN PERBENDAHARAAN NEGARA**

---

## **PERBENDAHARAAN NEGARA DI INDONESIA**

Perbendaharaan Negara di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memuat ketentuan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara.

Di samping itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 disusun dengan pertimbangan bahwa:

- Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Untuk Mewujudkan Tujuan Bernegara Menimbulkan Hak Dan Kewajiban Negara Yang Perlu Dikelola Dalam Suatu Sistem Pengelolaan Keuangan Negara;
- Pengelolaan Keuangan Negara Sebagaimana Dimaksud Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Perlu Dilaksanakan Secara Profesional, Terbuka, Dan Bertanggung Jawab Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat, Yang Diwujudkan Dalam Apbn Dan Apbd;
- Dalam Rangka Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Diperlukan Kaidah-Kaidah Hukum Administrasi Keuangan Negara Yang Mengatur Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/Indische Comptabiliteitswet (ICW) (Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448) Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Dan Ditambah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 Tidak Dapat Lagi Memenuhi Kebutuhan Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.

Penetapan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sekaligus mencabut ICW. ICW dinilai tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, ICW perlu diganti dengan Undang-Undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

---

## **PENGERTIAN, RUANG LINGKUP, DAN ASAS UMUM PERBENDAHARAAN NEGARA**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Ruang lingkup Perbendaharaan Negara meliputi:

- a. Pelaksanaan Pendapatan Negara dan Belanja Negara;

- b. Pelaksanaan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah;
- c. Pelaksanaan Penerimaan Negara dan Pengeluaran Negara;
- d. Pelaksanaan Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah;
- e. Pengelolaan Kas Negara;
- f. Pengelolaan Piutang Negara, Utang Negara, Piutang Daerah, dan Utang Daerah;
- g. Pengelolaan Investasi, Barang Milik Negara, dan Barang Milik Daerah;
- h. Penyelenggaraan Akuntansi dan Sistem Informasi Manajemen Keuangan Negara/Daerah;
- i. Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN/APBD;
- j. Penyelesaian Kerugian Negara dan Kerugian Daerah;
- k. Pengelolaan Badan Layanan Umum;
- l. Perumusan Standar, Kebijakan, Serta Sistem dan Prosedur yang Berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan APBN/APBD.

Asas umum Perbendaharaan Negara adalah:

- a. Undang-Undang tentang APBN merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.
- b. Peraturan Daerah tentang APBD merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.
- c. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
- d. 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 bernegara.
- e. Semua pengeluaran daerah, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah, dibiayai dengan APBD. Program Pemerintah Daerah dimaksud diusulkan di dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD serta disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan daerah dengan berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
- f. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak atau tidak terduga disediakan dalam Bagian Anggaran tersendiri yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- g. Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN/APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda atau bunga. Denda dan/atau bunga dimaksud dapat dikenakan kepada kedua belah pihak.

- h. Sesuai dengan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menganut asas kesatuan, asas universalitas, asas tahunan, dan asas spesialisasi.
- i. Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
- j. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- k. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialisasi mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Demikian pula, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memuat ketentuan yang mendorong profesionalitas, serta menjamin keterbukaan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan anggaran.

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dimaksudkan pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, kepada daerah telah diberikan kewenangan yang luas, demikian pula dana yang diperlukan untuk menyelenggarakan kewenangan itu. Agar kewenangan dan dana tersebut dapat digunakan dengan sebaik-baiknya untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah, diperlukan kaidah-kaidah sebagai rambu-rambu dalam pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu Undang-undang Perbendaharaan Negara ini selain menjadi landasan hukum dalam pelaksanaan reformasi pengelolaan Keuangan Negara pada tingkat pemerintahan pusat, berfungsi pula untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

## **PEJABAT PERBENDAHARAAN NEGARA**

Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Sesuai dengan prinsip tersebut Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (check and balance) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan

kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan.

Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi pre-audit yang dilakukan oleh kementerian teknis atau post-audit yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordinnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami "deformasi" sehingga menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.

## **PENGGUNA ANGGARAN**

### **Menteri/Pimpinan Lembaga Selaku Pengguna Anggaran/Barang**

Menteri/pimpinan lembaga adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinya.

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya, berwenang untuk:

- a. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. Menunjuk kuasa pengguna anggaran/pengguna barang;
- c. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
- d. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang;
- e. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- f. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
- g. Menggunakan barang milik negara;



- h. Menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara;
- i. Mengawasi pelaksanaan anggaran;
- j. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya.

#### **Gubernur/Bupati/Walikota Selaku Kepala Pemerintahan Daerah**

Gubernur/bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah:

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

Gubernur/bupati/walikota menetapkan Kuasa Pengguna Anggaran, Bendahara Penerimaan dan/atau Bendahara Pengeluaran berdasarkan usulan Pengguna Anggaran yang bersangkutan.

#### **Kepala SKPD Selaku Pengguna Anggaran/Barang di Daerah**

Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah Pengguna Anggaran/Pengguna Barang bagi SKPD yang dipimpinnya. Kepala SKPD dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat Pengguna Anggaran/Pengguna Barang satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berwenang:

- a. Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- c. Melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- d. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
- e. Mengelola utang dan piutang;
- f. Menggunakan barang milik daerah;
- g. Mengawasi pelaksanaan anggaran;
- h. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

### **BENDAHARA UMUM NEGARA/DAERAH**

#### **Menteri Keuangan Selaku BUN**

Menteri Keuangan adalah Bendahara Umum Negara (BUN).

Menteri Keuangan selaku BUN berwenang:

- a. Menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara;
- b. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. Melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;

- d. Menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- e. Menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- f. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- g. Menyimpan uang negara;
- h. Menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi; Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara.
- i. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum negara;
- j. Melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;
- k. Memberikan pinjaman atas nama pemerintah;
- l. Melakukan pengelolaan utang dan piutang negara;
- m. Mengajukan rancangan peraturan pemerintah tentang standar akuntansi pemerintahan;
- n. Melakukan penagihan piutang negara;
- o. Menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;
- p. Menyajikan informasi keuangan negara;
- q. Menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara;
- r. Menentukan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah dalam rangka pembayaran pajak;
- s. Menunjuk pejabat Kuasa BUN.

Menteri Keuangan selaku BUN mengangkat Kuasa BUN untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan. Tugas kebhendaharaan dimaksud meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.

Kuasa BUN melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Kas Negara disertai pengendalian pelaksanaan anggaran negara. Kuasa BUN berkewajiban memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran. Kuasa BUN berkewajiban melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran anggaran.

#### **Kepala SKPKD Selaku BUD**

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) adalah Bendahara Umum Daerah (BUD).

Kepala SKPKD selaku BUD berwenang:

- a. Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
- b. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
- d. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
- e. Melaksanakan pemungutan pajak daerah;

- f. Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
- g. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
- h. Menyimpan uang daerah;
- i. Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;  
Dalam rangka pengelolaan kas, investasi yang dimaksud adalah pembelian Surat Utang Negara.
- a. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
- b. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
- c. Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
- d. Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
- e. Melakukan penagihan piutang daerah;
- f. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
- g. Menyajikan informasi keuangan daerah;
- h. Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

### **Bendahara Penerimaan/Pengeluaran**

Pasal 10 berbunyi sebagai berikut:

1. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota mengangkat Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
2. Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota pengangkat Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah.
3. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) adalah Pejabat Fungsional.
4. Jabatan Bendahara Penerimaan/Pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh Kuasa Pengguna Anggaran atau Kuasa Bendahara Umum Negara.
5. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

Tugas kebhendaharaan sebagaimana dimaksud pada pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) meliputi kegiatan menerima, menyimpan, menyetor/membayar/menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan penerimaan/pengeluaran uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya.

Persyaratan pengangkatan dan pembinaan karier bendahara diatur oleh Bendahara Umum Negara selaku Pembina Nasional Jabatan Fungsional Bendahara.

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

### **Tahun Anggaran**

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

APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

1. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
2. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
3. 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.

APBD dalam satu tahun anggaran meliputi:

1. Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
2. Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
3. 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 daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah.

---

## **DOKUMEN PELAKSANAAN ANGGARAN**

### **DOKUMEN PELAKSANAAN APBN**

Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/ lembaga.

Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/ lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden.

Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.

Pada dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud dilampirkan rencana kerja dan anggaran Badan Layanan Umum dalam lingkungan kementerian 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.

## **DOKUMEN PELAKSANAAN APBD**

Setelah APBD ditetapkan, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah memberitahukan kepada semua kepala satuan kerja perangkat daerah agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

Kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.

Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja serta pendapatan yang diperkirakan.

Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh Pejabat Pengelola Keuangan Daerah disampaikan kepada Kepala satuan kerja perangkat daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan.

## **PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN**

Setiap kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang 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 perangkat daerah tidak boleh digunakan langsung untuk membiayai pengeluaran.

Penerimaan berupa komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh negara/ daerah adalah hak negara/daerah.

## **PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA**

### **Pelaksanaan Kegiatan oleh Pengguna Anggaran**

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

PA/KPA berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, PA/KPA berwenang:

- Menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;

- Meneliti kebenaran dokumen yang menjadi per-syaratannya/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/ perjanjian pengadaan barang/jasa;
- Meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
- Membebaskan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- Memerintahkan pembayaran atas beban apbn/apbd.

Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

### **Pembayaran oleh Bendahara Umum Negara/Daerah**

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

1. Meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh PA/KPA;
2. Menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran;
3. Menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
4. Memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara;
5. Menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBD dilakukan oleh Bendahara Umum Daerah (BUD). Dalam rangka pelaksanaan pembayaran sebagaimana dimaksud BUD berkewajiban untuk:

1. Meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran;
2. Menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBD yang tercantum dalam perintah pembayaran;
3. Menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
4. Memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran daerah;
5. Menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

### **Pengelolaan Uang Persediaan oleh Bendahara Pengeluaran**

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dapat diberikan Uang Persediaan (UP) yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran.

Bendahara Pengeluaran melaksanakan pembayaran dari UP yang dikelolanya setelah:

- a. Meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh PA/KPA;
- b. Menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. Menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.

Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari PA/KPA apabila persyaratan dimaksud tidak dipenuhi. Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Pengecualian dari ketentuan dimaksud diatur dalam peraturan pemerintah.

---

## **PENGELOLAAN UANG**

### **PENGELOLAAN KAS UMUM NEGARA/DAERAH**

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN) berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah. Dalam rangka penyelenggaraan rekening pemerintah dimaksud Menteri Keuangan membuka Rekening Kas Umum Negara (RKUN).

Uang negara disimpan dalam RKUN pada bank sentral. Uang negara dimaksud adalah uang milik negara yang meliputi rupiah dan valuta asing.

Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, BUN dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank umum. Dalam hal tertentu, BUN dapat membuka rekening pada lembaga keuangan lainnya. Pembukaan rekening pada bank umum dimaksud dilakukan dengan mempertimbangkan asas kesatuan kas dan asas kesatuan perbendaharaan, serta optimalisasi pengelolaan kas.

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, BUN mengatur penyetoran secara berkala.

Rekening Pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari RKUN pada bank sentral. Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBN.

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

Menteri Keuangan selaku BUN dalam hal tertentu dapat menunjuk badan lain untuk melaksanakan penerimaan dan/atau pengeluaran Negara untuk mendukung kegiatan operasional kementerian negara/lembaga.

Hal tertentu yang dimaksud adalah keadaan belum tersedianya layanan perbankan di satu tempat yang menjamin kelancaran pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Badan lain yang dimaksud pada ayat ini 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. Reputasi dinilai berdasarkan perkembangan kinerja badan hukum yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun terakhir. Kegiatan operasional dimaksud terutama berkaitan dengan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi kementerian negara/lembaga.

Penunjukan badan lain dimaksud dilakukan dalam suatu kontrak kerja. Penunjukan badan lain tersebut 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 dimaksud berkewajiban menyampaikan laporan secara berkala kepada BUN mengenai pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Badan lain dimaksud berkewajiban menyampaikan laporan bulanan atas pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran yang dilakukannya. Laporan dimaksud disusun dan diwajibkan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Dalam rangka penyelenggaraan rekening Pemerintah Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah membuka Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) pada bank yang ditentukan oleh gubernur/bupati/walikota. Dalam pelaksanaan operasional Penerimaan dan Pengeluaran Daerah, Bendahara Umum Daerah (BUD) dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota.

Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung Penerimaan Daerah setiap hari. Saldo Rekening Penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke RKUD.

Rekening Pengeluaran pada bank diisi dengan dana yang bersumber dari RKUD. Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBD.



Pokok-pokok mengenai pengelolaan uang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah setelah dilakukan konsultasi dengan bank sentral. Pedoman lebih lanjut mengenai pengelolaan uang negara/daerah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah dimaksud ditetapkan oleh Menteri Keuangan selaku BUN. Pelaksanaan ketentuan dimaksud yang berkaitan dengan pengelolaan uang daerah selanjutnya diatur dengan peraturan daerah.

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

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 (BUN). Pembukaan rekening dapat dilakukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran/pejabat lain yang ditunjuk.

Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara untuk menata usahakan penerimaan negara di lingkungan kementerian negara/lembaga. Dalam rangka pengelolaan kas, BUN dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening dimaksud.

Gubernur/bupati/walikota dapat memberikan ijin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku dimaksud adalah peraturan pemerintah yang mengatur pengelolaan uang negara/daerah.

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

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

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 (BUN).

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga, kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga dapat diberi persediaan uang kas untuk keperluan pembayaran yang tidak dapat dilakukan langsung oleh Kuasa BUN kepada pihak yang menyediakan barang dan/atau jasa. Sehubungan dengan itu, diperlukan pembukaan rekening untuk menyimpan uang persediaan tersebut sebelum dibayarkan kepada yang berhak. Tata cara pembukaan rekening dimaksud, serta penggunaan dan mekanisme pertanggungjawaban uang persediaan tersebut ditetapkan oleh BUN sesuai dengan peraturan pemerintah mengenai pengelolaan uang negara.

Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran kementerian negara/lembaga. Dalam rangka pengelolaan kas,

BUN dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening dimaksud.

Gubernur/bupati/walikota dapat memberikan ijin pembukaan rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan satuan kerja perangkat daerah.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas satuan kerja perangkat daerah, satuan kerja yang bersangkutan dapat diberi persediaan uang kas untuk keperluan pembayaran yang tidak dapat dilakukan langsung oleh Bendahara Umum Daerah kepada pihak yang menyediakan barang dan/atau jasa. Sehubungan dengan itu, diperlukan pembukaan rekening untuk menyimpan uang persediaan tersebut sebelum dibayarkan kepada yang berhak. Tata cara pembukaan rekening dimaksud, serta penggunaan dan mekanisme pertanggungjawaban uang persediaan tersebut ditetapkan oleh Bendahara Umum Negara sesuai dengan peraturan pemerintah mengenai pengelolaan uang daerah.

Gubernur/bupati/walikota mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran satuan kerja perangkat daerah.

---

## **PENGELOLAAN PIUTANG DAN UTANG**

### **PENGELOLAAN PIUTANG**

Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN.

Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada lembaga asing sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN. Tata cara pemberian pinjaman atau hibah dimaksud diatur dengan peraturan pemerintah.

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

Piutang negara/daerah jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan piutang negara/daerah jenis tertentu antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

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

Penyelesaian piutang yang menyangkut piutang negara ditetapkan oleh:

- a. Menteri Keuangan, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp10.000.000.000;

- b. Presiden, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp10.000.000.000 sampai dengan Rp100.000.000.000;
- c. Presiden, setelah mendapat pertimbangan DPR, jika bagian piutang negara yang tidak disepakati lebih dari Rp100.000.000.000.

Yang dimaksud dengan bagian piutang yang tidak disepakati adalah selisih antara jumlah tagihan piutang menurut pemerintah dengan jumlah kewajiban yang diakui oleh debitur.

Pelaksanaan piutang yang menyangkut piutang Pemerintah Daerah ditetapkan oleh:

- a. Gubernur/bupati/walikota, jika bagian piutang daerah yang tidak disepakati tidak lebih dari Rp5.000.000.000;
- b. Gubernur/bupati/walikota, setelah mendapat pertimbangan DPRD, jika bagian piutang daerah yang tidak disepakati lebih dari Rp5.000.000.000.

Perubahan atas jumlah uang sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan undang-undang.

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

Penghapusan piutang sepanjang menyangkut piutang Pemerintah Pusat, ditetapkan oleh:

- a. Menteri Keuangan untuk jumlah sampai dengan Rp10.000.000.000;
- b. Presiden untuk jumlah lebih dari Rp10.000.000.000 sampai dengan Rp100.000.000.000;
- c. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk jumlah lebih dari Rp100.000.000.000.

Penghapusan piutang sepanjang menyangkut piutang Pemerintah Daerah, ditetapkan oleh:

- a. Gubernur/bupati/walikota untuk jumlah sampai dengan Rp5.000.000.000;
- b. Gubernur/bupati/walikota dengan persetujuan DPRD untuk jumlah lebih dari Rp5.000.000.000.

Perubahan atas jumlah uang dimaksud ditetapkan dengan undang-undang.

Tata cara penyelesaian dan penghapusan piutang negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

## **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 diteruspinjarkan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD. Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah dimaksud 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.

Gubernur/bupati/walikota dapat mengadakan utang daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah menyiapkan pelaksanaan pinjaman daerah sesuai dengan keputusan gubernur/bupati/walikota. Biaya berkenaan dengan pinjaman dan hibah daerah dibebankan pada Anggaran Belanja Daerah.

Tata cara pelaksanaan dan penatausahaan utang negara/daerah diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Hak tagih mengenai utang atas beban negara/daerah kedaluwarsa setelah 5 tahun sejak utang tersebut jatuh tempo, kecuali ditetapkan lain oleh undang-undang.

Kedaluwarsaan sebagaimana dimaksud tertunda apabila pihak yang berpiutang mengajukan tagihan kepada negara/daerah sebelum berakhirnya masa kedaluwarsa. Kedaluwarsaan dimaksud dihitung sejak tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Ketentuan kedaluwarsa dimaksud tidak berlaku untuk pembayaran kewajiban bunga dan pokok pinjaman negara/daerah.

## **PENGELOLAAN INVESTASI**

Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya. Investasi dimaksud dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.

Investasi diatur dengan peraturan pemerintah. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

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

Menteri Keuangan 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.

Gubernur/bupati/walikota menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota. Kepala satuan kerja perangkat daerah adalah Pengguna Barang bagi satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya

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

Barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan. Pe-

mindahtanganan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Persetujuan DPR dilakukan untuk:

- a. Pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
- b. Tanah dan/atau bangunan dimaksud tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
  - a. Sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
  - b. Harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. Diperuntukkan bagi pegawai negeri;
  - d. Diperuntukkan bagi kepentingan umum;
  - e. Dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
- c. Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp100.000.000.000.

Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp10.000.000.000 sampai dengan Rp100.000.000.000 dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden. Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000 dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

Persetujuan DPRD dilakukan untuk:

- a. Pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
- b. Tanah dan/atau bangunan sebagaimana dimaksud tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang:
  - a. Sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
  - b. Harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. Diperuntukkan bagi pegawai negeri;
  - d. Diperuntukkan bagi kepentingan umum;
  - e. Dikuasai daerah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
- c. Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pemindahtanganan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp5.000.000.000 dilakukan setelah mendapat persetujuan gubernur/bupati/walikota.

Penjualan barang milik negara/daerah dilakukan dengan cara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu. Ketentuan dimaksud diatur dengan peraturan pemerintah.

Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan. Menteri Keuangan selaku BUN dalam menetapkan ketentuan pelaksanaan pensertifikatan tanah yang dimiliki dan dikuasai pemerintah pusat/daerah berkoordinasi dengan lembaga yang bertanggung jawab di bidang pertanahan nasional (Badan Pertanahan Nasional).

Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Tanah dan bangunan milik negara/daerah yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi instansi yang bersangkutan, wajib diserahkan pemanfaatannya kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota untuk kepentingan penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah.

Barang milik negara/daerah dilarang untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada Pemerintah Pusat/Daerah. Barang milik negara/daerah dilarang digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.

Ketentuan mengenai pedoman teknis dan administrasi pengelolaan barang milik negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud pada ayat ini meliputi perencanaan kebutuhan, tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penatausahaan, penilaian, penghapusan, dan pemindahtanganan.

### **Larangan Penyitaan Uang dan Barang Milik Negara/Daerah dan/atau yang Dikuasai Negara/Daerah**

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

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

Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah dimaksud adalah barang yang secara fisik dikuasai atau digunakan atau dimanfaatkan oleh pemerintah berdasarkan hubungan hukum yang dibuat antara pemerintah dan pihak ketiga.

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

### **Akuntansi Keuangan**

Menteri Keuangan/Pejabat Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Negara/Daerah (BUN/BUD) menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan perhitungannya. Aset yang dimaksud pada ayat ini 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. Ekuitas dana yang dimaksud pada ayat ini adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara nilai seluruh aset dan nilai seluruh kewajiban atau utang pemerintah.

Menteri/pimpinan lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pendapatan dan belanja, yang berada dalam tanggung jawabnya.

Akuntansi dimaksud digunakan untuk menyusun laporan keuangan Pemerintah Pusat/Daerah sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Tiap-tiap kementerian negara/lembaga merupakan entitas pelaporan yang tidak hanya wajib menyelenggarakan akuntansi, tetapi juga wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.

## **PENATAUSAHAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN ANGGARAN**

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

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

Pada saat ini (2004) laporan keuangan pemerintah dirasakan masih kurang transparan dan akuntabel karena belum sepenuhnya disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar

akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional. Standar akuntansi pemerintahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi acuan bagi Pemerintah Pusat dan seluruh Pemerintah Daerah di dalam menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan.

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

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

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

## **PENATAUSAHAAN DOKUMEN**

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

## **PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN**

Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa BUN/BUD.



Kuasa BUN bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku BUN dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

BUN bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

BUD bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

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

---

## **LAPORAN KEUANGAN**

Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud:

- a. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing.
- b. Laporan Keuangan disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- c. Menteri Keuangan selaku BUN menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat;
- d. Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.

Laporan Keuangan disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah.

Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah dimaksud:

- a. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan.
- b. Laporan Keuangan disampaikan kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- c. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku BUD menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah;
- d. Gubernur/bupati/walikota selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.

Laporan Keuangan disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

### **Komite Standar Akuntansi Pemerintahan**

Dalam rangka transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan akuntansi pemerintahan dibentuk Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). KSAP bertugas menyusun standar akuntansi pemerintahan yang berlaku baik untuk Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi yang berlaku umum.

Dalam penyusunan standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat ini, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan menetapkan proses penyiapan standar dan meminta pertimbangan mengenai substansi standar kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Proses penyiapan standar dimaksud mencakup langkah-langkah yang perlu ditempuh secara cermat (due process) agar dihasilkan standar yang objektif dan bermutu.

Terhadap pertimbangan yang diterima dari Badan Pemeriksa Keuangan, Komite Standar Akuntansi Pemerintahan memberikan tanggapan, penjelasan, dan/atau melakukan penyesuaian sebelum standar akuntansi pemerintahan ditetapkan menjadi peraturan pemerintah.

Pembentukan, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan masa kerja KSAP ditetapkan dengan keputusan Presiden. Keanggotaan Komite standar Akuntansi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat ini berasal dari profesional di bidang akuntansi dan berjumlah sebanyak-banyaknya 9 orang yang ketua dan wakil ketuanya dipilih dari dan oleh anggota.

### **Pengendalian Intern Pemerintah**

Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Menteri Keuangan selaku BUN menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing.

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing.

Gubernur/bupati/walikota mengatur lebih lanjut dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya.

Sistem pengendalian intern dimaksud ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Sistem pengendalian intern yang akan dituangkan dalam peraturan pemerintah dimaksud dikonsultasikan dengan Badan Pemeriksa Keuangan.

---

### **PENYELESAIAN KERUGIAN NEGARA/DAERAH**

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalian seseorang, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.

Sehubungan dengan itu, setiap pimpinan KL atau kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam KL/SKPD yang bersangkutan terjadi kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

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

Berikut pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 terkait dengan penyelesaian kerugian negara/daerah:

1. Pasal 59:

Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan:

- Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.
- Ganti rugi sebagaimana dimaksud didasarkan pada ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.
  - a. 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 sebagaimana dimaksud meliputi pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus pejabat negara, tidak termasuk bendahara dan pegawai negeri bukan bendahara.
  - b. Setiap pimpinan KL/kepala SKPD dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam KL/SKPD yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

2. Pasal 60:

- a. Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- b. 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.
- c. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

Penjelasan:

- Surat keputusan dimaksud pada ayat ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (conservatoir beslaag).
- Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah menteri/pimpinan lembaga, surat keputusan pembebanan penggantian

kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Menteri Keuangan selaku BUN.

- Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah Menteri Keuangan, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden.
- Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian negara adalah pimpinan lembaga negara, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden.

3. Pasal 61:

- a. Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala SKPD kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- b. Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- c. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.  
Penjelasan:
  - Surat keputusan dimaksud pada ayat ini mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita jaminan (conservatoir beslaag).
  - Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian daerah adalah Kepala SKPD, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) selaku BUD.
  - Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian daerah adalah Kepala SKPKD, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh gubernur/bupati/walikota. Dalam hal pejabat yang melakukan kerugian daerah adalah pimpinan lembaga pemerintahan daerah, surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara dimaksud diterbitkan oleh Presiden.

4. Pasal 62:

- a. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK.
- b. Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah dimaksud ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan menindak lanjuti sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut beserta bukti-buktinya kepada instansi yang berwenang.
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan penge-

lolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Saat artikel ini terakhir disunting, undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.

5. Pasal 63:

- a. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.
- b. Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

6. Pasal 64:

- a. Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- b. Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

6. Pasal 65:

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

7. Pasal 66:

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

8. Pasal 67:

- Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-Undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-

badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri. Pengenaan ganti kerugian negara terhadap pengelola 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.

---

## **PENGELOLAAN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM**

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

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

Badan Layanan Umum (BLU) dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan.

Pembinaan keuangan BLU pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan. Pembinaan keuangan BLU pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.

Setiap BLU wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan. Rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran serta laporan keuangan dan kinerja Kementerian Negara/Lembaga/Pemerintah Daerah.

Pendapatan dan belanja BLU dalam rencana kerja dan anggaran tahunan dimaksud dikonsolidasikan dalam rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah yang bersangkutan. Pendapatan yang diperoleh BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan Pendapatan Negara/Daerah. BLU dapat memperoleh hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badan lain.

Pendapatan BLU dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum diatur dalam peraturan pemerintah. Saat artikel ini terakhir disunting, peraturan pemerintah yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005.

---

## **KETENTUAN PERALIHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2004**

- a. Jabatan fungsional bendahara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dibentuk selambat-lambatnya 1 tahun sejak Undang-undang ini diundangkan.
- b. Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dilaksanakan selambat-lambatnya pada tahun anggaran 2008 dan selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.
- c. Penyimpanan uang negara dalam Rekening Kas Umum Negara pada Bank Sentral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dilaksanakan secara bertahap, sehingga terlaksana secara penuh selambat-lambatnya pada tahun 2006.
- d. Penyimpanan uang daerah dalam Rekening Kas Umum Daerah pada bank yang telah ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dilaksanakan secara bertahap, sehingga terlaksana secara penuh selambat-lambatnya pada tahun 2006.  
Pelaksanaan secara bertahap dimaksud disesuaikan dengan kondisi perbankan dan kesiapan sarana dan prasarana pendukung.
- e. Pemberian bunga dan/atau jasa giro sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) mulai dilaksanakan pada saat penggantian Sertifikat Bank Indonesia dengan Surat Utang Negara sebagai instrumen moneter.
- f. Penggantian Sertifikat Bank Indonesia dengan Surat Utang Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan mulai tahun 2005.
- g. Selama Surat Utang Negara belum sepenuhnya menggantikan Sertifikat Bank Indonesia sebagai instrumen moneter, tingkat bunga yang diberikan adalah sebesar tingkat bunga Surat Utang Negara yang berasal dari penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.