

# **NASKAH AKADEMIK**

## **RANCANGAN UNDANG-UNDANG KEUANGAN NEGARA**

Oleh :  
**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**  
**Suyono Salamun, S.E., AK., Ph.D.**



**USAID | INDONESIA**

**PROGRAM REPRESENTASI (PROREP)**

**Kerjasama**  
**Program Representatif (ProRep) US-Aid**  
**dengan**  
**Badan Akuntabilitas Keuangan Negara**  
**Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**



**KEUANGAN  
NEGARA**



**JAKARTA**  
**2014**

**RANCANGAN  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR...TAHUN...  
TENTANG  
KEUANGAN NEGARA**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang: a. bahwa pengelolaan keuangan negara digunakan dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa dalam rangka pencapaian tujuan bernegara, pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terukur dan terencana sesuai dengan penggunaannya dan kebutuhan seluruh rakyat;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat serta belum menjamin sinergitas perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Keuangan Negara;

Mengingat: Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23, dan Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: **UNDANG-UNDANG TENTANG KEUANGAN NEGARA.**

**BAB I  
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dikelola dan/atau dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

2. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah.
7. Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
8. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan dengan persetujuan DPR.
9. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan daerah sebagai wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dengan persetujuan DPRD.
10. Penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara.
11. Pengeluaran negara adalah uang yang keluar dari kas negara.
12. Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
13. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
14. Pendapatan negara adalah hak Pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
15. Belanja negara adalah kewajiban Pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
16. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
17. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
18. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali,

baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

19. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.
20. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

## Pasal 2

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

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada badan hukum, perusahaan negara, atau perusahaan daerah;
- h. hak dan kewajiban negara untuk mengelola kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan
- i. hak dan kewajiban negara untuk mengelola kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

## Pasal 3

Pengelolaan Keuangan Negara diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. asas universalitas;
- b. asas kesatuan;
- c. asas spesialisitas;
- d. asas akuntabilitas;
- e. asas profesionalitas;
- f. asas proporsionalitas; dan
- g. asas keterbukaan.

#### Pasal 4

- (1) Pengelolaan Keuangan Negara wajib dilaksanakan secara terencana, tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, dan efektif dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- (2) APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun harus ditetapkan dengan undang-undang.
- (3) APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

#### Pasal 5

- (1) Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.
- (2) Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.

#### Pasal 6

- (1) Penerimaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) yang mengalami surplus harus digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya.
- (2) Penerimaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) yang mengalami surplus harus digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
- (3) Penggunaan surplus penerimaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR.
- (4) Penggunaan surplus penerimaan daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

#### Pasal 7

APBN atau APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

#### Pasal 8

- (1) Tahun anggaran meliputi masa satu tahun.
- (2) Tahun APBN/APBD dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.
- ~~(3) Tahun APBD dimulai dari tanggal 1 April sampai dengan tanggal 31 Maret tahun berikutnya.~~

#### Pasal 9

- (1) Satuan hitung dalam penyusunan, penetapan, dan pertanggungjawaban APBN atau APBD adalah mata uang Rupiah.
- (2) Penggunaan mata uang lain dalam pelaksanaan APBN atau APBD dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

### **BAB II**

#### **KEKUASAAN ATAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

#### Pasal 10

- (1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.
- (2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat:
  - a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
  - b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian/ lembaga yang dipimpinnya; dan
  - c. diserahkan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola Keuangan Daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- (3) Kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak termasuk kewenangan di bidang moneter, yang meliputi pengeluaran dan pengedaran uang,
- (4) Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 11

Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam mencapai tujuan bernegara setiap tahun disusun APBN dan APBD.

#### Pasal 12

- (1) Untuk melaksanakan kekuasaan atas pengelolaan fiskal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) huruf a, Menteri Keuangan mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
  - b. menyusun rancangan APBN;
  - c. menyusun rancangan perubahan APBN berdasarkan syarat dan kondisi tertentu;

- d. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
  - e. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
  - f. melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
  - g. melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
  - h. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN; dan
  - i. melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.
- (2) Penyusunan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus dilakukan bersama dengan Menteri Perencanaan.
- (3) Penyusunan rancangan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b serta rancangan perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c harus dilakukan bersama dengan Menteri Perencanaan.
- (4) Dalam melaksanakan kewenangan Penyusunan rancangan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b serta rancangan perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Menteri Keuangan dapat mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Menteri/Pimpinan Lembaga.

#### Pasal 13

Menteri/pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian/lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas dan wewenang:

- a. menyusun rancangan anggaran kementerian/lembaga yang dipimpinnya;
- b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- c. melaksanakan anggaran kementerian/lembaga yang dipimpinnya;
- d. melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara melalui Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara;
- e. mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian/lembaga yang dipimpinnya;
- f. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian/lembaga yang dipimpinnya;
- g. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian/lembaga yang dipimpinnya; dan
- h. melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

#### Pasal 14

- (1) Kekuasaan pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) huruf c:

- a. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD) selaku pejabat pengelola APBD; dan
  - b. dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.
- (2) **Kepala SKPKD** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mempunyai tugas dan wewenang:
- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
  - b. menyusun rancangan APBD;
  - c. menyusun rancangan perubahan APBD berdasarkan syarat dan kondisi tertentu;
  - d. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
  - e. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
  - f. melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
  - g. melaporkan pelaksanaan fungsi bendahara umum daerah kepada Gubernur, Bupati/Walikota untuk selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara; dan
  - h. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- (3) **Kepala SKPD** selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai tugas dan wewenang:
- a. menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
  - c. melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - d. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak daerah dan menyetorkannya ke kas daerah melalui satuan kerja perangkat daerah di bidang keuangan selaku Bendahara Umum Daerah;
  - e. mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
  - f. mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya; dan
  - g. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
- (4) Penyusunan rancangan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan rancangan perubahan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dilakukan bersama dengan satuan kerja pemerintah daerah di bidang perencanaan.

### **BAB III**

#### **PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBN**

##### Pasal 15

APBN terdiri atas anggaran pendapatan negara, anggaran belanja negara, dan pembiayaan.

##### Pasal 16

Pendapatan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah yang diatur dengan undang-undang.

##### Pasal 17

- (1) Belanja negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- (2) Belanja negara harus memperhatikan proporsi belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal.
- (3) Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

##### Pasal 18

- (1) Dalam hal anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai APBN.
- (2) Defisit anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibatasi paling banyak 3% (tiga persen) dari produk domestik bruto.
- (3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak melebihi dari batasan tertinggi posisi utang pemerintah sebesar 60% (enam puluh persen) dari produk domestik bruto.
- (4) Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada DPR.

##### Pasal 19

- (1) Sumber-sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dapat berasal dari dalam negeri dan luar negeri.
- (2) Sumber pembiayaan dari dalam negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari perbankan dan bukan perbankan.
- (3) Sumber pembiayaan dari luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:

- a. kreditor multilateral;
  - b. kreditor bilateral;
  - c. kreditor swasta asing; dan
  - d. lembaga penjamin kredit ekspor.
- (4) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) hanya digunakan untuk kegiatan pembangunan.
  - (5) Sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) harus dipastikan berasal dari sumber yang sah.
  - (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 20

- (1) APBN harus disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara.
- (2) Penyusunan rancangan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan RKP.

#### Pasal 21

- (1) RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) memuat arah kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, prioritas pembangunan, serta rencana kerja dan pendanaannya tahun anggaran berikutnya
- (2) RKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disusun oleh Menteri Perencanaan bersama dengan Menteri Keuangan.
- (3) RKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ditetapkan paling lambat awal bulan April.

#### Pasal 22

- (1) Pemerintah wajib menyampaikan RKP untuk tahun berikutnya kepada DPR paling lambat pertengahan bulan April.
- (2) Pemerintah dan DPR harus membahas RKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam pembicaraan pendahuluan.
- (3) Hasil pembahasan RKP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa kebijakan umum dan prioritas anggaran yang ditetapkan dengan Keputusan DPR.

#### Pasal 23

- (1) Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang wajib menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga tahun berikutnya.
- (2) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan:
  - a. RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1);
  - b. kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3);
  - c. evaluasi kerja tahun sebelumnya; dan
  - d. kinerja yang akan dicapai.

- (3) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.
- (4) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam alat kelengkapan dewan yang bermitra dengan kementerian / lembaga, paling lambat pertengahan bulan Juni.
- (5) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.
- (6) Rencana kerja dan anggaran yang disusun oleh kementerian/ lembaga yang tidak mengacu pada RKP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) dan kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (3) dikenakan sanksi administratif berupa pemotongan anggaran tahun berikutnya.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian / lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 24

- (1) Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.
- (2) Rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga disampaikan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk memberikan pertimbangan.
- (3) Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai DPR.
- (4) DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang tentang APBN.
- (5) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diajukan sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
- (6) Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan paling lambat akhir oktober sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- (7) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
- (8) Dalam hal DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pada bulan oktober sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Pemerintah dapat

melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

- (9) Setelah APBN disetujui DPR, Menteri Keuangan melimpahkan kewenangan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga untuk menyusun rincian anggaran masing-masing.

## **BAB IV PENYUSUNAN DAN PENETAPAN APBD**

### Pasal 25

APBD terdiri atas anggaran pendapatan daerah, anggaran belanja daerah, dan pembiayaan.

### Pasal 26

Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah yang diatur dengan undang-undang.

### Pasal 27

- (1) Belanja daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah.
- (2) Belanja negara harus memperhatikan proporsi belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal.
- (3) Belanja daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirinci menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.

### Pasal 28

- (1) Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.
- (2) Defisit anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibatasi paling banyak 3% (tiga persen) dari produk domestik bruto daerah.
- (3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak melebihi dari batasan tertinggi posisi utang pemerintah sebesar 60% (enam puluh persen) dari produk domestik bruto.
- (4) Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.

### Pasal 29

- (1) Sumber-sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dapat berasal dari dalam negeri dan luar negeri.

- (2) Sumber pembiayaan dalam negeri sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat berasal dari perbankan dan bukan perbankan.
- (3) Sumber pembiayaan dari luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari:
  - a. kreditor multilateral;
  - b. kreditor bilateral;
  - c. kreditor swasta asing; dan
  - d. lembaga penjamin kredit ekspor.
- (4) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) hanya digunakan untuk kegiatan pembangunan.
- (5) Pembiayaan dari luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan melalui Pemerintah.
- (6) Sumber pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) harus dipastikan berasal dari sumber yang sah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.

#### Pasal 30

- (1) APBD harus disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.
- (2) Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada RKPD.

#### Pasal 31

- (1) RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, serta rencana kerja dan pendanaannya tahun berikutnya.
- (2) RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disusun oleh satuan kerja perangkat daerah di bidang perencanaan bersama dengan satuan kerja perangkat daerah di bidang keuangan.
- (3) RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ditetapkan paling lambat awal bulan Agustus.

#### Pasal 32

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyampaikan RKPD sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD paling lambat pertengahan bulan Agustus.
- (2) Pemerintah Daerah dan DPRD harus membahas RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam pembicaraan pendahuluan.
- (3) Hasil pembahasan RKPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa prioritas dan plafon anggaran sementara yang ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

#### Pasal 33

- (1) Dalam rangka penyusunan rancangan APBD, kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang harus menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah tahun berikutnya.
- (2) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan:
  - a. RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1);
  - b. prioritas dan plafon anggaran sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (3);
  - c. evaluasi kerja tahun sebelumnya; dan
  - d. kinerja yang akan dicapai serta.
- (3) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun.
- (4) Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam alat kelengkapan dewan yang bermitra dengan satuan kerja perangkat daerah paling lambat pertengahan bulan Oktober.
- (5) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan kepada satuan kerja pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.
- (6) Rencana kerja dan anggaran yang disusun oleh satuan kerja perangkat daerah yang tidak mengacu pada RKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) dan prioritas dan plafon anggaran sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (3) dikenakan sanksi administratif berupa pemotongan anggaran tahun berikutnya.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) diatur dengan peraturan daerah.

#### Pasal 34

- (1) Pemerintah Daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Januari tahun sebelumnya.
- (2) Pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai DPRD.
- (3) DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan peraturan daerah tentang APBD.
- (4) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
- (5) Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lambat

akhir bulan Februari sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

- (6) APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
- (7) Dalam hal DPRD tidak menyetujui rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada bulan november sebagaimana dimaksud pada ayat (6), untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

## **BAB V**

### **HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH, DAN BANK SENTRAL, PEMERINTAH DAERAH, SERTA PEMERINTAH/LEMBAGA ASING**

#### **Bagian Kesatu**

##### **Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Bank Sentral**

###### Pasal 35

- (1) Pemerintah dalam menetapkan kebijakan fiskal wajib berkoordinasi dengan bank sentral.
- (2) Bank sentral dalam menetapkan kebijakan moneter wajib berkoordinasi dengan Pemerintah.

#### **Bagian Kedua**

##### **Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah**

###### Pasal 36

Pemerintah dapat mengalokasikan dana perimbangan, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.

###### Pasal 37

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya.
- (2) Pemberian pinjaman dan/atau hibah dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan setelah mendapat persetujuan DPR.
- (3) Pemberian pinjaman dan/atau hibah dari Pemerintah Daerah ke Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan setelah mendapat persetujuan DPRD.
- (4) Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD.

- (5) Tata cara pemberian pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (6) Tata cara pemberian hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Bagian Ketiga**  
**Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Lembaga Asing**

Pasal 38

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR.
- (2) Pemerintah dapat menerima pinjaman dan/atau hibah dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR.
- (3) Pemerintah wajib memastikan bahwa pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berasal dari sumber yang sah.
- (4) Pinjaman dan/atau hibah yang diterima Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diteruskan/dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah/perusahaan negara/ perusahaan daerah.

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

**Bagian Kesatu**  
**Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Perusahaan Negara**

Pasal 39

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, atau penyertaan modal kepada perusahaan negara atau badan pengelola dana masyarakat.
- (2) Pemerintah dapat menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan negara.
- (3) Pemerintah dapat menyalurkan subsidi melalui Perusahaan Negara.
- (4) Pemberian pinjaman, hibah, atau penyertaan modal dan penerimaan pinjaman atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN.

Pasal 40

- (1) Menteri Keuangan wajib melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara.
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilimpahkan kepada Menteri yang bertanggung jawab dalam pengelolaan Perusahaan Negara.

**Bagian Kedua**

**Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Perusahaan Daerah**

Pasal 41

- (1) Pemerintah dapat memberikan pinjaman, hibah, atau penyertaan modal kepada perusahaan daerah atau badan pengelola dana masyarakat.
- (2) Pemerintah dapat menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan daerah.
- (3) Pemberian pinjaman, hibah, atau penyertaan modal dan penerimaan pinjaman atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBD.

Pasal 42

Gubernur atau Bupati/Walikota wajib melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.

Pasal 43

Pemerintah wajib menyampaikan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 41 yang telah ditandatangani kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

**Bagian Ketiga**

**Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Perusahaan Swasta**

Pasal 44

- (1) Pemerintah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR.
- (2) Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.
- (3) Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

Pasal 45

Ketentuan mengenai pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dan Pasal 42 serta keadaan tertentu

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian Keempat**  
**Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Badan Pengelola**  
**Dana Masyarakat**

Pasal 46

- (1) Menteri Keuangan wajib melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah.
- (2) Gubernur atau Bupati/Walikota wajib melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pengelolaan, penatausahaan, pembinaan, dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah/Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

**BAB VII**  
**PELAKSANAAN APBN DAN APBD**

Pasal 47

- (1) Setelah APBN ditetapkan menjadi undang-undang, pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.
- (2) Setelah APBD ditetapkan menjadi peraturan daerah, pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Pasal 48

- (1) Pelaksanaan APBN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) terkait dengan belanja barang dan jasa yang dilakukan oleh kementerian/lembaga dilakukan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa.
- (2) Pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) terkait dengan belanja barang dan jasa yang dilakukan oleh satuan kerja pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa.
- (3) Pengadaan barang dan jasa dalam rangka pelaksanaan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan ~~undang-undang~~ Peraturan Pemerintah.

Pasal 49

- (1) Pemerintah wajib menyusun laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR paling lambat pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi DPR untuk melakukan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun yang bersangkutan dan menjadi dasar penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan.
- (4) Penyesuaian APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibahas bersama DPR dengan Pemerintah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:
  - a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
  - b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
  - c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja; dan/atau
  - d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- (5) Dalam keadaan darurat, Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.
- (6) Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

#### Pasal 50

- (1) Pemerintah Daerah wajib menyusun laporan realisasi semester pertama APBD dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPRD paling lambat pada akhir Oktober tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi DPR untuk melakukan evaluasi pelaksanaan anggaran tahun yang bersangkutan dan menjadi dasar penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan.
- (4) Penyesuaian APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam

rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

- a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBD;
  - b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
  - c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar kegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
  - d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- (5) Dalam keadaan darurat, Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- (6) Pemerintah Daerah mengajukan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

#### Pasal 51

Pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai perbendaharaan negara.

#### Pasal 52

Pengelolaan Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan kekayaan yang dipisahkan diatur dengan undang-undang.

### **BAB VIII**

#### **PENGAWASAN PELAKSANAAN APBN DAN APBD**

#### Pasal 53

- (1) Dalam rangka pelaksanaan APBN, Presiden menyelenggarakan pengawasan internal.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan APBD, Gubernur, Bupati/Walikota menyelenggarakan pengawasan internal.
- (3) Pengawasan internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan ~~undang-undang~~ Peraturan Pemerintah.

### **BAB IX**

#### **PERTANGGUNGJAWABAN PELAKSANAAN APBN DAN APBD**

#### Pasal 54

- (1) Presiden wajib menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR

berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi laporan realisasi APBN, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan operasional kinerja keuangan, neraca, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah serta laporan keuangan terkait pengelolaan dana masyarakat oleh Pemerintah.
- (3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga menjelaskan kinerja setiap kementerian/lembaga.

#### Pasal 55

- (1) Gubernur atau Bupati/Walikota wajib menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi laporan realisasi APBD, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan operasional kinerja keuangan, neraca, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah dan badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah serta laporan keuangan terkait pengelolaan dana masyarakat oleh Pemerintah Daerah.
- (3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga menjelaskan kinerja satuan kerja perangkat daerah.

#### Pasal 56

- (1) Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 dan Pasal 55 harus disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.
- (2) Standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan akrual basis.
- (3) Standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.
- (4) Apabila dalam waktu 3 (tiga) bulan tidak memberikan pertimbangan yang diminta sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan Pemeriksa Keuangan dianggap menyetujui sepenuhnya standar akuntansi pemerintahan yang diajukan oleh Pemerintah.

**BAB X**  
**PEMERIKSAAN PELAKSANAAN APBN DAN APBD**

Pasal 57

- (1) Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- (2) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilakukan terhadap Perusahaan Negara dan/atau Perusahaan Daerah dapat didelegasikan kepada Kantor Akuntan Publik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**BAB XI**  
**SUMBER DAYA MANUSIA PENGELOLA APBN DAN APBD**

Pasal 58

- (1) Menteri Keuangan bertanggung jawab menyediakan dan mengembangkan sumber daya manusia pengelola APBN dan APBD.
- (2) Dalam penyediaan dan pengembangan sumber daya manusia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri Keuangan berkoordinasi dengan Menteri, Pimpinan Lembaga, Gubernur, Bupati, Walikota, sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (3) Kementerian Keuangan menyelenggarakan suatu pendidikan tinggi untuk menyediakan dan mengembangkan sumber daya manusia pengelola APBN dan APBD.
- (4) Pendidikan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diselenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**BAB XI**  
**KETENTUAN PENUTUP**

~~Pasal 58~~

~~Ketentuan mengenai standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.~~

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundangan-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Pasal 60

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 61

Peraturan perundang-undangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang ini harus dibentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 62

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal .....  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal .....  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

AMIR SYAMSUDDIN  
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

**PENJELASAN  
ATAS  
RANCANGAN  
UNDANG UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
KEUANGAN NEGARA**

**I. UMUM**

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 yang mengatur mengenai 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. Sementara untuk hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU KN) sebagai produk nasional, baru dapat dilahirkan kurang lebih 58 tahun setelah para pendiri negara mengamanatkan pembentukannya sebagaimana termaktub dalam konstitusi. Kelahiran Undang-undang ini diiringi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai produk nasional yang menggantikan ketentuan perundang-undangan yang dibuat pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, kelahiran 3 (tiga) undang-undang bidang keuangan yang biasa disebut dengan undang-undang paket keuangan sangat membanggakan dan memberikan aturan yang lebih jelas bagaimana keuangan negara itu harus dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh para penyelenggara negara, sehingga tujuan bernegara seperti yang diamanatkan oleh konstitusi bisa dicapai.

Namun demikian, substansi dari undang-undang paket keuangan negara bukannya tanpa ketidaksempurnaan dan pada tahap implementasinya pun mengalami hambatan. Beberapa hal yang sering dipersoalkan terkait dengan

implementasi Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mulai dari definisi keuangan negara sendiri, pengelolaan dana pihak ketiga (*trustee fund* seperti dana haji, dana abadi umat), postur ABPN ataupun APBD yang lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai dan barang, tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran, mekanisme *check and balances* dalam pembahasan RAPBN yang belum optimal (dikaitkan dengan waktu yang diberikan untuk melakukan pembahasan yang relatif singkat terutama pada saat pembahasan APBN-P), siklus APBD yang belum bisa dilakukan secara optimal karena APBD yang banyak mengandalkan dana perimbangan harus diajukan pada saat dana tersebut belum disetujui dalam APBN, hak budgeting DPR yang belum dapat dilaksanakan dengan baik terutama pada saat mengevaluasi laporan semester atas penggunaan anggaran berjalan sebagai salah satu dasar dalam pembahasan perubahan APBN, sistem pengawasan yang belum efektif dan optimal untuk mengantisipasi kerugian negara, anggaran berbasis kinerja tapi pada saat pertanggungjawaban hanya berbasis pada laporan keuangan saja serta belum terlaksananya pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.

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

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini meliputi asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, pinjaman sebagai salah satu instrumen untuk menutup defisit anggaran yang harus diatur dalam undang-undang, pensinergian antara perencanaan dan penganggaran, perubahan waktu penyusunan RKP dan RKA K/L, perubahan waktu penyusunan RKPD dan RKA SKPD, RKA dan RKPD yang disusun berdasarkan plafon anggaran, evaluasi kinerja tahun sebelumnya dan kinerja yang akan dicapai, penyusunan RKP dan penyusunan RAPBN yang mengharuskan kerja sama antara kementerian perencanaan dan kementerian keuangan, penyusunan RKPD yang mengharuskan kerja sama antara satuan kerja pemerintah daerah di bidang perencanaan dan satuan kerja pengelola keuangan daerah, laporan realisasi semester yang dijadikan dasar evaluasi pelaksanaan anggaran dan dasar penyesuaian APBN, pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah dan bank sentral terkait kebijakan fiskal dan moneter, beberapa jenis laporan keuangan sesuai standar akuntansi pemerintahan dan keharusan untuk melaporkan kinerja K/L atau SKPD.

2. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun

berupa barang yang dikelola dan/atau dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

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

### 3. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

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

- akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- profesionalitas;
- proporsionalitas;
- keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

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

#### 4. 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 didelegasikan 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/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 atau 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. Adapun kebijakan fiskal tetap menjadi ranah Pemerintah.

#### 5. 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/Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian penyusunan anggaran berdasarkan pada RKP, 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/Pemerintah Daerah 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 harus memperhatikan proporsi belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal dan 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 kinerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis kinerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis kinerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

6. 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 dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat.

7. Pelaksanaan APBN dan APBD

Setelah APBN/APBD ditetapkan secara rinci dengan undang-undang/peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden/Peraturan Gubernur atau Bupati/Walikota sebagai pedoman bagi kementerian/lembaga/SKPD dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam Peraturan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang tentang APBN/peraturan daerah tentang APBD, seperti alokasi anggaran

untuk kantor, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian/lembaga/SKPD.

Selain itu, penguangan dalam Peraturan Presiden juga meliputi alokasi dana perimbangan untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima.

Dalam pelaksanaan APBN maupun APBD terkait dengan belanja barang dan jasa yang dilakukan oleh kementerian/lembaga atau satuan kerja pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa. Hal ini untuk memberikan aturan yang jelas mengenai pengadaan barang dan jasa yang pengaturan lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

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/lembaga di lingkungan pemerintah.

## 8. Pengawasan Pelaksanaan APBN dan APBD

Untuk memastikan jalannya pengelolaan APBN/APBD dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan guna menghindari kebocoran keuangan negara, maka Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota menyelenggarakan pengawasan internal.

## 9. 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 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/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*).

#### 10. Pemeriksaan atas Pengelolaan Keuangan Negara

Pemeriksaan atas pengelolaan Keuangan Negara dilakukan oleh institusi yang diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk melakukan kegiatan tersebut, yaitu Badan Pemeriksaan Keuangan. Dalam melakukan pemeriksaan, Badan Pemeriksan Keuangan melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan dan laporan kinerja instansi yang diperiksa.

Laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditindaklanjuti serta diserahkan kepada Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota untuk menjadi bahan evaluasi dalam penyusunan rencana dan kegiatan tahun berikutnya.

#### 11. Implikasi Lahirnya Undang-Undang ini

Lahirnya Undang-Undang ini sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara berimplikasi pada lahirnya beberapa undang-undang serta beberapa peraturan pelaksanaannya.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

#### Huruf a

Cukup jelas.

#### Huruf b

Cukup jelas.

#### Huruf c

Cukup jelas.

#### Huruf d

Cukup jelas.

#### Huruf e

Cukup jelas.

#### Huruf f

Cukup jelas.

#### Huruf g

Badan hukum mencakup badan hukum privat maupun badan hukum publik, termasuk Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.

Huruf h

hak dan kewajiban untuk mengelola kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah antara lain dana pihak ketiga (*trustee fund*)

Huruf i

Kekayaan pihak lain meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pasal 3

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas universalitas” (kelengkapan) adalah asas yang memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kesatuan” adalah asas yang mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, di mana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas spesialisitas” adalah asas yang 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.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang 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.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah asas yang mengharuskan pengelolaan keuangan negara/keuangan daerah ditangani oleh tenaga yang profesional.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah asas pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.

#### Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas dalam pengelolaan keuangan negara/keuangan daerah yang mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

#### Pasal 4

##### Ayat (1)

Setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara terencana, tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban.

##### Ayat (2)

Cukup jelas.

##### Ayat (3)

Cukup jelas.

#### Pasal 5

Cukup jelas.

#### Pasal 6

Cukup jelas.

#### Pasal 7

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

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

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

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

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

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

Pasal 8  
Cukup jelas.

Pasal 9  
Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

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

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

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

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian.

Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "piutang" adalah hak negara dalam rangka penerimaan negara bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian/lembaga yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan "utang" adalah kewajiban negara kepada pihak ketiga dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang pembayarannya merupakan tanggung jawab kementerian/lembaga berkaitan sebagai unit pengguna anggaran dan/atau kewajiban lainnya yang timbul berdasarkan undang-undang/keputusan pengadilan.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk kinerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Dalam pungutan perpajakan tersebut termasuk pungutan bea masuk dan cukai.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penentuan belanja secara proporsional dimaksudkan agar anggaran tidak didominasi untuk belanja pegawai, tapi juga untuk mengakselerasi pembangunan dalam rangka mensejahterakan masyarakat, melalui Belanja Barang dan/atau Belanja Modal.

Ayat (3)

Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian/lembaga pemerintahan pusat.

Rincian belanja negara menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Pasal 18

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pemerintah harus bisa menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya defisit, apakah karena untuk pembayaran hutang dan bunganya atau karena ada peminjaman baru untuk mengagregasi pertumbuhan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antargenerasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

Selain itu, Pemerintah harus bisa menjelaskan asal-usul surplus, sehingga bisa diketahui apakah surplus berasal dari pengelolaan anggaran sebelumnya tidak baik atau karena adanya peningkatan penerimaan.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri antara lain penerbitan surat berharga negara, privatisasi BUMN, kerjasama pemerintah dan swasta, penyertaan modal pemerintah dan sisa lebih perhitungan anggaran.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Untuk memastikan sumber pembiayaan berasal dari sumber yang sah, Pemerintah dapat meminta data pada kementerian/lembaga yang mempunyai tugas di bidang investigasi transaksi keuangan.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 20

Ayat (1)

Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penentuan belanja secara proporsional dimaksudkan agar anggaran tidak didominasi untuk belanja pegawai, tapi juga untuk mengakselerasi pembangunan dalam rangka mensejahterakan masyarakat, melalui Belanja Modal.

Ayat (3)

Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah/lembaga teknis daerah.

Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan

hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.

#### Pasal 28

##### Ayat (1)

Cukup jelas.

##### Ayat (2)

Cukup jelas.

##### Ayat (3)

Cukup jelas.

##### Ayat (4)

Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar generasi, sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

#### Pasal 29

##### Ayat (1)

Cukup jelas.

##### Ayat (2)

Pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri antara lain penerbitan surat berharga daerah, privatisasi BUMD, kerjasama pemerintah dan swasta, penyertaan modal pemerintah, dan sisa lebih perhitungan anggaran daerah.

##### Ayat (3)

Cukup jelas.

##### Ayat (4)

Cukup jelas.

##### Ayat (5)

Cukup jelas.

##### Ayat (6)

Untuk memastikan sumber pembiayaan berasal dari sumber yang sah, Pemerintah dapat meminta data pada kementerian/lembaga yang mempunyai tugas di bidang investigasi transaksi keuangan.

##### Ayat (7)

Cukup jelas.

#### Pasal 30

##### Ayat (1)

Dalam menyusun APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

##### Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 31  
Cukup jelas.

Pasal 32  
Cukup jelas.

Pasal 33  
Cukup jelas.

Pasal 34  
Cukup jelas.

Pasal 35  
Cukup jelas.

Pasal 36  
Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.  
Dana dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.  
Dana tugas pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan.  
Ketiga jenis dana tersebut harus diatur secara detail dalam undang-undang yang mengatur mengenai perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang antara lain mencakup formula penentuannya, mekanisme penyaluran dan pertanggung jawabannya.

Pasal 37  
Cukup jelas.

Pasal 38  
Ayat (1)  
Cukup jelas.

Ayat (2)  
Pembiayaan yang bersumber dari dalam negeri antara lain penerbitan surat berharga daerah, privatisasi BUMD, kerjasama pemerintah dan swasta, penyertaan modal pemerintah.

Ayat (3)  
Untuk memastikan sumber pembiayaan berasal dari sumber yang sah, Pemerintah dapat meminta data pada kementerian/lembaga yang mempunyai tugas di bidang investigasi transaksi keuangan.

Ayat (4)  
Cukup jelas.

Pasal 39  
Cukup jelas.

Pasal 40  
Cukup jelas.

Pasal 41  
Cukup jelas.

Pasal 42  
Cukup jelas.

Pasal 43  
Cukup jelas.

Pasal 44  
Ayat (1)

Penjualan dan/privatisasi perusahaan negara dilakukan untuk menutup defisit anggaran atau manakala perusahaan negara tidak mampu lagi memberikan keuntungan atau pertimbangan lain yang disepakati Pemerintah dan DPR.

Ayat (2)

Penjualan dan/privatisasi perusahaan daerah dilakukan untuk menutup defisit anggaran atau manakala perusahaan daerah tidak mampu lagi memberikan keuntungan malah justru menggerogoti anggaran daerah.

Ayat (3)

Untuk memastikan sumber pembiayaan berasal dari sumber yang sah, Pemerintah dapat meminta data pada kementerian/lembaga yang mempunyai tugas di bidang investigasi transaksi keuangan.

Pasal 45  
Cukup jelas.

Pasal 46  
Ayat (1)

Badan pengelola dana masyarakat dalam ayat ini tidak termasuk perusahaan jasa keuangan yang telah diatur dalam aturan tersendiri.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 47  
Cukup jelas.

Pasal 48

Ayat (1)

Mekanisme pengadaan barang dan jasa untuk nilai tertentu di tingkat pusat yang harus dilakukan melalui pelelangan dilakukan oleh lembaga dalam satu atap, sehingga K/L hanya melaksanakan hasil lelang.

Ayat (2)

Mekanisme pengadaan barang dan jasa untuk nilai tertentu di tingkat daerah yang harus dilakukan melalui pelelangan dilakukan oleh lembaga dalam satu atap, sehingga SKPD hanya melaksanakan hasil lelang.

Ayat (3)

Peraturan Pemerintah ini setidaknya-tidaknya mengatur mengenai mekanisme pengadaan barang dan jasa dan lembaga yang akan melaksanakannya.

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Pengeluaran termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN yang bersangkutan.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 50

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Pengeluaran termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Undang-undang ini harus mengatur secara detail mengenai kekayaan yang dipisahkan baik di BUMN, BUMD dan badan hukum lain yang mendapatkan fasilitas dari Pemerintah/Pemerintah Daerah.

Pasal 53

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Peraturan Pemerintah ini harus mengatur secara detail mengenai sistem dan mekanisme pengawasan internal, termasuk di dalamnya lembaga yang melakukan pengawasan internal dan hubungan lembaga pengawas internal dengan pengawas eksternal.

Pasal 54

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56

Cukup jelas.

Pasal 57

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Cukup jelas.

Pasal 62

Cukup jelas.



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

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.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU KN) sebagai produk nasional, baru dapat dilahirkan kurang lebih 58 tahun setelah para pendiri negara mengamanatkan pembentukannya sebagaimana termaktub dalam konstitusi. Kelahiran Undang-undang ini diiringi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Sebagai produk nasional yang menggantikan ketentuan perundang-undangan yang dibuat pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, kelahiran 3 (tiga) undang-undang yang biasa disebut dengan undang-undang paket keuangan sangat membanggakan dan memberikan aturan yang lebih jelas bagaimana keuangan negara itu harus dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh para penyelenggara negara, sehingga tujuan bernegara seperti yang diamanatkan oleh konstitusi bisa dicapai.

Namun demikian, substansi dari undang-undang paket keuangan negara bukannya tanpa ketidaksempurnaan dan pada tahap implementasinya pun mengalami hambatan. Beberapa hal yang sering dipersoalkan terkait dengan UU KN mulai dari definisi keuangan negara

sendiri, pengelolaan dana pihak ketiga (*trustee fund* seperti dana haji, dana abadi umat), cakupan keuangan negara dikaitkan dengan keuangan daerah (apakah keuangan daerah dari mulai dari APBD sampai pada aset-asetnya merupakan bagian dari keuangan negara secara holistik dan sejauhmana akan tergambar dalam laporan kekayaan negara), postur ABPN ataupun APBD yang lebih banyak dihabiskan untuk belanja pegawai dan barang, tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran, mekanisme *check and balances* dalam pembahasan RAPBN yang belum optimal (dikaitkan dengan waktu yang diberikan untuk melakukan pembahasan yang realtif singkat terutama pada saat pembahasan APBN-P, hak budgeting DPR yang belum dapat dilaksanakan dengan baik terutama pada saat membahas mengenai defisit negara yang ditutup dengan utang dan pada saat pembahasan RAPBN-P, anggaran berbasis kinerja tapi pada saat petanggungjawaban hanya berbasis pada laporan keuangan saja serta belum terlaksananya pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.

Di samping itu, model pengelolaan BUMN dengan menempatkan institusi BUMN dan pengelola BUMN menjadi bagian dari pemerintah, itu sama saja dengan menjadikan BUMN sebagai institusi birokrasi dan pemerintah, bukan sebagai institusi bisnis yang seharusnya diperankan BUMN. Kondisi inilah yang akhirnya membuka peluang bagi siapa saja yang mengaku sebagai stakeholders BUMN untuk dapat melakukan intervensi terhadap BUMN. Oleh karenanya, sudah saatnya bila desain institusi pengelola BUMN ditata ulang dengan mengacu pada best practices yang berlaku di negara lain. Konsekuensinya, berbagai perangkat peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMN memang harus direvisi, diantaranya adalah UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, sesuai dengan amanat Prolegnas Prioritas Tahun 2012, Badan Legislatasi mendapatkan tugas untuk mempersiapkan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Keuangan Negara beserta naskah akademiknya.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Beberapa masalah yang mengemuka dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara antara lain adalah:

1. Kesejahteraan rakyat seringkali tidak tergambar dalam pengelolaan keuangan negara yang terwujud dalam APBN dan keuangan daerah yang terwujud dalam APBD. Postur APBN dan APBD sebagai pengejawantahan UU KN tergerus pada belanja pegawai dan belanja barang (belanja rutin) dan kurang mencerminkan pada pembangunan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

2. Kurangnya kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.
3. Pinjaman sebagai instrumen pembiayaan untuk menutup defisit APBN belum diatur secara detail dalam dalam UU KN maupun pendelegasian kewenangannya.
4. Tidak jelasnya pengaturan mengenai pengelolaan dana pihak ketiga/perwalian (*trustee fund*) oleh negara, seperti dana haji, dana abadi umat.
5. Belum sinerginya antara perencanaan dan penganggaran. Satu sisi UU KN mengamanatkan penyusunan APBN berdasarkan rencana kerja pemerintah (disusun kementerian perencanaan), disisi lain RKA K/L sebagai embrio penyusunan RAPBN berdasarkan pada pokok-pokok kebijakan fiskal dan ekonomi makro (disusun Kementerian Keuangan). Dengan tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran, dalam penyusunan RAPBN lebih mengutamakan kepentingan ego sektoral, bahkan penyusunan anggaran seringkali bukan karena berdasarkan pada kinerja tahun sebelumnya ataupun pada perencanaan pembangunan, namun hanya merepitisi program dan kegiatan tahun sebelumnya dan mengabaikan mekanisme perencanaan yang disusun dari bawah. Demikian juga dengan proses perencanaan dan penganggaran yang ada di daerah, keduanya belum bersinergi dalam satu sistem perencanaan dan penganggaran.
6. Terdapat pengaturan yang tidak sinkron antara UU tentang KN yang menempatkan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai salah satu obyek keuangan negara dan dikelola sebagaimana keuangan publik sehingga harus diperiksa oleh auditor negara, sementara di lain pihak pengaturan mengenai BUMN telah secara detail dalam UU tentang BUMN dan UU tentang Perseroan Terbatas untuk dikelola secara profesional sesuai dengan prinsip tata kelola korporasi. Hal ini berimplikasi pada konsekuensi hukum terhadap pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut.
7. Tidak jelasnya aturan dana transfer ke daerah di luar dana perimbangan dan dana otonomi khusus (seperti dana DPID), alokasi penggunaannya dan mekanisme pertanggungjawabannya.
8. Belum optimalnya pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam pembahasan RAPBN (dikaitkan dengan waktu yang diberikan untuk melakukan pembahasan yang relatif singkat terutama pada saat pembahasan APBN-P)
9. Belum adanya ketentuan terkait optimalisasi dewan dalam melakukan pengawasan penggunaan anggaran tahun berjalan dan

wujud penggunaan hak budget DPR. Terkait dengan hak budget dan hak pengawasan, laporan semester sebagai dasar pengajuan APBN-P dan prognosis untuk semester berikutnya belum bisa dijadikan alat pengawasan dewan untuk mengevaluasi penggunaan anggaran tahun berjalan dan menjadi dasar bagi persetujuan APBN-P. Selain itu, hak budgeting DPR juga belum dapat dilaksanakan dengan baik terutama pada saat membahas mengenai defisit negara yang ditutup dengan utang (jumlah utang, jangka pengembalian, bunga, dll).

10. Tidak konsistennya penyusunan anggaran yang berbasis kinerja tapi pada saat pertanggungjawaban hanya berbasis pada laporan keuangan saja.
11. Belum terakomodirnya model pengelolaan keuangan pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) yang telah diatur dalam UU Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
12. Belum terlaksananya pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah untuk menyediakan kajian akademik yang secara ilmiah dapat dipertanggungjawabkan terkait dengan isu-isu perubahan UU KN baik kajian studi pustaka maupun hasil pengumpulan data di lapangan sebagai bahan dasar perumusan perubahan atas UU KN. Sedangkan kegunaan Naskah Akademik ini adalah menjadi pedoman dalam penyusunan perubahan UUKN berdasarkan pada pokok-pokok materi muatan yang akan diubah.

### **1.4 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik adalah metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi dokumen atau literatur (data sekunder), dengan cara mengumpulkan informasi melalui peraturan perundang-undangan, buku-buku, hasil kajian atau referensi lainnya, dan penelusuran data serta informasi melalui website yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

Adapun metode yuridis empiris dilakukan dengan mengkaji dan menelaah data primer yang diperoleh secara langsung dari para narasumber atau pakar, para pemangku kepentingan, dan masyarakat.

Masukan dari para pemangku kepentingan (*stake holder*) dan para pakar dilakukan melalui diskusi tim asistensi dengan para pakar dan para pemangku kepentingan. Para pemangku kepentingan dan pakar yang telah diundang untuk memberikan masukan adalah:

1. Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta, 20 Januari 2012.
2. Kementerian Perencanaan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) tanggal 5 Maret 2012.
3. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Depok, tanggal 16 Mei 2012.
4. DR. Dian Simatupang, SH.MH, tanggal 8 Mei 2012
5. Yanuar Rizky, SE, ME., tanggal 9 Mei 2012
6. Dr. Suhariyono AR, tanggal 16 Juni 2012
7. Dr. Anshari Ritonga, SE, SH, MH., tanggal 13 Agustus 2012

Selanjutnya, untuk memperkuat konsepsi RUU, Badan Legislasi juga telah melakukan kegiatan sosialisasi untuk menjangkau aspirasi masyarakat dengan kegiatan kunjungan kerja pada tanggal 23 s/d 24 Februari ke 3 (tiga) provinsi, yaitu:

1. Provinsi Gorontalo
 

Masukan dari para pemangku kepentingan di Provinsi Gorontalo berasal dari:

  - a. Jajaran pemerintah Provinsi Gorontalo.
  - b. Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Provinsi Gorontalo.
  - c. Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Gorontalo.
  - d. Civitas Akademika Universitas Negeri Gorontalo.
  
2. Provinsi Jawa Timur
 

Masukan dari para pemangku kepentingan di Provinsi Jawa Timur berasal dari:

  - a. Jajaran pemerintah Provinsi Jawa Timur.
  - b. Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara, Provinsi Jawa Timur.
  - c. Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Jawa Timur.
  - d. Badan Pengawasan Keuangan dan Keuangan Provinsi Jawa Timur
  - e. Civitas Akademika Universitas Negeri Surabaya.
  
3. Provinsi Sumatera Selatan
 

Masukan dari para pemangku kepentingan di Provinsi Sumatera Selatan berasal dari:

  - a. Jajaran pemerintah Provinsi Sumatera Selatan.
  - b. Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Provinsi Sumatera Selatan.
  - c. Perwakilan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Sumatera Selatan.
  - d. Badan Pengawasan Keuangan dan Keuangan Provinsi Sumatera Selatan
  - e. Civitas Akademika Universitas Sriwijaya.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

Seperti diketahui hingga tahun 2003, sebelum UU No. 17 Tahun 2003 diundangkan, aturan yang berlaku untuk pengelolaan keuangan negara di Indonesia masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintah kolonial Belanda seperti *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW stbl. 1925 No. 488. Selain ICW ada juga *Indische Bedrijvenwet* (IBW) stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) stbl. 1933 No. 381.

Kekosongan perundang-undangan ini membuat lemahnya sistem pengelolaan keuangan negara. Selama ini, kekosongan itu hanya dilengkapi dengan keputusan presiden. Dari kelemahan tata hukum itulah kemudian menjadi salah satu penyebab banyaknya praktik penyimoangan dan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) di dalam pengelolaan keuangan negara selama ini.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan adanya Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Akan tetapi seiring berjalannya waktu, muatan yang terdapat dalam UU No. 17 Tahun 2003 sudah *out of date* dan tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, apalagi tingkat kompleksitas permasalahan saat ini jauh lebih tinggi dari masa lalu. Oleh karena itu, walaupun masih berlaku sebagai sebuah aturan perundang-undangan tetapi secara materil sudah tidak dapat dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan agar keuangan negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) selalu *pro growth*, *pro jobs*, dan *pro poor*.

Dalam mengimplementasikan ketiga prinsip itu, menurut Jimly Asshiddiqie (2010:354) ada enam tolak ukur yang dapat dipakai untuk menilai berhasil-tidaknya suatu proses pembangunan, yaitu:

1. Rakyat bebas dari kemiskinan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.
2. Rakyat bebas dari kebodohan dan terbedayakan menjadi sumber daya insan (*human capital*) yang produktif.
3. Rakyat bebas dari pengangguran dengan bekerja kreatif dan produktif untuk meningkatkan penghasilan sendiri dan orang lain.
4. Negara bebas dari ketergantungan kepada utang luar negeri.
5. Negara bebas dari kekurangan devisa karena nilai ekspor melebihi impor.

6. Negara bebas dari kerusakan ekosistem sehingga pembangunan dapat dikembangkan secara berkelanjutan.

Selain itu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemeritahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

## 2.1 Pengertian Keuangan Negara

Yusuf L. Indradewa (1986) mendefinisikan keuangan negara dikaitkan dengan pelaksanaan anggaran sehingga tidak mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan negara, kecuali perusahaan jawatan. Istilah keuangan negara menurut Harun Alrasyid seperti dalam UUD RI 1945 Pasal 23 Ayat 5 harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan APBN (Atmadja, 1996: 27).<sup>1</sup>

Wirjono Prodjodikoro menyebutkan bahwa keuangan negara ialah anggaran negara (Surat Menteri Keuangan kepada Sekretaris Kabinet No. S-192/MK.07/1980). Sedangkan Hamid S. Attamimi, mendefinisikan keuangan negara tidak bersumber dari APBN saja akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, BUMN maupun BUMN, karena pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara yang merupakan keuangan negara (Atmadja, *ibid*: 3).<sup>2</sup>

Menurut Jhon F. Due, *budget* adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut :

- a. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
- b. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
- c. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
- d. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

---

<sup>1</sup>A.Ahmad Saefuloh, Kebijakan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dari Masa Ke Masa, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010.

<sup>2</sup>*Ibid*.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara. Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Handayaniingrat bahwa anggaran belanja adalah suatu rencana merupakan rencana perkiraan tentang apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang. Setiap anggaran belanja menguraikan berbaai fakta yang khusus (spesifik) tentang apa-apa yang akan direncanakan untuk dilakukan oleh unit/ organisasi yang menyusun anggaran belanja tersebut pada periode waktu yang akan datang.

Menurut Muhammad Djafar Saidi (2011; 11-12), pengertian keuangan negara dapat memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti sempit dan luas. Keuangan negara dalam arti luas yaitu meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan yaitu anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah. Dengan demikian, keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja.

Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian dari keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negaera dalam arti sempit berbeda dengan sustansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, subtansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang. Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie (2008; 833-834) mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun

pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie (2008; 834-835) bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

#### Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi

Pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Diantaranya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 49 Prp. Tahun 1960, serta munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Pasal 1 angka 1 UU No.17/2003 mendefinisikan keuangan negara sebagai 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. Definisi keuangan negara tersebut belum jelas, sehingga menimbulkan polemik.

Pihak yang pro perluasan definisi keuangan negara akan berpegang pada ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Apabila terjadi kerugian pada BUMN dan Persero, penegak hukum dan aparat negara menggunakan ketentuan pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Esensinya, penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang menurut sifatnya berada dalam ranah hukum publik. Karenanya, apabila terjadi kerugian negara maka ketentuan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dapat diberlakukan pada pengurus BUMN.

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan

negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat.

## **2.2 Pengelompokan Keuangan Negara**

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

Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam:

1. subbidang pengelolaan fiskal,
2. subbidang pengelolaan moneter, dan
3. subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

- a. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal  
Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan nota keuangan dan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (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.
- b. 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.
- c. Fungsi administrasi perpajakan
- d. Fungsi administrasi kepabeanan
- e. 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.

f. Fungsi pengawasan keuangan

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri. Meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.

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*)

Cakupan keuangan negara sesuai Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara meliputi 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.

Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. Kalau pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya 50%, jangan ditafsirkan aset BUMN identik dengan aset negara.

Pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD merupakan aset pemerintah. Jika demikian berarti seluruh piutang maupun utang BUMN/BUMD juga piutang pemerintah dan mestinya seluruh utang utang BUMN/D adalah utang pemerintah. Padahal , ketika suatu bagian kekayaan negara masuk pada BUMN/BUMD maka bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi.

Dengan demikian, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.1 Tahun 1995 Perseroan Terbatas dan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

---

### 2.3 Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pengelolaan keuangan negara ini adalah Pasal 23C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga: “hal-hal lain mengenai keuangan negara ditetapkan melalui undang-undang”.

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.

- a. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- b. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, di mana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d. 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.
- e. 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.
- f. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
- g. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/ lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- h. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh

lembaga audit yang independen.

- i. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **2.4 Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan
- j. kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

#### **2.5 Fungsi Keuangan Negara**

Menurut Simmons, fungsi anggaran negara adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

- b. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen pemerintahan dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan dan rencana yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran, kemiskinan dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan kesejahteraan umum serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian nasional.
- e. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.
- f. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintahan menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan fundamental perekonomian.

## 2.6 Penyusunan Anggaran Negara

Dasar penyusunan (penetapan) anggaran negara (APBN) adaah merujuk pada pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Adapun isi pasal 23 UUD 1945 tersebut adalah :

- a. Anggaran pendapatan dan belanja negara diterapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- b. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang
- c. Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang
- d. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang.
- e. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan, yakni Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

Selain itu menurut Harjono Sumodirjo, penyusunan anggaran memperhatikan keadaan keuangan negara, keadaan tenaga kerja dan ketersediaan bahan baku dalam negeri, keadaan sumber daya manusia dan bahan baku yang dapat diimpor dari negara lain serta pengalaman pelaksanaan anggaran tahun berjalan. Bahkan menurut Sinar Ginting, penyusunan dan pengelolaan anggaran yang sesuai pendapatan atau kemampuan keuangan negara merupakan indikator membaiknya kesadaran seluruh elemen yang terlibat dalam pengelolaan anggaran negara minimal pada tahun anggaran yang sedang berjalan.

Lebih jauh dalam penyusunan (penetapan) anggaran negara memerlukan suatu tanggung jawab serta keahlian tertentu dan kerjasama terintegrasi antar berbagai lembaga baik pusat maupun daerah. Penyusunan anggaran di DPR semestinya tidak sekedar ketok palu alias persetujuan ramai-ramai tetapi oleh Komisi Anggaran DPR dan Komisi terkait harus benar-benar mencermati segala kemampuan pemasukan keuangan negara serta pengeluaran rutin, pembangunan, serta memperhatikan rencana baik jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek dari negara yang telah ditetapkan oleh Pemerintah oleh Bappenas bersama kementerian terkait. Hal ini perlu agar terjadi kesinambungan antara program dan kegiatan yang telah direncanakan dengan realiasi program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh sebab itu antara Menteri Keuangan, Bappenas, Kementerian dan Lembaga terkait serta Komisi di DPR serta jajaran perbendaharaan negara harus cermat dan jeli dalam penetapan anggaran negara dalam rangka mencapai dan mewujudkan tujuan hidup bernegara sesuai Pembukaan UUD 1945.

## 2.7 Proses Penyusunan Anggaran

Proses penyusunan dan penetapan APBN dapat dikelompokkan ke dalam dua tahap, yaitu (1) pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dan DPR dari bulan Februari sampai dengan pertengahan bulan Agustus dan (2) pengajuan, pembahasan dan penetapan APBN, dari pertengahan Agustus sampai dengan bulan Desember. Berikut ini diuraikan secara singkat kedua tahapan dalam proses penyusunan APBN tersebut.

### a. Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR

Tahap ini diawali dengan beberapa kali pembahasan antara pemerintah dan DPR untuk menentukan mekanisme dan jadwal pembahasan APBN. Kegiatan dilanjutkan dengan persiapan rancangan APBN oleh pemerintah, antara lain meliputi penentuan asumsi dasar APBN, perkiraan penerimaan dan pengeluaran, skala prioritas dan penyusunan budget exercise untuk dibahas lebih lanjut dalam rapat antara Badan Anggaran dengan Menteri Keuangan dengan atau tanpa Bappenas. Pada tahapan ini juga diadakan rapat komisi terkait mitra kerja masing-masing kementerian dengan mitra kerjanya (Kementerian / Lembaga terkait). Tahapan ini diakhiri dengan proses finalisasi penyusunan RAPBN oleh pemerintah. Secara lebih rinci, tahapan ini bisa dijelaskan sebagai berikut :

Menteri Keuangan dan Badan Perencanaan Nasional (BAPPENAS) atas nama Presiden mempunyai tanggung jawab dalam mengkordinasikan penyusunan APBN. Menteri keuangan bertanggungjawab untuk mengkordinasikan penyusunan anggaran belanja rutin. Sementara itu Bappenas bersama dengan Menteri Keuangan bertanggung jawab dalam mengkordinasikan penyusunan anggaran belanja pembangunan.

Persiapan anggaran dimulai dengan assement indikator fiskal makro oleh Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Selanjutnya Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas menerbitkan Surat Edaran agar departemen teknis mengajukan usulan anggaran rutin maupun anggaran pembangunan. Usulan anggaran rutin (daftar usulan kegiatan / DUK) diajukan ke Direktorat Jendral Anggaran pada bulan Juni. DUK tersebut lebih terfokus pada *program costing* dan perubahan harga. DJA dan departemen teknis mereview DUK tersebut dengan titik tekan pada *costing* ketimbang *policy*. Pada bulan Agustus, DJA menerbitkan pagu pengeluaran rutin sebagai dasar bagi kementerian teknis untuk menyusun anggaran rutin yang lebih detail.

Sementara itu, usulan anggaran pembangunan diajukan oleh kementerian teknis kepada DJA dan Bappenas. DJA dan Bappenas mereview usulan anggaran pembangunan tersebut beradarkan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Menteri Keuangan

memberikan pertimbangan mengenai pagu anggaran pembangunan sebagai dasar pembahasan antara DJA, Bappenas dan kementerian teknis. Selanjutnya pada bulan Agustus, Presiden mengajukan Nota Keuangan dan RAPBN kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.

- b. Pengajuan, Pembahasan dan Penetapan APBN. Tahapan ini dimulai dengan Pidato Presiden sebagai pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan baik antara Menteri Keuangan dengan Badan Anggaran, maupun komisi-komisi dengan Kementerian/ Lembaga teknis terkait. Hasil pembahasan ini adalah Undang-Undang APBN yang disahkan oleh DPR. UU APBN kemudian dirinci dalam satuan 3. Satuan 3 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari undang-undang tersebut adalah dokumen anggaran yang menetapkan alokasi dana per kementerian/ lembaga, sektor, sub sektor, program dan proyek/kegiatan.

Apabila DPR menolak RAPBN yang diajukan pemerintah tersebut, maka pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya. Hal itu berarti pengeluaran maksimum yang dapat dilakukan pemerintah harus sama dengan pengeluaran tahun lalu.

## **2.8 Perencanaan dalam Penganggaran**

Penyelenggaraan anggaran di Indonesia menurut Kabar Bisnis mengatakan bahwa penyelenggaraan anggaran di Indonesia masih belum diwarnai dengan mekanisme sehat, termasuk saat proses perencanaan. Ekonom Institut for Development of Economics and Finance (INDEF), Aviliani, mengatakan bahwa hal dalam proses penganggaran yang tidak mengacu kepada dokumen pembahasan anggaran. Lebih lanjut menurut Aviliani tidak ada dokumen yang dipegang bersama oleh DPR, pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk perencanaan penganggaran. Semestinya ada dokumen perencanaan semacam itu yang dipunyai Bapenas dan rencana tersebut akan menjadi acuan bagi pembangunan. Sebagai panduan, perencanaan anggaran tersebut tidak boleh menyimpang dari dokumen itu, kecuali terjadi krisis atau peristiwa lain yang diluar perkiraan.

Perubahan lingkungan strategis yang berkembang selama ini telah mempengaruhi sistem perekonomian Indonesia. Perubahan lingkungan ini dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Dari sisi eksternal, tuntutan globalisasi telah merubah wajah ekonomi Indonesia yang semula sarat dengan berbagai bentuk kendali pemerintah terhadap sektor-sektor ekonomi strategis menjadi lebih ke arah ekonomi pasar dengan peran pelaku swasta menjadi lebih dominan. Ini berarti pemerintah harus memiliki instrumen yang kuat agar penerapan ekonomi pasar tetap ditunjuk sebesar-besarnya pada

kemakmuran rakyat. Instrumen tersebut harus tercermin pada kebijakan perencanaan yang tepat.

Pentingnya perencanaan dalam penyusunan kebijakan ekonomi menghadapi dinamika perubahan strategis ternyata tidak secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003. UU ini hanya membatasi pada konteks “rencana keuangan tahunan” dalam wujud APBN. Sementara amanat pasal 23 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan tanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat yang dimaksud Pasal 23 ayat (1) tersebut merupakan salah satu perwujudan dari tujuan negara yang harus dicapai sebagaimana telah diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Untuk mencapainya tentu dibutuhkan lebih dari sekedar rencana keuangan, tetapi perencanaan strategis yang mampu mengoptimalkan partisipasi masyarakat, serta menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan dan berkelanjutan.

UU No. 17 tahun 2003 mengatur dominasi peran Menteri Keuangan dalam proses Penyusunan Rancangan APBN, yang diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro kepada DPR. Berdasarkan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tersebut, DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan sebagai acuan bagi Kementerian/Lembaga dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggarannya. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga tersebut, selanjutnya disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan Rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran bersama DPR tersebut, selanjutnya disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU APBN.

Dengan kurang berperannya perencanaan strategis dan peran Menteri Keuangan yang terlalu besar dalam rangka penyusunan APBN, jelas pasca diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003 menghadapi beberapa masalah. Pertama, alokasi anggaran tidak mempertimbangkan prioritas pembangunan seperti yang dibuat dalam dokumen perencanaan. Kedua, anggaran yang diperoleh oleh K/L dan LPND yang berasal dari APBN digunakan untuk kegiatan yang tumpang tindih. Ketiga, alokasi anggaran diberikan untuk kegiatan yang sama dari tahun ke tahun. Keempat, belum optimalnya monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan dana pembangunan yang selaras dengan perencanaan pembangunan.

Kurang berperannya perencanaan dan peran menteri keuangan yang lebih besar menurut pengalaman empiris Prof. Prijono Tjiptoherijanto

Guru Besar Fakultas Ekonomi UI menyetujuinya. Prof. Prijono mengatakan bahwa kini kewenangan perencanaan memang ditangan Kementerian Keuangan. Jadi Musrebang seolah olah seremoni belaka. Namun bagaimana lagi, undang-undang telah menyurutkan kewenangan Bappenas yang selama ini. Untuk itu menurut Beliau perlu dilakukan revisi atas Undang-Undang Keuangan Negara untuk dapat menghidupkan lagi proses perencanaan yang selama ini terbentuk dari bawah dengan cara Musrebang yang menyerap aspirasi daerah. Sehingga proses tersebut tidak hanya seremoni belaka tapi menjadi suatu panduan bagi Pemerintah dalam mengalokasi anggaran.

Hal ini bisa terjadi karena menurut Dr. Anggito Abimanyu di tingkat pusat fungsi koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan memang ada di Kementerian PPN/ Bappenas sedangkan fungsi penganggaran ada di Kementerian Keuangan. Sehingga apapun yang direncanakan, namun tetap keputusan akhir ada di Kementerian Keuangan sebagai pemegang kekuasaan penganggaran.

Dalam kasus APBD juga terjadi penyimpangan antara apa yang direncanakan dengan apa yang ditanggarkan. Penelitian Rini Octaviani dari Universitas Andalas Padang (2008) memetakan konsistensi perencanaan dan penganggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa hanya 60 persen APBD sinkron dengan Rencana Kerja Dinas Pendidikan bidang Pendidikan Dasar dan hanya 25 persen APBN sinkron dengan Rencana Kerja Dinas Pendidikan bidang Pendidikan Menengah. Adanya deviasi antara perencanaan dan anggaran ini tentu akan menyebabkan tujuan yang hendak dicapai oleh apa yang direncanakan tidak akan pernah bisa tercapai secara tepat.

Bahkan jika melihat lebih jauh ke dalam lingkup pemerintah daerah, menurut Temmy Purboyono salah satu contoh dalam kasus penganggulan bencana terdapat suatu masalah yang urgen yaitu belum sinkronnya banyak perencanaan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Apalagi lebih lanjut belum sinkronnya perencanaan perencanaan perencanaan dengan SKPD dan belum terintegrasinya perencanaan dengan pemerintah kabupaten/ kota.

## **2.9 Perubahan Anggaran Negara**

Pelaksanaan anggaran negara bergantung kepada situasi negara pada saat waktu berjalan. Jika stabilitas negara tidak mengalami gangguan, seperti keamanan dalam negeri maupun perkembangan ekonomi tidak mengalami pasang surut, berarti anggaran negara tidak perlu mengalami perubahan. Dalam arti terdapat kesesuaian

antara perencanaan penerimaan dan pengeluaran negara yang tertuang dalam anggaran negara. Hal ini mencerminkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum terhadap anggaran negara berada dalam kesesuaian dengan perencanaan yang telah ditentukan. Jika perubahan anggaran negara harus disesuaikan dengan perkembangan keadaan dan/atau perubahan dalam bentuk undang-undang sehingga terdapat kesesuaian berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan.

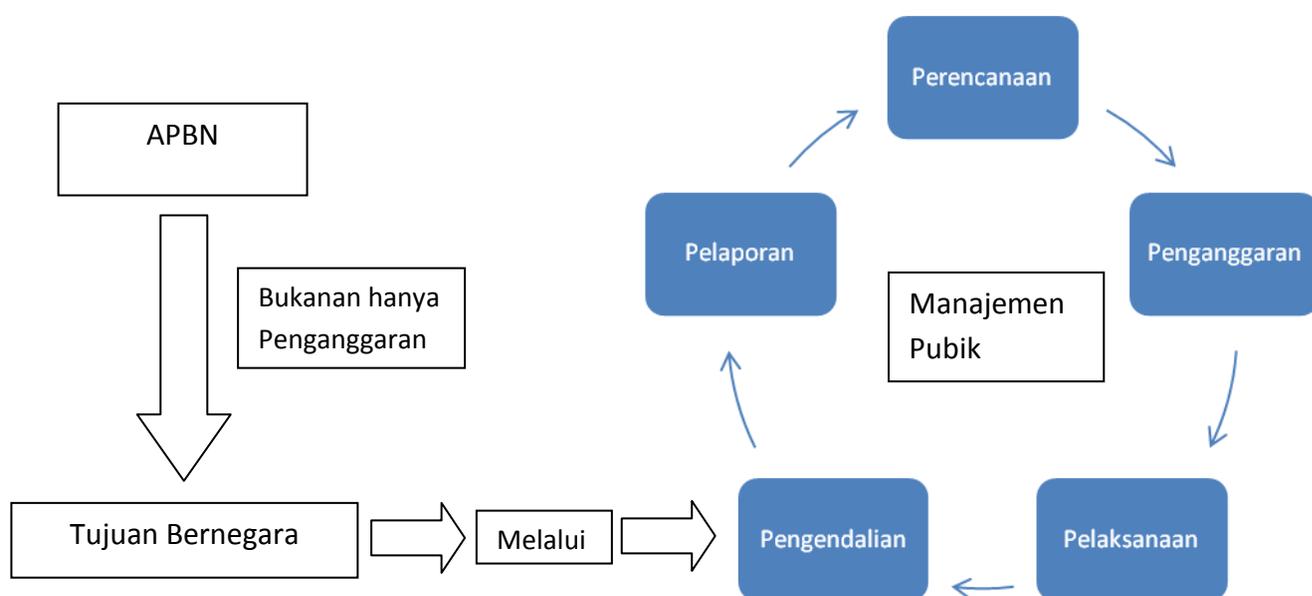
Dalam pelaksanaannya perubahan anggaran dapat dilakukan pada pertengahan tahun anggaran yang berjalan berdasarkan usulan perubahan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dari Presiden. Ketentuan pada Undang Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 27 ayat (3) yang menegaskan bahwa penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan pemerintah pusat dalam rangka penyesuaian prakiraan perubahan atas anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran yang bersangkutan apabila terjadi;

- a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
- c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja;
- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Selain perubahan anggaran negara, dikenal pula pergeseran anggaran negara. Pergeseran anggaran negara menurut Muhammad Djafar Saidi adalah tindakan untuk menyesuaikan anggaran negara dalam pelaksanaannya dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, sebagai contoh bencana gelombang tsunami di Aceh pada tahun 2004, gempa bumi di Jawa Tengah, dan banjir bandang di Kabupaten Sinjai Sulawesi Selatan. Pergeseran anggaran negara boleh dilakukan dengan undang-undang maupun peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pergeseran anggaran negara yang dilakukan dengan undang-undang, berarti melibatkan Dewan perwakilan Rakyat karena dibutuhkan persetujuannya untuk itu. Dana yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dari suatu pos anggaran yang belum digunakan. Pendanaan yang digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat tersebut dapat diusulkan dalam rancangan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau disampaikan dalam laporan realisasi anggaran.

Pergeseran anggaran negara tidak boleh dilakukan ketika tidak berada dalam keadaan *force majeure*<sup>3</sup> terhadap suatu kegiatan yang memerlukan pembiayaan yang secara mendesak dan harus ditanggulangi secara cepat. Pelaksanaan pergeseran anggaran negara merupakan *freis ermessen* yang berada pada pengelola keuangan negara, baik di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah yang pembiayaannya bersumber dari anggaran negara. Kebijakan itu tetap berada dalam lingkup koridor hukum,

**Gambar 1. Sistem Manajemen Publik Yang Terintegrasi**



Adanya sinergi perencanaan dan penganggaran adalah suatu keharusan. Karena jika tidak dicantumkan secara jelas dalam Undang-Undang seperti yang terjadi dalam UU No. 17 tahun 2003 akan menjadi *illstructured problems*. Hal senada dikemukakan oleh Simatupang, berdasarkan kajian hukum administrasi negara, perencanaan merupakan alat bagi implementasi atau rasionalitas utama dalam pengambilan keputusan anggaran dan kebijakan keuangan negara. Adanya perencanaan sangat menentukan keberhasilan kinerja keuangan pemerintah karena perencanaan merupakan refleksi kesiapan pemerintah dalam mencapai tujuan keuangannya. Hal ini dimaksudkan agar APBN mampu mencapai tujuan bernegara semaksimal mungkin dengan sumber keuangan yang dimiliki oleh pemerintah.

## 2.10 Keuangan Negara dan Penyerapan Anggaran

Seperti tahun sebelumnya, pada akhir tahun 2011 belanja pemerintah melambung tinggi. Kementerian dan lembaga

<sup>3</sup> *force majeure* yang berarti "kekuatan yang lebih besar" adalah suatu kejadian yang terjadi di luar kemampuan [manusia](#) dan tidak dapat dihindarkan sehingga suatu kegiatan tidak dapat dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya (sumber: Wikipedia)

membelanjakan banyak anggaran melalui berbagai kegiatan (*over spending*). Bahkan Menteri Keuangan sendiri Agus DW Martowardojo menyatakan prihatin dengan rendahnya penyerapan anggaran lima tahun terakhir. Padahal penyerapan anggaran yang maksimal akan berpengaruh pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi sektor lainnya menjadi optimal. Birokrasi cenderung *under-spending* dalam membelanjakan anggaran. Per September 2011, atau empat bulan sebelum akhir tahun anggaran, APBN baru terserap 54,5 %. Per Desember APBN baru terserap 79,7%. Padahal pendapatan negara (dari pos PNBPN) sudah menyerap hampir 100%. Kemudian per 27 Desember 2011, selisih 20 hari, anggaran baru terserap sampai 88,2% atau senilai Rp. 1.165 triliun dari pagu Rp. 1.320,75 triliun.

Secara umum penyerapan APBN 2011 tidak maksimal (*under-spending*). Disisi lain, ketika mendekati akhir tahun, puncaknya bulan Desember, pembelanjaan melambung tinggi (*over-spending*). Pengaruhnya bukan saja pada masalah inflasi yang tinggi, melainkan efektivitas dan efisiensi kegiatan yang nampaknya boros tanpa memperhatikan output dan outcomenya. Ironisnya, fenomena ini selalu terjadi dan menjadi masalah klasik dari tahun ke tahun.

Sindrom akhir tahun anggaran ini cenderung buruk bagi kinerja birokrasi di Indonesia. Kinerja tidak efektif apalagi efisien; Dampak pembangunan dan pertumbuhan di berbagai sektor menjadi tersendat. Parahnya, anggaran yang dihambur-hamburkan dan cenderung tidak dapat sasaran itu salah satunya diperoleh dari hutang. Berarti terjadi suatu masalah atau sindrom yang sudah menahun terjadi.

Padahal penganggaran setelah tahun 2005 menurut Kumorotomo mengatakan bahwa menerapkan sistem berbasis kinerja. Titik tekannya pada upaya pencapaian hasil kerja (*output*). Oleh karenanya, setiap alokasi dana harus dapat diukur hasil yang hendak dicapai dan input yang telah ditetapkan sebelumnya. Sehingga keberhasilan pelaksanaan anggaran dinilai berdasarkan capaian kinerja, bukanlah pada penyerapan dana dalam suatu pelaksanaan program.

Dalam penyerapan anggaran tersebut Julnez dan Holzer menyebutkan penganggaran berbasis kinerja memperhatikan *value for money*. Orientasi logis terletak pada pencapaian hasil melalui perencanaan rasional untuk mencapai efektivitas dan efisiensi. Sehingga penganggaran berbasis kinerja erat kaitannya dengan proses perencanaan yang dibuat oleh organisasi. Pendekatan penganggaran berbasis kinerja ini mempunyai beberapa prinsip antara lain menurut Kementerian Keuangan : (1) Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output dan outcome oriented*); (2)

Fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap memperhatikan akuntabilitas anggaran; (3) *Money follow function, function followed by structure*. Dengan tiga prinsip itu diharapkan pendekatan ini dapat membuat anggaran efektif mencapai hasil; efisien dalam mencapainya dan meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran.

Menurut beberapa ahli, rendahnya penyerapan APBN ini ditengarai karena perumusan APBN Perubahan yang memakan waktu yang lama; Buruknya perencanaan anggaran sehingga gagap dalam pelaksanaan; Terlalu hati-hatinya birokrasi dalam mengeksekusi proyek tertentu (Menkeu, Martowardoyo dalam Media Indonesia.com, 21 Desember 2011). Prosedur yang berbelit pada proses tender proyek juga menjadi penyebab tersebut menurut Aviliani.

Pada masalah yang lain nampaknya perlu kembali mengingat prinsip penganggaran berbasis kinerja sebagaimana diatas. Salah satu prinsipnya yakni fleksibilitas dan akuntabilitas. Perencanaan yang telah dibuat kadang tak sama betul kondisi lapangan. Oleh karenanya, dibutuhkan diskresi atau keleluasaan-keleluasaan tertentu dengan catatan dapat dipertanggungjawabkan. Adanya diskresi inilah pendekatan penganggaran berbasis kinerja berbeda jauh dengan tradisional.

Kecenderungan *budget maximizer* yang tidak efisien pada mesin birokrasi pemerintah ini dibaca baik oleh Osborne. Menurutnya kecenderungan pemerintah berbeda dengan swasta. Pada organisasi swasta yang mana mereka memperoleh dana langsung dari bisnis dengan pelanggan, cenderung efisien dalam menggunakannya. Berbeda dengan organisasi pemerintah “tidak secara langsung” menerima dana dari pelanggan (warga negara), cenderung boros.

Dalam konteks ini, Kementerian Keuangan secara terbuka mengakui kesulitan dalam masa transisi dari anggaran tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja. Adapun kendala yang belum terselesaikan sehingga *result-oriented* belum nampak dalam penyerapan APBN sebagai berikut :

- a. Belum digunakannya *resource envelope* sebagai landasan penyusunan Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Renstra Kementerian dan Lembaga;
- b. Program dan kegiatan juga belum dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur tingkat efektivitas pencapaian sasaran pembangunan nasional dan efisiensi belanja;
- c. Program dan kegiatan juga belum digunakan sebagai alat untuk mengukur akuntabilitas kinerja suatu unit kerja;
- d. Pada tingkat operasional masih ada beberapa pertanyaan mendasar mengenai keterkaitan dokumen perencanaan dan

anggarannya. Misalnya bagaimana melakukan penilaian terhadap keterkaitan program dengan sasaran pembangunan nasional. Keterkaitan dengan program dan keterkaitan indikator keluaran dengan keluarannya.

Kesulitan dalam masa transisi ini juga dapat dibaca sebagai belum siapnya pemerintah menggunakan penganggaran berbasis kinerja. Meskipun secara legal-formal (*de jure*) hal itu sudah tertuang di beberapa undang-undang. Namun secara *de facto* pemerintah masih menggunakan penganggaran tradisional.

Pembahasan dan perubahan APBN seringkali memakan waktu lama. Salah satunya karena proses itu berlangsung di ruang politis, DPR. Tarik ulur kepentingan sering mewarnai, sehingga seringkali perumusan dan perubahan APBN memakan waktu dua bulan atau lebih. (Media Indonesia.com, 26 Agustus 2011). Masalahnya rentang periodisasi anggaran hanya sepanjang 12 bulan (satu tahun). Dikurangi waktu perubahan, praktis hanya tersisa waktu 10 bulan. Dalam jangka waktu yang pendek ini membuat realisasi anggaran tidak optimal dan cenderung menumpuk diakhir tahun. Perubahan APBN biasanya disebabkan karena adanya perubahan-perubahan asumsi makro ekonomi seperti kurs rupiah terhadap dolar, harga minyak bumi dunia, inflasi dan seterusnya. Padahal faktor-faktor tersebut bersifat obyektif dan masih berada di luar sistem. Menurut Gunawan, Pakar Keuangan, faktor eksternal ini tidak berdampak signifikan terhadap lambatnya pembahasan APBN-Perubahan (Medanbisnisdaily.com, 2 Januari 2012).

Akhirnya sidrom akhir tahun anggaran dengan trend *over spending* merupakan gejala permukaan semata. Gejala tersebut sebenarnya disebabkan oleh kompleksitas masalah yang sampai saat ini belum selesai. Masalah itu seperti belum siapnya pemerintah menggunakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja, hambatan struktural karena berbagai masalah birokrasi dan dinamika politik yang kemudian mempengaruhi waktu realisasi APBN.

### **2.11 Pengawasan Terhadap Penggunaan Anggaran Negara**

Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap program atau kegiatan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah secara utuh dan menyeluruh. Menurut Narwawi fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen/ administrasi berlangsung, maupun setelah berakhir, untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi/ unit kerja. Dengan kata lain, fungsi pengawasan harus dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Eksistensi dan fungsi badan pengawasan di bidang keuangan negara khususnya yang berkaitan langsung untuk mengamankan anggaran negara kini

dan masa datang harus semakin diintensifkan demi menyelamatkan uang negara dalam pengawasan dan penyelamatan keuangan negara.

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Peranan pelaporan keuangan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas  
Mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pelaksanaan kebijakan sumber daya dalam mencapai tujuan nasional.
- b. Manajemen  
Mempermudah fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah
- c. Transparansi  
Memberikan informasi keuangan yang terbuka, jujur dan menyeluruh kepada *stakeholders* terkait
- d. Keseimbangan antargenerasi  
Memberikan informasi mengenai kecukupan penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran, dan apakah generasi yang akan datang ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

Menurut Muchsan menyatakan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya kewenangan yang jelas dimiliki oleh aparat pengawas dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan.
- b. Adanya rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil akhir yang dicapai dalam kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindakan lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Peran BPK dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara adalah sebagai badan pemeriksa yang independen

dan profesional yang memiliki tugas diantaranya adalah pemeriksaan keuangan (LKKP), pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Standard pemeriksaan merupakan ukuran, mutu yang harus dapat dipenuhi dalam melaksanakan pemeriksaan, baik terkait persyaratan profesional pemeriksa, mutu pelaksanaan, maupun persyaratan laporan pemeriksaan yang profesional.

Tujuan pemeriksaan LKKP oleh BPK adalah memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam LKKP untuk dilaporkan kepada DPR dengan mendasarkan pada antara lain kesesuaian dengan SAP, kecukupan pengungkapan, kepatuhan terhadap perutusan perundang-undangan dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Ada pun alur penyusunan laporan keuangan pemerintah pusat adalah sebagai berikut:



Sumber : Kementerian Keuangan

Selain berfungsi sebagai bentuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN, manfaat nyata penyusunan LKKP Pemerintah dan masyarakat, antara lain :

- a. Laporan keuangan menginformasikan mengenai pendapatan negara (pajak dan PNPB), sehingga DPR beserta masyarakat dapat ikut memantau dari mana sumber pendapatan negara, bagaimana pengelolaannya, dan untuk membiayai apa saja pendapatan negara tersebut.

- b. Dengan disajikan kas pada laporan keuangan, maka pengelolaan rekening-rekening Kementerian dan Lembaga yang selama ini tidak tertib dan tidak dilaporkan menjadi lebih tertib dan dilaporkan. Dari hasil penertiban rekening Pemerintah sebanyak 7.170 rekening sebesar Rp. 8,4 triliun, USD 16,33 juta dan Euro 178, 27 ribu telah ditutup dan saldonya disetor ke kas negara.
- c. Disajikannya aset pada laporan keuangan, maka pengelolaan aset atau Barang Milik Negara (BMN) yang selama ini tidak tertib dan banyak yang tidak digunakan semestinya dan tidak dilaporkan menjadi lebih tertib dan dilarpokan.
- d. Laporan keuangan menginformasikan mengenai nilai investasi pemerintah yang telah ditanamkan pada perusahaan negara dan badan lain.
- e. Laporan keuangan menginformasikan mengenai kekayaan bersih (ekuitas) pemerintah, sehingga dapat diketahui kekayaan dikurangi hutang posisinya positif atau negatif. Kekayaan bersih Pemerintah pada saat Neraca pertama kali disusun tahun 2004 adalah negatif Rp. 497 triliun. Sekarang telah ditertibkan/ diperbaiki sehingga diperoleh kekayaan bersih (2009) Rp. 441 triliun. Saldo Aset Pemerintah Pusat per 31 Desember 2009 adalah Rp. 2.123 triliun, sedangkan jumlah kewajiban bersih adalah Rp. 1.682 triliun.

**Tabel 1.** Perkembangan Total Aset, Total Kewajiban, dan Ekuitas Negara

<b>Tahun</b>	<b>Total Aset</b>	<b>Total Kewajiban</b>	<b>Ekuitas</b>
LKPP Tahun 2004	851,88	1.349,03	(497,15)
LKPP Tahun 2005	1.173,13	1.342,05	(168,92)
LKPP Tahun 2006	1.222,32	1.326,72	(104,40)
LKPP Tahun 2007	1.600,21	1.430,96	169,25
LKPP Tahun 2008	2.071,70	1.693,69	378,01
LKPP Tahun 2009	2.122,90	1.681,71	441,19

Sumber : Kementerian Keuangan

Upaya perbaikan terus menerus harus dilakukan dalam rangka mencapai laporan LKPP yang semakin baik, untuk itu perlu perbaikan yang harus dilakukan antara lain:

- a. Komitmen pemimpin satker/ unit organisasi untuk meningkatkan kualitas Laporan Keuangannya

- b. Penyusunan Peraturan yang terkait dengan prosedur pembendaharaan dan pengembangan standar, sistem dan prosedur akuntansi.
- c. Penyediaan Sumber Daya Manusia yang kompeten melalui pengembangan Sumber Daya Manusia yang luas dan dalam di semua lini pemerintah
- d. Penerapan *reward* dan *punishment* secara tegas dan konsisten.
- e. Sementara itu BPK memberikan rekomendasi terhadap penyempurnaan sistem pencatatan penerimaan hibah yang saat ini, menurut BPK terdapat kelemahan dalam penerimaan hibah belum dapat diyakini kelengkapan dan keakuratannya.

Itu semua dapat dilakukan jika dilandasi oleh suatu tanggung jawab moral, kepatuhan hukum, mempunyai profesionalisme tinggi serta integritas pejabat yang teruji dan terpuji yang tidak menyusahkan dan menyesengsarakan rakyat. Kepatuhan dan konsistensi menegakkan hukum dalam konteks pengelolaan anggaran negara merupakan bagian dari tekad dan komitmen mewujudkan *good governance* berbasis hukum dan keadilan.

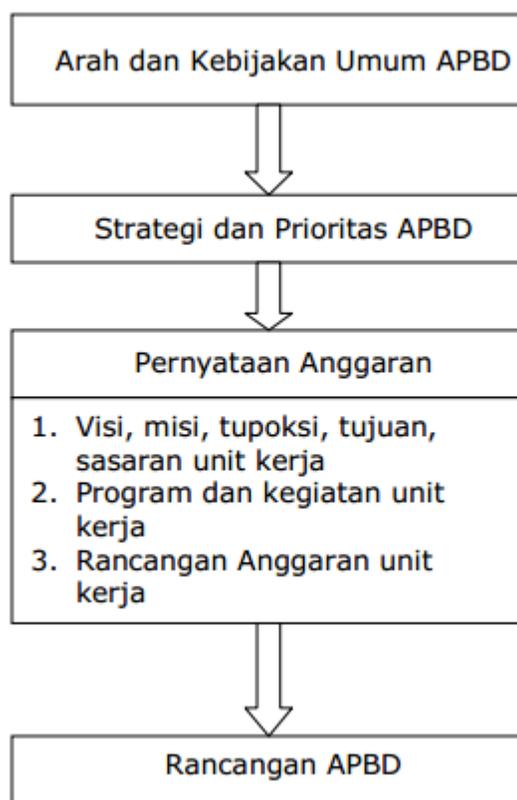
## **2.12 Keuangan Negara dan Keuangan Daerah**

Reformasi anggaran tidak hanya pada aspek APBN, namun juga harus diikuti proses perubahan penyusunan APBD juga. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.

Pada dasarnya APBD adalah rencana tahunan daerah dalam bentuk peraturan daerah. APBD merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. Dalam penyusunannya, melibatkan berbagai pihak yang berkompeten. Karena APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan sistem perencanaan yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitannya dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Perubahan dalam perumusan strategi dan perencanaan strategik sudah harus dilakukan mulai dengan Propenas, Renstra dan Rateta baru yang lebih lanjut dijabarkan oleh daerah dalam bentuk Properda, Renstrada dan Repeda. Perubahan sistem penganggaran juga harus dengan tegas dijalankan digunakannya anggaran kinerja yang seutuhnya. Selain itu penggunaan Standar Anlisa Belanja sebagai alat untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas anggaran sudah saatnya diterapkan secara nasional secara menyeluruh untuk semua daerah kabupaten/kota dan provinsi.

Penggunaan indikator kinerja pada dasarnya sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efektif dan efisien. Pada dasarnya terdapat 2 (dua) hal yang dapat dijadikan sebagai indikator kinerja, yaitu kinerja anggaran (anggaran policy) dan anggaran kinerja (performance budget). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran. Harusnya sesuai dengan pendekatan kinerja yang digunakan dalam penyusunan APBD, maka setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atas hasil yang diharapkan dapat dicapai oleh daerah. Proses penyusunan Rancangan APBD dapat dilihat dari bagian di bawah ini :



Namun seiring dengan berjalannya waktu, proses penyusunan dan penganggaran APBD mengalami beberapa masalah. Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam mengelola APBD adalah dalam hal keterlambatan penyusunan APBD. Keterlambatan ini menjadi fenomena yang dialami oleh banyak pemerintah daerah di Indonesia. Jadwal penyusunan APBD dinyatakan oleh peraturan belum dapat diterapkan oleh pemerintah daerah. Fenomena ini menyebabkan keterlambatan dalam pertumbuhan ekonom regional. Penelitian yang dilakukan oleh Norsain (2010) megemukakan bahwa terdapat lima faktor penyebab keterlambatan penyusunan APBD, faktor tersebut adalah (1) faktor pemahamana hukum dan peraturan

perundangan-undangan, (2) faktor indikator kinerja, (3) faktor hubungan eksekutif dan legislatif, dan (4) faktor komitmen.

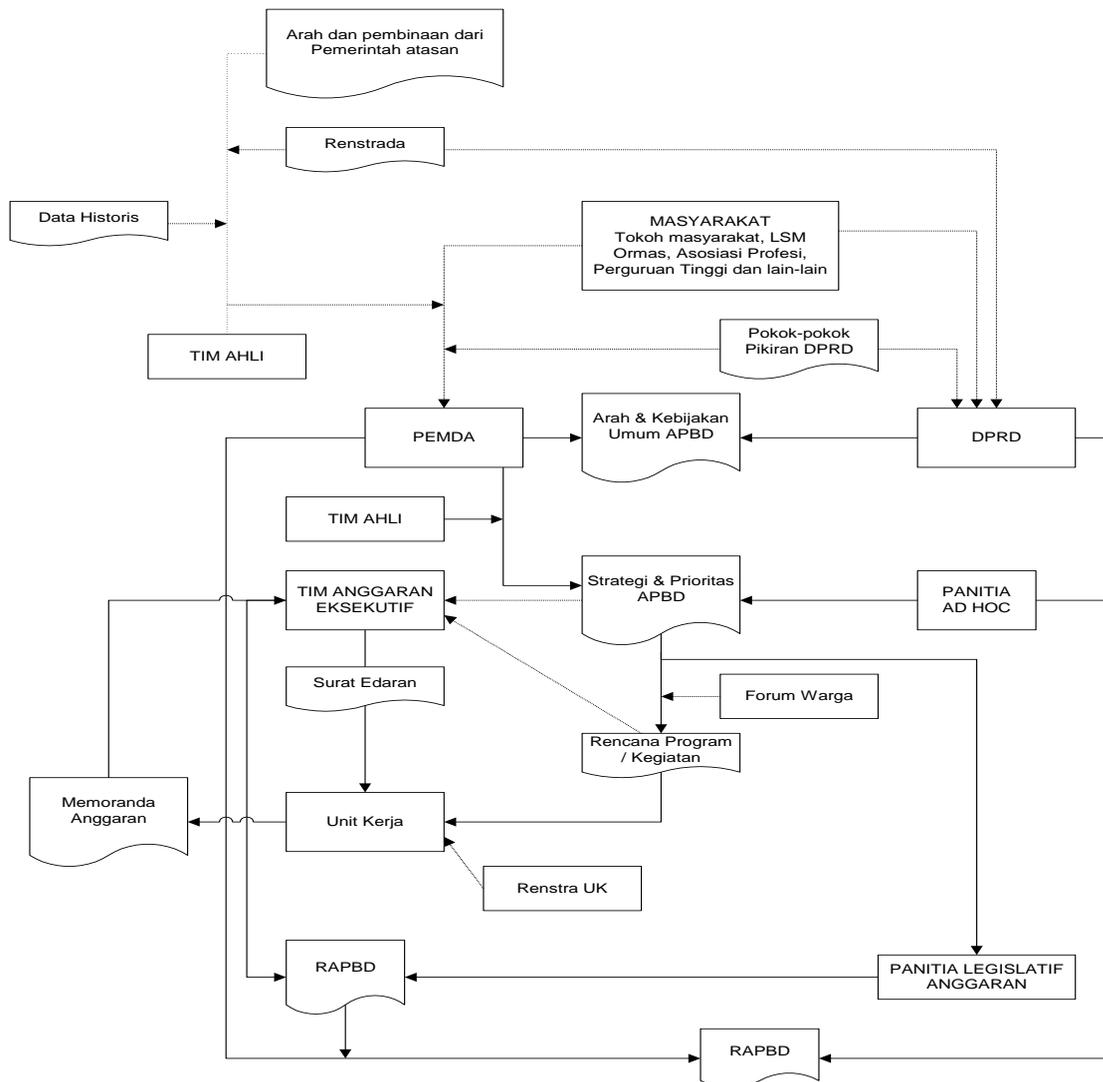
Permasalahan lain dalam proses perencanaan dan penganggaran di daerah dikemukakan oleh Edy Mubyanto berdasarkan pengalamannya adalah:

- (1) Intervensi hak budget DPRD terlalu kuat di manan anggota DPRD sering mengusulkan kegiatan-kegiatan yang menyimpang jauh dari usulan-sulan masyarakat yang dihasilkan dalam Musrembang. Jadwal reses DPRD dengan proses Musrembang tidak *match* misalnya Musrembang sudah dilakukan, baru DPRD reses mengakibatkan banyak usulan DPRD yang kemudian muncul dan merubah hasil Musrembang. Intervensi legislatif ini kemungkinan didasari motif politis yakni kepentingan untuk mencari dukungan konstituen sehingga anggota DPRD berperan seperti sinterklas yang membagi-bagikan proyek. Intervensi hak budget ini juga seringkali mengakibatkan pembahasan RAPBD memakan waktu untuk negosiasi antara eksekutif dan legislatif.
- (2) Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrembang masih menjadi retorika. Perencanaan pembangunan masih dikominasi oleh : Kebijakan kepala daerah, hasil rapat DPRD dan Program dari SKPD. Kondisi ini berakibat akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajibannya membuat rencana tetapi realisasi sangat minim.
- (3) Proses Perencanaan kegiatan yang terpisah dari penganggaran. Karena ketidakjelasan informasi besaran anggaran, proses Musrembang kebanyakan masih bersifat menyusun daftar belanja (*shopping list*) kegiatan. Banyak pihak seringkali membuat usulan sebanyak-banyaknya agar probabilitas usulan yang disetujui juga semakin banyak.
- (4) Ketersediaan dana yang tidak tepat waktu. Terpisahnya proses perencanaan dan anggaran ini juga berlanjut pada saat penyediaan anggaran. APBD disahkan pada bulan desember tahun sebelumnya, tetapi dana seringkali terlambat tersedia. Bukan hal yang aneh, walau tahun tanggaran dimulai per 1 Januari tetapi sampai bulan Juli pun anggaran program di tingkat SKPD sulit didapatkan.
- (5) *Breakdown* RPJPD ke RPJMD dan RPJMD ke RKPD sering kali tidak nyambung (*miss match*). Ada kecendrungan dokumen RPJPD maupun RPJMD/ Renstra SKPD sering kali tidak dijadikan acuan secara serius dalam penyusunan RKPD/ Renja SKPD. Kondisi ini muncul salah satunya disebabkan oleh kualitas tenaga perencana di SKPD yang terbatas kuantitas dan kualitasnya. Dalam beberapa kasus empirik yang ditemui perencanaan hanya dibuat oleh Pengguna Anggaran dan Bendahara, dan kurang melibatkan staf program sehingga banyak usulan kegiatan yang sifatnya *copy paste* dari kegiatan yang lalu dan tidak visioner.

Dari permasalahan diatas maka sudah saatnya mekanisme penyusunan anggaran daerah dikembalikan dengan ke konsep awal mekanisme penyusunan anggaran daerah dengan mekanisme penjangkaran aspirasi seperti dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 1

Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah



Sumber : Mardiasmo, 2002.

### 2.13 Keuangan Negara dan Desentralisasi Fiskal

Secara harafiah desentralisasi adalah lawan dari kata sentralisasi yang dapat diartikan sebagai suatu pemusatan (*adjective*) berkaitan dengan suatu kewenangan (*authority*) oemerintahan, lalu ada istilah misalnya kantor pusat, pemerintah pusat, dan sebagainya. Desentralisasi mengenai kewenangan pemerintah menyangkut berbagai aspek misalnya bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi serta aspek fiskal.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu mekanisme transfer dana dari APBN dalam kaitan dengan kebijakan keuangan negara, yaitu untuk mewujudkan ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) dan memberikan stimulus terhadap aktivitas

perekonomian masyarakat, maka dengan kebijakan desentralisasi fiskal diharapkan akan menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang sepadan dengan besarnya kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonomi.

Tanzi berpendapat bahwa desentralisasi fiskal harus diimbangi dengan kemampuan daerah untuk membiayai sejumlah pengeluaran yang dialihkan kepadanya dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dengan jalan memberikan kewenangan untuk menarik pajak yang telah dialihkan kepadanya, menarik pajak yang telah di-assign kepadanya.

Terkait dengan desentralisasi maka keuangan pemerintah daerah merupakan faktor yang sangat menentukan penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Davey menyatakan bahwa kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh adanya sumber pendapatan daerah dan tingkat lukratifnya. Tingkat lukratif tidaknya sumber pendapatan daerah ditentukan seberapa jauh dasar pengenaan pajak responsif terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan perumbuhan ekonomi. Sumber keuangan daerah selalu berkaitan dengan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam hal daerah harus mampu menyelenggarakan kewenangan yang dimiliki maka harus ada perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Di dalam desentralisasi fiskal menurut Roy. W Bahl dalam artikelnya yang berjudul *Implementation Rules For Fiscal Decentralization* terdapat satu prinsip yang harus dilakukan yaitu prinsip "*Money Follow Function*". Prinsip tersebut dapat didefinisikan sebagai setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Menurut Roy desentralisasi fiskal secara umum juga dapat memberikan pemicu untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik di tingkat daerah. Menurut desentralisasi fiskal merupakan varian dari pelaksanaan desentralisasi yang ditempuh suatu negara.

Namun desentralisasi fiskal juga membawa dampak negatif bagi negara. Pengalaman empirik di daerah menurut Agus Suman adanya desentralisasi fiskal memicu banyak daerah otonom baru dari berbagai tingkatan. Dalam kurun waktu 1999-2010, setidaknya telah terbentuk 205 daerah otonom baru dari berbagai tingkatan, atau bertambah sekitar 63 persen bila dibandingkan daerah otonom di masa akhir Orde Baru. Pembentukan banyaknya daerah otonom yang baru tersebut tentu memberatkan kondisi fiskal Pemerintah. Karena banyak daerah yang ingin memekarkan diri tersebut yang secara aspek finansial dan kekuatan keuangan daerah belum mencukupi

untuk dibentuknya daerah otonom. Belum lagi masih ada sekitar 178 proposal baru yang hingga beberapa waktu lalu meminta hal yang serupa.

## 2.14 Dana Perimbangan Pusat dan Daerah

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal. Dana perimbangan tersebut dibentuk untuk mendukung pendanaan program otonomi. Dana perimbangan meliputi dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dana bagi hasil (DBH). DAU bertujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah yang artinya semakin banyak daerah yang diberikan otonom maka akan semakin banyak pula anggaran yang diperlukan. Namun dalam prinsip desentralisasi yang mengedepankan efisiensi, prinsip tersebut juga harus dilaksanakan dalam dana perimbangan pusat dan daerah.

Pengaturan dana perimbangan di Indonesia diatur oleh Undang-Undang No. 33 tahun 2004 yang menggantikan UU No. 25 tahun 1999. Pengaturan tersebut berada dalam pasal 10, Undang-undang No. 33 tahun 2004 memberikan DAU sebesar 26% dari penerimaan dalam negeri. Pembagian proporsi dan kabupaten/ kota didasarkan pada perimbangan kewenangan provinsi dan kabupaten / kota. Dalam penetapannya DAU berdasarkan perumusan celah fiskal. Celah fiskal merupakan kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal daerah. Dalam perkembangannya implementasi biaya transfer pusat ke daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia terus meningkat akibat adanya pemekaran dan hal ini juga semakin menunjukkan ketergantungan daerah akan dana transfer berupa dana alokasi umum yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah . Hal ini bisa dilihat dalam tabel sebagai berikut



Keterangan: - Realisasi 2005 s.d. 2010 berdasarkan LKPP (audited)

Sumber: Kementerian Keuangan

Dari tabel tersebut kita dapat melihat kenyataan bahwa Dana

Alokasi Umum yang seharusnya berkurang setiap tahun justru semakin meningkat, hal ini menunjukkan ketidakseimbangan antara wewenang dan sumber pembiayaan pemerintah daerah. Tentunya ketidakwajaran tersebut menunjukkan adanya permasalahan dan implementasi desentralisasi fiskal.

Pengalaman empirik yang terjadi saat ini adalah dana transfer daerah yang terus meningkat namun peningkatan tersebut tidak dapat memicu pertumbuhan perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Menurut Hatta Rajasa transfer daerah pada saat ini masih banyak tersedot untuk belanja pegawai karena struktur pegawai tidak efisien. Otonomi daerah menurut Hatta tidak dimaksudkan untuk bagi-bagi uang dari APBN. Namun desentralisasi fiskal dan desentralisasi kekuasaan ditujukan memberikan ruang bagi daerah berkreasi untuk mengoptimalkan potensi daerahnya. Harapannya, pendapatan asli daerah dapat meningkat sehingga mampu menambah modal pembangunan. Kondisi yang terjadi sekarang justru sebaliknya birokrasi di daerah sangat gemuk dan tidak efisien sehingga memberatkan keuangan daerah, sehingga proporsi daerah untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasar utama terhadap masyarakat menjadi terbengkalai.

Lebih lanjut menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Robert Endi Jaweng terhadap sample 40 daerah kabupaten/ kota yang dipilih secara random, KPPOD menyimpulkan upaya Pemerintah menaikkan alokasi transfer daerah belum berhasil memberi solusi terhadap sejumlah permasalahan lokal diantaranya infrastruktur yang minim dan iklim usaha yang belum kondusif. Dana transfer daerah yang meningkat tanpa diikuti oleh reformasi dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Secara terpisah Drajat Wibowo menyatakan dari sisi ekonomi, dana transfer daerah banyak dihabiskan untuk belanja pegawai perlu ditinjau ulang. Artinya perlu peraturan yang jelas yang mengatur lebih kongkrit terhadap permasalahan tersebut.

Dalam implementasinya dasar dari desentralisasi daerah yaitu Undang-Undang No.32 Tahun 2004 masih memberikan permasalahan. Menurut Eko Prasajo, Teguh Kurniawan dan Defny Holidin dalam bukunya yang berjudul "*State Reform in Indonesia*" permasalahan desentralisasi akan terus muncul apabila pemerintah tidak tegas dalam mengatur hubungan pemerintah pusat dan daerah. Menurut mereka dampak negatif dari "*Big Bag Decentralization*" adalah sebagai berikut :

- a. kurangnya kordinasi antar lembaga terutama dalam pembangunan: otonomi daerah telah menyebabkan kurangnya kordinasi antar lembaga di tingkat lokal. Kurangnya kordinasi tersebut telah mengakibatkan konflik kepentingan antar lembaga terutama lembaga vertikal, sebagai contoh adanya kewenangan yang seharusnya dilakukan di tingkat provinsi tetapi kewenangan tersebut dilakukan di tingkat kabupaten/ kota
- b. Penggemukkan struktur: adanya desentralisasi yang diharapkan mampu menciptakan efisiensi dalam pemerintahan terutama dalam hal struktural justru menimbulkan permasalahan baru yaitu penggemukkan struktur, permasalahan ini timbul akibat adanya peraturan pemerintah No. 84 tahun 2000.
- c. Ketidakserasian peraturan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; salah satu permasalahan akibat adanya desentralisasi dalam pemberian wewenang pembuatan keputusan dari pemerintah pusat kepada daerah di tingkat daerah adalah adanya regulasi yang bertentangan sebagai contoh aturan dalam penetapan tarif perizinan pendirian usaha, hal senada juga diungkapkan oleh survey Asian Foundation pada tahun 2008.
- d. Permasalahan dalam sumber daya manusia; permasalahan ini terjadi akibat proses implementasi desentralisasi yang terburu-buru, permasalahan dalam SDM sering berkaitan tentang buruknya kualitas SDM yang dimiliki daerah tersebut, adanya KKN dalam perekrutan SDM dan kurangnya jumlah SDM yang dibutuhkan akibat pemekaran.

Lebih lanjut menurut Roy W Bahl, dalam laporan penelitiannya yang berjudul "*Fiscal Decentralization in Indonesia : The First Year in Year and The Challenges Ahead*" ada beberapa masalah yang harus segera diperbaiki antara lain :

- a. Kapasitas untuk menyerap DAU di daerah masih lemah. Di daerah penyerapan cenderung tidak maksimal, menurut Bambang PS Brodjonegoro, sisa DAU pada tahun 2008 sekitar 45 triliun , hal ini merupakan suatu bukti bahwa daerah belum mampu membuat grand design dalam pembangunan.
- b. Monitoring dan evaluasi adanya desentralisasi di Indonesia tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang baik dan tidak adanya evaluasi berkala yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan baru yaitu korupsi di tingkat lokal
- c. Kordinasi dengan pemerintah pusat : kordinasi merupakan alat keberhasilan dari desentralisasi, namun sayangnya hal tersebut tidak berlaku di Indonesia, kordinasi yang dilakukan hanya sebatas wacana saja sehingga mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah renggang.

Akhirnya desentralisasi secara teoritis dapat menciptakan transparansi, akuntabilitas dan percepatan pembangunan dan

pemerataan daerah di Indonesia. Desentralisasi juga secara umum diharapkan untuk meningkatkan iklim investasi di daerah. Namun sayangnya banyak hal seperti yang disebutkan diatas membuat pengertian desentralisasi banyak di salah artikan oleh pemerintah daerah. Banyak konflik tersebut menunjukkan bahwa pemerintah dalam melakukan implementasi desentralisasi terlalu terburu-buru dan dibutuhkan perkembangan dan perbaikan secara konitu terhadap pelaksanaan terutama dalam hal kordinasi dan pengawasan.

## **BAB III**

### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **3.1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU PNBP)**

Keterkaitan antara UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) dengan UU PNBP, belum adanya penjelasan atau pengaturan yang jelas bahwa penerimaan Negara bukan pajak merupakan bagian dari penerimaan Negara yang nantinya merupakan bagian dari Keuangan Negara.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU PNBP dinyatakan bahwa Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) UU PNBP diatur bahwa PNBP terdiri atas:

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri.

Dalam Pasal 1 angka 9 UU Keuangan Negara dinyatakan bahwa penerimaan Negara adalah uang yang masuk ke kas Negara. Namun demikian dalam pemaparan substansi berikutnya belum ada penjelasan atau penetapan norma yang menyatakan bahwa penerimaan Negara meliputi juga penerimaan Negara bukan pajak. Walaupun secara pelaksanaan, PNBP sudah merupakan penerimaan Negara yang merupakan Keuangan Negara, perlu pula dalam penegasan norma dalam UU Keuangan Negara pengaturan bahwa penerimaan Negara meliputi juga PNBP, agar tidak terjadi multiinterpretasi dalam pelaksanaannya. Jika telah ada keterkaitan yang jelas antara PNBP dengan penerimaan Negara yang selanjutnya merupakan bagian dari keuangan Negara, tidak terjadi multiinterpretasi bahwa hibah atau pemberian lain yang merupakan dari PNBP sebenarnya merupakan bagian dari keuangan Negara.

UU PNBP juga memerlukan sinkronisasi dengan UU Keuangan Negara. Salah satunya, mekanisme Pengelolaan Keuangan BLU yang

telah diatur dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara. Padahal, mekanisme tersebut belum diatur dalam UU PNBPN.

### **3.2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 (UU BI)**

Keterkaitan antara UU Keuangan Negara dengan UU BI adalah dalam hal hubungan kelembagaan antara Pemerintah dan Bank Sentral dalam pengelolaan keuangan Negara. Dalam Pasal 21 UU Keuangan Negara dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Namun demikian dalam UU Keuangan Negara tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.

Dalam UU BI pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter yang dilakukan oleh BI terhadap Pemerintah tercermin dalam Pasal 52 sampai dengan Pasal 56. Dalam ketentuan Pasal 52 ayat (1) dinyatakan bahwa Bank Indonesia bertindak sebagai pemegang kas Pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal 53 UU BI diatur bahwa Bank Indonesia untuk dan atas nama Pemerintah dapat menerima pinjaman luar negeri, menatausahakan, serta menyelesaikan tagihan dan kewajiban keuangan Pemerintah terhadap pihak luar negeri. Kemudian dalam Pasal 54 UU BI mengatur bahwa:

- (1) Pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia.
- (2) Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Dalam Pasal 55 UU BI juga mengatur kebijakan moneter:

- (1) Dalam hal Pemerintah akan menerbitkan surat-surat utang negara, Pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan Bank Indonesia.
- (2) Sebelum menerbitkan surat utang negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah wajib berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Bank Indonesia dapat membantu penerbitan surat-surat utang negara yang diterbitkan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Bank Indonesia dilarang membeli surat-surat utang negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk diri sendiri di pasar

primer, kecuali surat utang negara berjangka pendek yang diperlukan oleh Bank Indonesia untuk operasi pengendalian moneter.

Ketentuan selanjutnya yang terkait dengan kebijakan fiskal dan moneter, yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 UU BI:

- (1) Bank Indonesia dilarang memberikan kredit kepada Pemerintah.
- (2) Dalam hal Bank Indonesia melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perjanjian pemberian kredit kepada Pemerintah tersebut batal demi hukum.

Dalam pengaturan ke depan seharusnya pengaturan mengenai kejelasan bentuk penetapan kebijakan fiskal dan moneter yang terdapat dalam Pasal 21 UU Keuangan Negara perlu lebih dipertegas, atau kalau pun tidak ada korelasi yang jelas dan tegas antara UU Keuangan Negara dengan UU BI melalui pendelegasian kewenangan.

### **3.3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua (UU Otsus Papua)**

Sama halnya dengan UU Otsus Aceh, dalam UU Otsus Papua, pengaturan mengenai penerimaan hibah/bantuan dan pinjaman dari luar negeri serta pengaturan lebih lanjut mengenai APBDP didalam Perdasi.

Dalam Pasal 35 UU Otsus Papua diatur bahwa Pemda Papua dapat menerima bantuan dan pinjaman dari luar negeri, dimana hal tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR Papua. Selanjutnya pula, dalam Pasal 36 UU Otsus Papua, dinyatakan bahwa pengaturan perubahan APBDP ditetapkan dalam Perdasi.

Terkait dengan hal tersebut, UU Keuangan Negara seharusnya memberikan aturan pokok mengenai pinjaman luar negeri yang pengaturan secara teknis bisa didelegasikan kepada aturan yang lebih rendah.

### **3.4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN)**

Kinerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN) setiap tahun menunjukkan peningkatan yang signifikan. Laba BUMN berhasil meningkat secara signifikan dan tingkat kerugian BUMN juga berhasil diturunkan dalam jumlah yang signifikan pula. Tentunya, peningkatan dalam kinerja BUMN ini merupakan hal baik, terutama bagi BUMN di tengah terpaan tuduhan bahwa BUMN kita tidak efisien, lekat dengan korupsi dan suara miring lainnya. Namun, prestasi tersebut tidak

berarti bahwa kiprah BUMN telah sepenuhnya on the track. Mengaju pada praktek pengelolaan BUMN di negara lain, masih banyak hal yang perlu dibenahi agar kinerja BUMN dapat lebih ditingkatkan.

### **Independensi BUMN**

Independensi dalam pengelolaan BUMN merupakan hal yang sangat penting. Selama ini, keberadaan BUMN telah diatur secara khusus (lex spesialis) melalui Undang-undang (UU) No. 19/2003. Sifat lex spesialis ini diperkuat oleh Fatwa Mahkamah Agung (MA) Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006. Fatwa MA tersebut menyatakan bahwa “UU No. 19/2003 merupakan UU khusus (lex spesialis) dan Modal BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat” .

Namun sayang, sifat kekhususan ini ternyata tidak berpengaruh banyak terhadap peningkatan independensi dalam pengelolaan BUMN. Dalam banyak kasus, perlakuan terhadap BUMN, khususnya terhadap BUMN berbentuk Persero masih seperti layaknya institusi pemerintah.

Dengan situasi seperti ini, tidak dapat sepenuhnya disalahkan bila akhirnya BUMN kita tidak dapat memainkan perannya secara optimal. Oleh karenanya, bila kita menginginkan BUMN berkinerja lebih baik dan mampu bersaing dengan swasta baik di tingkat nasional dan regional, sudah saatnya dilakukan moratorium atas intervensi politik dengan membatasi masuknya unsur kepentingan politik dalam tubuh BUMN.

Untuk mendukung independensi BUMN, desain institusi pengelola BUMN ke depan juga perlu ditinjau ulang. Dengan menjadikan institusi pengelola BUMN menjadi bagian dari pemerintah, memang sulit menghindarkan BUMN menjadi sasaran intervensi politik. Oleh karenanya, mengacu pada praktek di negara lain yang sukses dalam mengelola BUMN-nya, seperti Singapura, Malaysia, dan China, perlu dipikirkan mendesain ulang status Kementerian BUMN menjadi lembaga profesional dengan kewenangan yang memadai untuk mengelola secara penuh portofolio BUMN.

Di China, misalnya, untuk mencegah intervensi politik ke BUMN, pemerintah China membentuk SASAC yang independen pada Maret 2003. SASAC mengendalikan sekitar 127.000 BUMN (posisi tahun 2005) dan diberi mandat untuk mengelola portofolio BUMN tanpa terikat harus menyetorkan hasil dividen ataupun privatisasi BUMN kepada pemerintah. SASAC memiliki keleluasaan atas penggunaan

dana hasil dividen ataupun privatisasi BUMN, yang biasanya digunakan untuk kepentingan investasi BUMN yang dikelola SASAC.

### **Urgensi Rightsizing**

Perlu diketahui bahwa meskipun kinerja BUMN mengalami peningkatan, namun hasilnya masih belum optimal sebagaimana tercermin dari tingkat return on asset (ROA) dan return on equity (ROE) yang masih rendah. Kemudian, pertumbuhan aset BUMN sebagian besar dibiayai dari hutang, sedangkan modal perusahaan tumbuh lebih lambat. Sementara itu, peningkatan dividen yang disetor ke APBN disamping karena perbaikan keuntungan BUMN, juga karena kebijakan pemerintah untuk meningkatkan dividend pay out ratio dari rata-rata 20% sebelum krisis moneter 1997 menjadi sekitar 40% (setelah krisis moneter), bahkan beberapa BUMN dikenakan pay out ratio sebesar 50%.

Melihat kondisi tersebut, maka kebijakan rightsizing semakin relevan dan penting untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pembinaan BUMN. Kebijakan rightsizing dimaksud adalah restrukturisasi BUMN melalui pembentukan holding, merger/akuisisi, stand alone, likuidasi, dan privatisasi. Terlebih lagi, dari seratus lebih BUMN, 22 BUMN terbesar diantaranya menguasai sekitar 90% dari aset, ekuitas, dan penjualan, serta hampir 80% dari laba bersih seluruh BUMN.

Namun, akibat ketiadaan independensi yang memadai baik bagi BUMN maupun institusi pengelola BUMN, akhirnya BUMN tidak memiliki waktu yang cukup dalam menjalankan program restrukturisasinya. Di tambah lagi dengan tidak adanya komitmen yang kuat dari jajaran pemerintah, program rightsizing ini akhirnya hanya menjadi dokumen akademik yang tidak terimplementasikan secara baik. Implikasinya, upaya perbaikan terhadap BUMN masih bersifat parsial, tidak menyentuh aspek substansial bahwa BUMN kita saat ini belum efisien baik dari sisi jumlah maupun kinerja.

Mengacu pada praktek yang berlaku di negara lain, ketegasan dari seluruh jajaran di pemerintah (Presiden dan jajarannya), DPR, institusi negara lainnya, dan seluruh jajaran di BUMN tentang kebijakan rightsizing BUMN ini jelas mutlak diperlukan. Di China, misalnya, berlaku doktrin “grasp the large and let go of the small” (zhua da fang xiao) dalam pengembangan BUMN-nya. Artinya, China akan mempertahankan BUMN besar dan akan melepas BUMN-BUMN kecil. Dan implementasi atas doktrin ini begitu kuat karena didukung oleh komitmen dan kepemimpinan yang kuat pula dari semua pihak.

Kebijakan yang diambil terhadap BUMN besar, seperti Shanghai Baosteel Group Corporation (perusahaan baja terbesar di China) dan China Petroleum & Chemical Corporation atau Sinopec (perusahaan

minyak terbesar di Asia) adalah mempertahankan kepemilikan mayoritas pemerintah. Atas BUMN ini dilakukan berbagai upaya korporatisasi dan privatisasi secara parsial untuk masuknya investor baru yang bisa membawa perubahan dalam budaya kerja perusahaan. Langkah korporatisasi tersebut misalnya dilakukan dengan membentuk holding company ataupun merger/akuisisi.

Sementara itu, bagi BUMN kecil dilakukan upaya pelepasan atas mayoritas saham pemerintah kepada publik melalui initial public offering (IPO). Tidak mengherankan bila saat ini, jumlah perusahaan yang listing di bursa efek China meningkat dratis.

Berdasarkan analisis di atas, jelas bahwa paradigma dan desain pengelolaan BUMN ke depan harus diubah. Dalam jangka pendek, independensi pengelolaan BUMN harus ditegakkan. Oleh karenanya, agar kinerja BUMN dapat lebih ditingkatkan lagi, semua pihak harus konsisten pada UU No. 19/2003.

Tabel: Model Pengelolaan BUMN di Beberapa Negara

No	Negara	Model Pengelolaan
1	Singapura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Singapura mendirikan Temasek pada 25 Juni 1974. Temasek adalah sebuah investment company yang mengelola asset-assetnya berdasarkan commercial basis yang sebelumnya dipegang oleh pemegang sahamnya, yaitu Menteri Keuangan.</li> <li>• Pembentukan Temasek merupakan komitmen pemegang saham atas investasi-investasi yang telah ditanamkannya untuk dikelola secara komersial, sehingga jelas peran pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan regulasi-regulasi pasar.</li> </ul>
2	Malaysia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Malaysia mendirikan Khazanah Nasional pada 3 September 1993 sebagai badan hukum berbentuk PT berdasarkan the Companies Act 1965.</li> <li>• Modal saham Khazanah Nasional dimiliki Menteri Keuangan, kecuali</li> </ul>

		<p>satu saham yang dimiliki oleh Pesuruhjaya Tanah Persekutuan (the Federal Land Commissioner).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Khazanah merupakan investment holding milik Pemerintah Malaysia yang diamanahkan untuk (i) mengelola asset-asset komersial milik Pemerintah dan melakukan investasi strategis; (ii) membangun industri strategis di Malaysia; serta (iii) mendukung perkembangannya secara objektif untuk memajukan kepentingan ekonomi jangka panjang Malaysia.</li> </ul>
3	China	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah China membentuk SASAC pada Maret 2003. Pembentukan SASAC dimaksudkan untuk menjamin bahwa reformasi BUMN di China akan dipimpin oleh suatu institusi yang diberi wewenang untuk menegakkan hak pemegang saham.</li> <li>• Peran penting dari SASAC adalah mempercepat penyesuaian kembali peran BUMN, melaksanakan transformasi korporatisasi atas BUMN yang belum dikorporatisasi, menggunakan hak-hak Negara sebagai pemegang saham atas perusahaan yang sudah ditransformasikan, termasuk BUMN dengan kepemilikan penuh 100%, perusahaan dengan kendali mayoritas di atas 51%, dan perusahaan dengan kepemilikan pemerintah yang minoritas, dan membangun mekanisme cek and balance antara pemilik dan manajemen guna menciptakan pengelolaan perusahaan yang lebih efektif.</li> </ul>

Keterkaitan UU Keuangan Negara dengan UU BUMN dapat dilihat dari ketidakseuaian nomenklatur yang terdapat diantara dua undang-undang ini. Dalam UU Keuangan Negara, nomenklatur yang dipergunakan adalah Perusahaan Negara, sedangkan dalam UU BUMN menggunakan nomenklatur Badan Usaha Milik Negara. Dalam pengaturan ke depan seharusnya penggunaan nomenklatur perusahaan Negara dalam UU Keuangan Negara perlu disesuaikan dengan nomenklatur dalam UU BUMN. Hal ini untuk memastikan bentuk dan tanggung jawab yang dikenakan terhadap BUMN dimaksud dikarenakan adanya keuangan Negara yang terdapat di dalamnya.

Perubahan nomenklatur perusahaan Negara kepada BUMN juga untuk memastikan bentuk BUMN yang memiliki “sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara”. Hal ini untuk menghindari adanya pengakuan penyertaan modal terhadap suatu perusahaan yang tidak diatur sebagaimana UU BUMN namun dianggap sebagai BUMN. Dalam UU BUMN, BUMN yang bentuknya dimiliki sebagian, harus merupakan perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN, perusahaan dimaksud disebut juga Perusahaan Perseroan atau dapat disebut juga Persero.

Selanjutnya, yang perlu menjadi perhatian diantara kedua UU ini adalah terkait dengan masalah penyertaan, terdapat dua ketentuan yang berbeda terkait masalah penyertaan modal. Dalam UU Keuangan Negara, dalam Pasal 3 ayat (8), disebutkan bahwa penggunaan surplus penerimaan negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) untuk membentuk dana cadangan atau **penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD**. Sedangkan dalam UU BUMN, penyertaan modal terhadap BUMN tidak diatur harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Dalam Pasal 4 ayat (3) dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan ini perlu pemahaman dan pengkajian yang mendalam ketentuan dalam UU mana yang menjadi rujukan.

#### Kerugian Pada BUMN

Kerugian dalam perusahaan kerap terjadi dan tidak selamanya akibat tindakan korupsi. Kerugian bisa terjadi karena mismanajemen, peningkatan biaya operasional atau penurunan penjualan. Selain itu, peranan persaingan tidak sehat serta kondisi krisis ekonomi makro

seperti krisis ekonomi, moneter, turut berperan dalam kerugian perusahaan.

Kerugian tersebut tidak dapat dikatakan sebagai korupsi, Sehingga harus dibedakan antara salah urus dengan mencuri. Kekayaan negara menyangkut BUMN berbentuk Persero bukanlah harta kekayaan BUMN secara keseluruhan. Melainkan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN yang berbentuk saham yang dimiliki oleh negara.

Tindak pidana korupsi, baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum sesuai Pasal 8 UU No.20 Tahun 2001 jo Undang-undang No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Ketentuan PP No.14 tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah adalah sebuah kesalahan. Pasal 19 dan 20 menyebutkan tata cara dan penghapusan secara bersyarat maupun mutlak piutang perusahaan negara/daerah diserahkan pada PUPN dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan. Dengan begitu tidak ada pemisahan kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham.

Ketentuan Undang-undang No.49 tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) mendefinisikan piutang negara atau hutang kepada negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau badan-badan baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara. aturan ini sudah tidak sesuai dengan dengan perkembangan dan tidak seharusnya digunakan lagi.

Aturan ini diterbitkan saat pemerintah RI mengambil alih perusahaan-perusahaan eks Belanda, sementara kedudukan perusahaan negara waktu itu berbeda. Karenanya, , seharusnya digunakan penafsiran *lex posteriori derogat lex priori* (hukum yang berlaku kemudian menghapuskan hukum yang berlaku terdahulu).

Upaya hukum negara jika terjadi kerugian harus sesuai dengan mekanisme UU No. 1/1995 dan UU No. 19/2003. Pasal 54 ayat(2) UU No. 1/1995 dimana pemegang saham dapat menggugat direksi atau komisaris apabila keputusan mereka dianggap merugikan pemegang saham. Tuntutan pidana juga dapat dikenakan pada direksi BUMN/BUMND yang melakukan delik penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-undang Perbankan atau lainnya yang memuat ketentuan pidana.

### **3.5 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara**

Secara umum, Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terkait dengan penerimaan, pengeluaran, pengguna anggaran/barang dan siapa bendahara umum negara/daerah. Dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2004, Perbendaharaan Negara didefinisikan sebagai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.<sup>4</sup>

Di dalam penyelenggaraan perbendaharaan negara, harus memperhatikan asas dan prinsip umum yang diatur dalam undang-undang perbendaharaan negara yaitu bahwa:<sup>5</sup>

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

Menteri/pimpinan lembaga menjadi pengguna anggaran/ pengguna barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri/pimpinan lembaga tersebut dalam posisinya sebagai pengguna anggaran/barang berwenang:<sup>6</sup>

- a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang;

---

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 1 tahun 2004

<sup>5</sup> Pasal 3 UU No. 1 tahun 2004

<sup>6</sup> Pasal 4 UU No. 1 tahun 2004

- 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;

Sedangkan menteri keuangan selaku bendahara umum negara berwenang: <sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> Pasal 7 UU No. 1 tahun 2004

Selaku Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah dengan membuka Rekening Kas Umum Negara pada bank sentral. yang di dalamnya disimpan uang Negara. Selain itu, dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, Bendahara Umum Negara dapat membuka Rekening Penerimaan dan Rekening Pengeluaran pada bank umum. Rekening Penerimaan digunakan untuk menampung penerimaan negara setiap hari dimana saldo rekening penerimaan setiap akhir hari kerja wajib disetorkan seluruhnya ke rekening kas umum negara pada bank sentral ataupun secara berkala apabila secara teknis belum dapat dilakukan setiap hari. Sedangkan rekening pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari rekening kas umum negara pada bank sentral. Jumlah dana yang disediakan pada Rekening Pengeluaran disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBN. <sup>8</sup>

Sedangkan menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan maupun rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan setelah memperoleh persetujuan dari Bendahara Umum Negara. Menteri/pimpinan lembaga mengangkat bendahara untuk menatausahakan penerimaan negara di lingkungan kementerian negara/lembaga atau untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran kementerian negara/lembaga. Dalam rangka pengelolaan kas, Bendahara Umum Negara dapat memerintahkan pemindahbukuan dan/atau penutupan rekening. <sup>9</sup>

Dalam hal pertanggungjawaban, Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota atas pelaksanaan kebijakan anggaran yang berada dalam penguasaannya. Sedangkan Kuasa Pengguna Anggaran bertanggung jawab secara formal dan material kepada Pengguna Anggaran atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasaannya. <sup>10</sup>

Bendahara Penerimaan/Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya kepada Kuasa Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah. Sedangkan Kuasa Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara

---

<sup>8</sup> Pasal 22 UU No. 1 tahun 2004

<sup>9</sup> Pasal 29 dan 31 UU No. 1 tahun 2004

<sup>10</sup> Pasal 54 UU No. 1 tahun 2004

dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.

Adapun Bendahara Umum Negara bertanggung jawab kepada Presiden dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya, sedangkan Bendahara Umum Daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukannya.<sup>11</sup>

Mengenai pengelolaan/penggunaan barang yang menjadi milik negara/daerah diatur bahwa barang milik negara/daerah yang diperlukan bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan negara/daerah tidak dapat dipindahtangankan. Pemindahtanganan terhadap barang milik negara/daerah tersebut dilakukan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan, atau disertakan sebagai modal Pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.<sup>12</sup>

Adapun pemindahtanganan terhadap barang milik negara yang harus mendapat persetujuan DPR dilakukan untuk :<sup>13</sup>

- a. pemindahtanganan tanah dan/atau bangunan.
- b. tanah dan/atau bangunan tidak termasuk tanah dan/atau bangunan yang :
  - 1) sudah tidak sesuai dengan tata ruang wilayah atau penataan kota;
  - 2) harus dihapuskan karena anggaran untuk bangunan pengganti sudah disediakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran;
  - 3) diperuntukkan bagi pegawai negeri;
  - 4) diperuntukkan bagi kepentingan umum;
  - 5) dikuasai negara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan/atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang jika status kepemilikannya dipertahankan tidak layak secara ekonomis.
- c. Pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).

Sedangkan pemindahtanganan barang milik negara selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) sampai dengan Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden. Adapun Pemindahtanganan barang milik negara selain

---

<sup>11</sup> Pasal 53 UU No. 1 tahun 2004

<sup>12</sup> Pasal 45 UU No. 1 tahun 2004

<sup>13</sup> Pasal 46 ayat (1) UU No. 1 tahun 2004

tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.<sup>14</sup>

Dalam kaitannya dengan APBN, Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Laporan keuangan disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tersebut,

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

Selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang, Menteri/pimpinan lembaga memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.<sup>15</sup>

Sedangkan dalam kaitannya dengan APBD, 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. Laporan keuangan tersebut disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Dalam penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah tersebut:

- a. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan

---

<sup>14</sup> Pasal 46 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 1 tahun 2004

<sup>15</sup> Pasal 55 UU No. 1 tahun 2004

- laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan;
- b. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
  - c. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah selaku Bendahara Umum Daerah menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Daerah;
  - d. Gubernur/bupati/walikota selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.

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.<sup>16</sup>

### **3.6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara**

Pengelolaan Keuangan Negara dalam UU 15 Tahun 2004 adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.<sup>17</sup> Adapun Pengertian Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.<sup>18</sup> Sedangkan Tanggung Jawab Keuangan Negara diartikan sebagai kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>19</sup>

Lingkup pemeriksaan terhadap keuangan Negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan Negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh BPK,<sup>20</sup> dimana pemeriksaan tersebut terdiri atas pemeriksaan keuangan (pemeriksaan atas laporan keuangan) pemeriksaan kinerja (pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas

---

<sup>16</sup> Pasal 56 UU No. 1 tahun 2004

<sup>17</sup> Pasal 7 UU No. 15 Tahun 2004

<sup>18</sup> Pasal 5 UU No. 15 tahun 2004

<sup>19</sup> Pasal 6 UU No. 15 tahun 2004

<sup>20</sup> Pasal 2 UU No. 15 tahun 2004

pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas), dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (tidak termasuk dalam kedua jenis pemeriksaan sebelumnya).<sup>21</sup> Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah.<sup>22</sup>

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:<sup>23</sup>

- a. meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- b. mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi obyek pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- c. melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara;
- d. meminta keterangan kepada seseorang (BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang);
- e. memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan.

Dalam pelaksanaan tugasnya, pemeriksa juga dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana, <sup>24</sup> dimana apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Atas hasil pelaksanaan tugasnya, kemudian laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat. Sedangkan laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah daerah disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. Selain itu, kedua laporan hasil pemeriksaan tersebut disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan laporan hasil pemeriksaan kinerja dan laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD serta kepada

---

<sup>21</sup> Pasal 4 UU No. 15 tahun 2004

<sup>22</sup> Pasal 12 UU No. 15 tahun 2004

<sup>23</sup> Pasal 10 UU No. 15 tahun 2004

<sup>24</sup> Pasal 13 UU No. 15 tahun 2004

<sup>25</sup> Pasal 14 UU No. 15 tahun 2004

Presiden/gubernur/ bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.<sup>26</sup> Penyampaian Ikhtisar hasil pemeriksaan semester kepada lembaga perwakilan disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan.<sup>27</sup> Laporan hasil pemeriksaan yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, dinyatakan terbuka untuk umum. Laporan tersebut tidak termasuk laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Terhadap laporan hasil pemeriksaan, pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. dan wajib disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan dimana pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban tindak lanjut atas rekomendasi tersebut dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. *Selanjutnya* BPK memberitahukan hasil pemantauan tindak lanjut kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester.<sup>29</sup>

Terhadap hasil pemeriksaan BPK, kemudian lembaga perwakilan menindaklanjuti dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya, dimana DPR/DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut. DPR/DPRD juga dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan ataupun dapat meminta Pemerintah untuk melakukan tindak lanjut hasil pemeriksaan.<sup>30</sup>

Penentuan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.<sup>31</sup>

### **3.7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

---

<sup>26</sup> Pasal 17 UU No. 15 tahun 2004

<sup>27</sup> Pasal 18 UU No. 15 tahun 2004

<sup>28</sup> Pasal 19 UU No. 15 tahun 2004

<sup>29</sup> Pasal 20 UU No. 15 tahun 2004

<sup>30</sup> Pasal 21 UU No. 15 tahun 2004

<sup>31</sup> Pasal 6 UU No. 15 tahun 2004

Terdapat sejumlah Pasal dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (UU RPJPN) yang terkait dengan wacana Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, diantaranya dalam Pasal 1 (angka 3 – 9, angka 11), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 7, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 14, pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 32, dan Pasal 33. Namun ada beberapa ketentuan Pasal yang akan dikaji lebih lanjut terkait dengan isu perubahan tersebut yakni:

Dalam Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Sehingga seluruh aspek sistem perencanaan pembangunan nasional baik jangka panjang, menengah dan tahunan, baik di tingkat pusat maupun daerah (Pasal 1, angka 3 – 9, dan angka 11, UU RPJPN) dalam pelaksanaannya terkait dengan pengertian keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Demikian pula dalam penyusunan perencanaan pembangunan nasional (pasal 2 UU RPJPN) harus diperhatikan dalam konteks keuangan Negara tersebut.

Terkait dengan Pasal 3 UU RPJPN, Perencanaan pembangunan yang disusun oleh kementerian /lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah memperhatikan peran lembaga perwakilan (DPR/DPRD). Peran lembaga perwakilan tersebut adalah dalam penyampaian RKP pemerintah kepada lembaga perwakilan dalam pembicaraan pendahuluan. Hasil pembicaraan pendahuluan dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran. Tujuannya adalah untuk mensinergikan RKAK/L dengan kebijakan umum dan prioritas anggaran. Selaras dengan hal tersebut, maka pengaturan dalam Pasal 4, penyampaian RKP pemerintah kepada DPR dilakukan dalam pembicaraan pendahuluan. Hasil pembicaraan pendahuluan dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran. Tujuannya adalah untuk mensinergikan RKAK/L dengan kebijakan umum dan prioritas anggaran.

Ketentuan ini pula yang harus pula disesuaikan pada kebijakan di daerah (Pasal 5), yakni Penyampaian RKPD pemerintah Daerah kepada DPRD dilakukan dalam pembicaraan pendahuluan. Hasil pembicaraan pendahuluan dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja

Perangkat Daerah dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran. Tujuannya adalah untuk mensinergikan RKA SKPD dengan prioritas dan plafon anggaran. Masih terkait dengan hal tersebut diatas, maka dalam Renja-KL disusun dengan berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional dan pagu (pasal 6 ayat 2) pun harus mengacu kepada hasil pembicaraan pendahuluan.

Selanjutnya dalam Pasal 29 terkait evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan baik di daerah maupun tingkat nasional, maka laporan hasil evaluasi tersebut yang di sampaikan kepada lembaga perwakilan menjadi dasar evaluasi pelaksanaan anggaran tahun bersangkutan dan menjadi dasar penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan. Laporan tersebut sesuai dengan UU keuangan Negara disusun setiap semester. Laporan yang disampaikan kepada lembaga perwakilan untuk memperkuat keberadaan fungsi dewan terkait dengan evaluasi pelaksanaan dan penyerapan anggaran, sehingga bisa diketahui lembaga pemerintah mana yang dapat menyerap anggaran secara baik. Laporan ini juga dapat menjadi pertimbangan atas usulan APBN/APBD Perubahan

### **3.8 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)**

Keterkaitan UU Keuangan Negara juga tidak terlepas dengan pelaksanaannya di daerah, khususnya dalam proses pelaksanaan keuangan daerah.

Dalam UU Pemda, yang perlu mendapatkan perhatian dan sinkronisasi adalah evaluasi atas perda APBD yang dilakukan secara berjenjang yang berujung pada terlambatnya pelaksanaan APBD, yang pada hakikatnya tidak lagi sejalan dengan hirarki peraturan yang saat ini diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **3.9 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah (UU PKPD)**

Keterkaitan antara UU Keuangan Negara dengan UU PKPD sebenarnya sudah ada link yang mengkaitkan dua UU ini. Dalam Pasal 11 ayat (4) dan Pasal 22 ayat (1) UU Keuangan Negara keterkaitan tersebut telah diatur.

Pasal 11 ayat (4) UU Keuangan Negara dinyatakan bahwa Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara

pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 22 ayat (1) juga dikemukakan bahwa Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selanjutnya hal lainnya yang sudah sesuai pengaturannya antara UU Keuangan Negara dengan UU PKPD adalah dalam hal pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Dalam Pasal 82 UU PKPD dinyatakan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangundangan di bidang keuangan negara dan perbendaharaan negara.

Pengaturan mengenai pertanggungjawaban dalam UU Keuangan Negara diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 32. Pasal 31 menyatakan bahwa:

- (1) Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- (2) Laporan keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 32 dinyatakan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan, dimana standar tersebut disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

### **3.10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK)**

Keterkaitan antara UU BPK dengan UU Keuangan Negara dapat dilihat dari pertanggungjawaban pelaksanaan keuangan Negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UU Keuangan Negara.

Dalam Pasal 30 ayat (1) UU Keuangan Negara dinyatakan bahwa Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya dalam Pasal 31 ayat (1) disebutkan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan

daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Namun demikian, agar mekanisme dan prosedur dalam UU BPK terkait dengan pemeriksaan keuangan Negara dapat diatur dalam UU Keuangan Negara, dalam pengaturan ke depan perlu pendelegasian kewenangan bahwa prosedur atau mekanisme pertanggungjawaban keuangan Negara yang dilaksanakan oleh BPK harus sesuai sebagaimana yang diatur dalam undang-undang yang mengatur mengenai BPK.

### **3.11 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang**

Keterkaitan Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang RJPN secara tersirat dapat dilihat dari Pasal 3 ayat (4) dan penjelasan umum Undang-Undang Keuangan Negara. Dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Keuangan Negara dinyatakan bahwa APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam penjelasan Pasal 3 ayat (4) ini disebutkan bahwa perencanaan ini bermakna bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

Selanjutnya, dalam penjelasan umum Undang-Undang Keuangan Negara menyatakan bahwa penguasaan 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 system 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.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang RPJPN, dinyatakan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025 yang selanjutnya disebut sebagai RPJP Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang RPJPN, disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, yang selanjutnya disebut RPJM Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahunan,

yaitu RPJM Nasional I Tahun 2005–2009, RPJM Nasional II Tahun 2010–2014, RPJM Nasional III Tahun 2015–2019, dan RPJM Nasional IV Tahun 2020–2024.

Mengingat dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Keuangan Negara APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, seharusnya keterkaitan APBN dengan RPJPN harus tergambar dengan jelas. Untuk itu dalam pengaturan Undang-Undang Keuangan Negara ke depan, APBN harus tergambar merupakan hasil rekapitulasi RPJPN maupun RPJM yang dianggarkan dan disetujui oleh Pemerintah dan DPR RI.

### **3.12 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD)**

Keterkaitan UU Keuangan Negara dengan UU PDRD adalah mengenai bahwa pajak daerah merupakan bagian dari keuangan Negara, hal ini tercermin dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara. Pasal 2 huruf e UU Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi penerimaan daerah. Penerimaan daerah dalam UU Keuangan Negara belum dijelaskan mengenai kategorisasi penerimaan daerah.

Dalam UU PDRD menyatakan setiap Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi sebelum dilaksanakan harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Pemerintah. Selain itu, terhadap Daerah yang menetapkan kebijakan di bidang pajak daerah dan retribusi daerah yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan dikenakan sanksi berupa penundaan dan/atau pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil atau restitusi (Pasal 157 UU PDRD).

### **3.13 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK)**

Keterkaitan UU Keuangan Negara dengan UU OJK terkait dengan proses pelaporan dan akuntabilitas keuangan Negara yang dilakukan oleh OJK dalam hubungannya dengan pertanggungjawaban keuangan Negara, dalam hal lembaga yang menjadi obyek pengawasan OJK merupakan perusahaan negara atau perusahaan daerah yang menggunakan keuangan Negara.

Dalam Pasal 38 UU OJK diatur mengenai prosedur pelaporan dan akuntabilitas yang harus dilakukan oleh OJK. Ketentuan mengenai prosedur ini seharusnya terkait dengan ketentuan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD yang terdapat dalam UU Keuangan Negara, terutama terkait dengan laporan keuangan dari

perusahaan Negara/perusahaan daerah yang menjadi obyek pembinaan dan pengawasan OJK.

### **3.14 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah**

Keterkaitan Undang-Undang Keuangan Negara dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah, sebenarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara.

Peraturan Pemerintah ini mengatur diantaranya mengenai definisi pinjaman luar negeri, jenis, kegunaan, dan batas maksimum pinjaman luar negeri. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah diberikan definisi mengenai Pinjaman Luar Negeri yaitu setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Selanjutnya definisi Hibah pemerintah, yang selanjutnya disebut Hibah, adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari Pemberi Hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri.

Selanjutnya dalam Pasal 3 diatur mengenai kewenangan dari Menteri Keuangan yaitu Menteri berwenang melakukan Pinjaman Luar Negeri dan/atau menerima Hibah yang berasal dari luar negeri dan dalam negeri. Pinjaman Luar Negeri dapat diteruskanpinjamkan dan/atau dihibahkan. Hibah dapat diterushibahkan dan/atau dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah dan BUMN. PP ini juga mengatur mengenai larangan dalam Pasal 4 yaitu bahwa Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, dan BUMN dilarang melakukan perikatan dalam bentuk apapun yang dapat menimbulkan kewajiban untuk melakukan Pinjaman Luar Negeri.

Terkait dengan jenis pinjaman luar negeri, dalam Pasal 5 menyatakan jenis pinjaman luar negeri yaitu terdiri atas:

- a. Pinjaman Tunai; dan
- b. Pinjaman Kegiatan.

Selanjutnya pinjaman luar negeri sesuai dengan Pasal 6 bersumber dari:

- a. Kreditor Multilateral;

- b. Kreditor Bilateral;
- c. Kreditor Swasta Asing; dan
- d. Lembaga Penjamin Kredit Ekspor.

Dalam hal penggunaan pinjaman luar negeri, Pasal 7 menyatakan bahwa pinjaman luar negeri digunakan untuk:

- a. membiayai defisit APBN;
- b. membiayai kegiatan prioritas Kementerian/Lembaga;
- c. mengelola portofolio utang.
- d. diteruskanpinjamkan kepada Pemerintah Daerah;
- e. diteruskanpinjamkan kepada BUMN; dan/atau
- f. dihibahkan kepada Pemerintah Daerah.

Sesuai dengan Pasal 8 Pinjaman Luar Negeri merupakan bagian dari Nilai Bersih Pinjaman yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan pinjaman yang tidak menambah selisih lebih dari Nilai Bersih Pinjaman, tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan bagian dari persetujuan APBN.

Kemudian terkait dengan batas maksimal pinjaman luar negeri, berdasarkan Pasal 9 dinyatakan bahwa Menteri menyusun rencana batas maksimal Pinjaman Luar Negeri yang ditinjau setiap tahun. Rencana batas maksimal Pinjaman Luar Negeri disusun dengan mempertimbangkan:

- a. kebutuhan riil pembiayaan;
- b. kemampuan membayar kembali;
- c. batas maksimal kumulatif utang;
- d. kapasitas sumber Pinjaman Luar Negeri; dan
- e. risiko utang.

Rencana batas maksimal Pinjaman Luar Negeri merupakan alat pengendali Pinjaman Luar Negeri. Menteri dapat berkonsultasi dengan Gubernur Bank Indonesia dalam rangka penyusunan rencana batas maksimal Pinjaman Luar Negeri.

Dalam hal hibah, PP ini juga mengatur beberapa substansi terkait dengan hibah yang diterima pemerintah, diantaranya bentuk hibah, jenis hibah, sumber hibah, dan kegunaan hibah. Dalam Pasal 42, dinyatakan bahwa Hibah yang diterima Pemerintah berbentuk:

- a. uang tunai;
- b. uang untuk membiayai kegiatan;
- c. barang/jasa; dan/atau
- d. surat berharga.

Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk uang tunai disetorkan langsung ke Rekening Kas Umum Negara atau rekening yang ditentukan oleh Menteri sebagai bagian dari Penerimaan APBN. Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan dicantumkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Hibah yang diterima Pemerintah dalam bentuk barang/jasa dinilai dengan mata uang rupiah pada saat serah terima barang/jasa untuk dicatat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 47 PP ini menyatakan bahwa Pemerintah dapat menerima Hibah dalam bentuk uang untuk membiayai kegiatan melalui Dana Perwalian.

Terkait dengan jenis hibah, Pasal 48 PP ini menyatakan bahwa berdasarkan penerimaan hibah menurut jenisnya terdiri atas:

- a. Hibah yang direncanakan; dan/atau
- b. Hibah langsung.

Hibah yang direncanakan adalah Hibah yang dilaksanakan melalui mekanisme perencanaan. Sedangkan hibah langsung adalah Hibah yang dilaksanakan tidak melalui mekanisme perencanaan.

Hibah bersumber dari:

- a. dalam negeri; dan
- b. luar negeri

Untuk hibah yang bersumber dari dalam negeri berasal dari:

- a. lembaga keuangan dalam negeri;
- b. lembaga non keuangan dalam negeri;
- c. Pemerintah Daerah;
- d. perusahaan asing yang berdomisili dan melakukan kegiatan di wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. lembaga lainnya; dan
- f. perorangan.

Sedangkan hibah yang bersumber dari luar negeri berasal dari:

- a. negara asing;
- b. lembaga di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- c. lembaga multilateral;
- d. lembaga keuangan asing;
- e. lembaga non keuangan asing;
- f. lembaga keuangan nasional yang berdomisili dan melakukan kegiatan usaha di luar wilayah Negara Republik Indonesia; dan
- g. perorangan.

Dalam Pasal 51 PP dinyatakan kegunaan hibah, yaitu untuk:

- a. mendukung program pembangunan nasional; dan/atau
- b. mendukung penanggulangan bencana alam dan bantuankemanusiaan.

Untuk hibah yang bersumber dari luar negeri, berdasarkan Pasal 57 PP dapat:

- a. diterushibahkan atau dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah; atau
- b. dipinjamkan kepada BUMN; sepanjang diatur dalam Perjanjian Hibah.

Hibah yang bersumber dari luar negeri yang diterushibahkan dituangkan dalam Perjanjian Penerusan Hibah yang ditandatangani oleh Menteri atau Pejabat yang diberi kuasa dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Sedangkan) Hibah yang bersumber dari luar negeri yang dipinjamkan dituangkan dalam Perjanjian Pinjaman Hibah yang ditandatangani oleh Menteri atau Pejabat yang diberi kuasa dan Gubernur, Bupati/Walikota atau direksi BUMN.

### **3.15 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah**

Keterkaitan Undang-Undang Keuangan Negara dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah, pada prinsipnya merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya. Dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah memberikan definisi tentang hibah daerah yaitu pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian.

Berdasarkan Pasal 2, hibah daerah meliputi:

- a. Hibah kepada Pemerintah Daerah;
- b. Hibah dari Pemerintah Daerah.

Hibah Daerah dapat berbentuk uang, barang, dan/atau jasa. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3).

Dalam Pasal 4, hibah kepada Pemerintah Daerah dapat berasal dari:

- a. Pemerintah;
- b. badan, lembaga, atau organisasi dalam negeri; dan/atau
- c. kelompok masyarakat atau perorangan dalam negeri.

Hibah kepada Pemerintah Daerah yang berasal dari Pemerintah bersumber dari APBN. Hibah dari Pemerintah yang bersumber dari APBN meliputi:

- a. penerimaan dalam negeri;
- b. hibah luar negeri; dan
- c. Pinjaman Luar Negeri.

Berdasarkan Pasal 5, hibah kepada Pemerintah Daerah yang bersumber dari luar negeri dilakukan melalui Pemerintah.

Hibah kepada Pemerintah Daerah merupakan salah satu sumber penerimaan Daerah untuk mendanai penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam kerangka hubungan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah dapat diteruskan kepada badan usaha milik daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah diprioritaskan untuk penyelenggaraan Pelayanan Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hibah kepada Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6)

Dalam Pasal 7, hibah dari Pemerintah Daerah harus dilaksanakan sesuai dengan asas pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan Pasal 8 hibah dari Pemerintah Daerah dapat diberikan kepada:

- a. Pemerintah;
- b. Pemerintah Daerah lain;
- c. badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah; dan/atau
- d. badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia.

Hibah dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah dilakukan dengan ketentuan:

- a. Hibah dimaksud sebagai penerimaan negara; dan/atau
- b. hanya untuk mendanai kegiatan dan/atau penyediaan barang dan jasa yang tidak dibiayai dari APBN.

Hibah dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Daerah lain, badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 9, hibah dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya dilaksanakan melalui mekanisme APBN dan APBD. Hibah Daerah dilakukan melalui perjanjian.

Dalam PP ini juga diatur mengenai perencanaan hibah. Dalam Pasal 10 diatur bahwa rencana kegiatan yang dibiayai dari pemberian/penerusan hibah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri dan hibah luar negeri diusulkan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian kepada menteri yang membidangi perencanaan. Menteri yang membidangi perencanaan melakukan penilaian kelayakan usulan kegiatan yang diajukan oleh menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri yang membidangi perencanaan, berdasarkan penilaian menuangkan usulan kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman Luar Negeri dalam Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah. Menteri yang

membidangi perencanaan, berdasarkan penilaian menuangkan usulan kegiatan yang dibiayai dari hibah luar negeri dalam Daftar Rencana Kegiatan Hibah. Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian, berdasarkan Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah dan Daftar Rencana Kegiatan Hibah mengusulkan pembiayaan kegiatan kepada Menteri. Menteri, berdasarkan usulan menetapkan jumlah alokasi peruntukan Pinjaman Luar Negeri yang dihibahkan dan hibah luar negeri yang diterushibahkan sebelum pelaksanaan perundingan dengan calon Pemberi Pinjaman Luar Negeri atau Pemberi Hibah Luar Negeri.

Berdasarkan Pasal 11, usulan kegiatan hibah yang bersumber dari Pinjaman Luar Negeri digunakan untuk melaksanakan kegiatan yang merupakan urusan Pemerintah Daerah dalam rangka pencapaian sasaran program dan prioritas pembangunan nasional yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Usulan kegiatan hibah yang didanai dari hibah luar negeri harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. kegiatan yang menjadi urusan Pemerintah Daerah;
- b. kegiatan yang mendukung program pembangunan nasional; dan/atau
- c. kegiatan tertentu yang secara spesifik ditentukan oleh calon Pemberi Hibah Luar Negeri.

Usulan kegiatan hibah yang didanai dari penerimaan dalam negeri harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. kegiatan yang menjadi urusan Pemerintah Daerah atau untuk kegiatan peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum, dan pemberdayaan aparatur Pemerintah Daerah;
- b. kegiatan lainnya sebagai akibat kebijakan Pemerintah yang mengakibatkan penambahan beban pada APBD;
- c. kegiatan tertentu yang merupakan kewenangan Daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan berskala nasional atau internasional; dan/atau
- d. kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 12, Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian dapat mengusulkan besaran hibah dan daftar nama Pemerintah Daerah yang diusulkan sebagai penerima hibah kepada Menteri berdasarkan penetapan Pemerintah untuk hibah kepada Pemerintah Daerah yang bersumber dari penerimaan dalam negeri. Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian mengusulkan besaran hibah dan daftar nama Pemerintah Daerah yang diusulkan sebagai penerima hibah kepada Menteri berdasarkan penetapan Menteri atas alokasi peruntukkan pinjaman luar negeri dan hibah luar negeri. Pengusulan Pemerintah Daerah sebagai penerima hibah dengan mempertimbangkan:

- a. kapasitas fiskal daerah;

- b. Daerah yang ditentukan oleh Pemberi Hibah Luar Negeri;
- c. Daerah yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian terkait; dan/atau
- d. Daerah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Dalam Pasal 13, kapasitas fiskal daerah dituangkan dalam peta kapasitas fiskal Daerah. Peta kapasitas fiskal Daerah ditetapkan oleh Menteri secara berkala.

Hibah dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dianggarkan dalam APBN sebagai Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal APBN telah ditetapkan, penerushibahan kepada Pemerintah Daerah yang bersumber dari hibah luar negeri dapat dilaksanakan untuk kemudian dianggarkan dalam perubahan APBN. Dalam hal hibah luar negeri diterima setelah APBN Perubahan ditetapkan, penerushibahan kepada Pemerintah dapat dilaksanakan untuk kemudian dilaporkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18)

Hibah dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah disalurkan berdasarkan permintaan penyaluran dana dari Pemerintah Daerah. Hibah kepada Pemerintah Daerah dapat disalurkan secara bertahap sesuai dengan capaian kinerja. Penyaluran hibah kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk uang yang bersumber dari penerimaan dalam negeri dilakukan melalui pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke dalam Rekening Kas Umum Daerah. Penyaluran hibah kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk uang yang bersumber dari pinjaman dan/atau hibah luar negeri dilakukan melalui:

- a. pemindahbukuan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah;
- b. pembayaran langsung;
- c. rekening khusus;
- d. letter of credit (L/C); atau
- e. pembiayaan pendahuluan.

Dalam hal Pemerintah Daerah tidak menyediakan dan pendamping atau kewajiban lain yang dipersyaratkan, maka penyaluran dana hibah tidak dapat dilakukan. Dalam hal penyaluran hibah melibatkan kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian, penyaluran hibah dilakukan setelah mendapat pertimbangan terlebih dahulu dari kementerian negara/lembaga pemerintah non kementerian. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22)

Hibah dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah berupa uang disalurkan melalui Menteri atau kuasanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hibah dari Pemerintah Daerah

kepada Pemerintah berupa barang atau jasa diterima oleh Menteri atau kuasanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27)

Pemerintah Daerah melaksanakan penatausahaan atas realisasi hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa. Realisasi hibah dicatat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Dalam hal hibah diteruskan kepada badan usaha milik daerah, dicatat dalam laporan keuangan badan usaha milik daerah. (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28)

Berdasarkan Pasal 29, Gubernur, bupati, atau walikota menyampaikan laporan triwulan pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari hibah kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait. Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait berdasarkan laporan triwulan melakukan pemantauan dan evaluasi. Tata cara pemantauan, evaluasi, dan pelaporan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3.16 Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 - 2014 (Peraturan Presiden RPJMN 2010 - 2014 )**

Keterkaitan Peraturan Presiden RPJMN 2010 - 2014 dengan Undang-Undang Keuangan Negara sebagaimana disebutkan pada Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara yaitu penyusunan Rancangan APBN berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden tentang RPJMN disebutkan bahwa RPJM Nasional memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Fungsi RPJM Nasional sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 ayat (3) yaitu:

1. pedoman bagi Kementerian/Lembaga dalam menyusun Rencana Strategis Kementerian/Lembaga;
2. bahan penyusunan dan perbaikan RPJM Daerah dengan memperhatikan tugas pemerintah daerah dalam mencapai sasaran Nasional yang termuat dalam RPJM Nasional;
3. pedoman Pemerintah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah.



## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **4.1 Landasan Filosofis**

Keuangan negara dalam bernegara tertuang dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sejalan dengan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, yaitu:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Alinea ke-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.

Berdasarkan rumusan yang terdapat pada Aline Keempat dan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, jelas bahwa dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan negara harus senantiasa diarahkan untuk pencapaian kesejahteraan rakyat. Hal ini menuntut bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara profesional, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel. Dengan profesional dimaksudkan adalah bahwa setiap apatur pemerintahan yang mengelola keuangan negara haruslah orang-orang yang memiliki kemampuan (*capability*), kredibilitas (*credibility*), dan ahli dibidangnya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Dengan efisien dimaksudkan bahwa dalam setiap penggunaan keuangan negara harus dilakukan secara hemat, artinya setiap kegiatan dan pengeluaran harus sesuai dengan kebutuhan pendanaannya. Sedangkan efektif dimaksudkan di sini adalah bahwa setiap penggunaan atau pengelolaan keuangan negara harus dalam rangka mencapai sasaran, target, atau kinerja tertentu. Selanjutnya, dengan transparan dimaksudkan adalah bahwa setiap kegiatan

pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara transparan sehingga publik dapat dengan mudah mengakses dan mengetahui kegiatan-kegiatan pengelolaan keuangan negara dimaksud. Seiring dengan itu, maka setiap kegiatan pengelolaan keuangan negara juga dituntut pertanggungjawabannya sehingga secara rutin harus ada laporan pertanggungjawaban baik mengenai penggunaan anggaran maupun kinerja atau hasil prestasi yang dicapai.

## **4.2 Landasan Sosiologis**

Secara sosiologis, penyelenggaraan keuangan negara belum sepenuhnya sejalan dengan filosofi keuangan negara sebagaimana diuraikan pada sub bab A di atas. Dalam beberapa hal masih terdapat hal-hal yang belum merefleksikan filosofi keuangan negara yang terkandung dalam konstitusi kita yaitu Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dalam Pembukaan pada Alinea Keempat. Hal ini tentu kurang mendukung upaya pencapaian atau perwujudan tujuan negara yakni memajukan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara belum memberikan sebuah kaidah yang mengharuskan Pemerintah agar keuangan negara sebagaimana tercermin dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, bahwa selain adanya kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara, jaminan biaya pendidikan dasar dan memprioritaskan anggaran pendidikan 20% dari APBN, dan membayar tagihan pihak ketiga, terdapat kewajiban lain yang tidak kalah pentingnya karena juga diamanatkan oleh UUD 1945, yaitu:

- a. memelihara fakir miskin dan anak terlantar; dan
- b. menyelenggarakan program jaminan sosial dan fasilitas kesehatan,

Hal pokok lain yang secara sosiologis masih memerlukan penyempurnaan berkaitan dengan keuangan negara adalah belum adanya pengaturan tegas perlunya sinergi antara dokumen perencanaan dan dokumen anggaran bagi kementerian dan lembaga. Akibatnya, sering pengalokasian anggaran tidak sejalan dengan apa yang telah ditetapkan dalam perencanaan termasuk prioritas kegiatan (pembangunan).

## **4.3 Landasan Yuridis**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum dan konstitusi, maka 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.

Sebagaimana diketahui bahwa secara historis, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

- a. 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,
- b. Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381.
- c. Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl. 1933 No. 320 pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan.

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 perundangundangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan. Sehubungan dengan itu, melalui upaya yang panjang maka pada tahun 2003 akhirnya berhasil dibentuk undang-undang yang mengatur keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Namun, setelah lebih kurang sembilan tahun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara berlaku, ternyata masih terdapat beberapa kekurangan pengaturan dibidang keuangan negara, sehingga Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dipandang perlu dilakukan perubahan untuk lebih mendorong adanya instrument hukum (undang-undang) yang benar-benar dapat atau mampu mewujudkan filosofi keuangan negara sebagaimana diuraikan di atas, yakni mencapai masyarakat Indonesia yang maju dan sejahtera.

## **BAB V**

### **ARAH, TUJUAN DAN MATERI MUATAN**

#### **5.1 Arah dan Tujuan**

Arah pengaturan Undang-Undang Keuangan Negara yang merupakan penggantian dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah terbentuknya sinergi antara perencanaan dan penanggaran dalam sistem yang komprehensif. Selain itu, penggantian regulasi ini juga diarahkan agar peraturan yang baru ini sesuai dengan semangat yang terkandung dalam konstitusi. Dengan demikian, tujuan akhir dalam regulasi keuangan negara adalah tercapainya tujuan bernegara, yaitu keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Secara detail, arah dan tujuan penggantian Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah:

1. Terwujudnya kesejahteraan rakyat yang tergambar dalam pengelolaan keuangan negara yang terwujud APBN dan keuangan daerah yang terwujud APBD sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.
2. Mensinergikan antara perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh Kementerian Perencanaan sebagai hasil dari Musrenbang dan penganggaran yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan.
3. Memperjelas regulasi pinjaman sebagai instrumen pembiayaan defisit APBN.
4. Memperjelas pengaturan mengenai pengelolaan dana pihak ketiga/perwalian (*trustee fund*) oleh negara.
5. Memperjelas pengaturan mengenai kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga tidak ada dikotomi regulasi antara Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan UU BUMN dan UU tentang Perseroan Terbatas.
6. Memperjelas aturan dana transfer ke daerah di luar dana perimbangan dan dana otonomi khusus (seperti dana DPID).
7. Pengaturan time frame/alokasi waktu/siklus penyusunan RAPBN dan RAPBD.
8. Optimalisasi dewan dalam melakukan pengawasan penggunaan anggaran tahun berjalan dan wujud penggunaan hak budget DPR. Ini terkait dengan hak budget dan hak pengawasan, di mana laporan semester sebagai dasar pengajuan APBN-P dan prognosis untuk semester berikutnya bisa digunakan sebagai alat pengawasan dewan untuk mengevaluasi penggunaan anggaran tahun berjalan dan menjadi dasar bagi persetujuan APBN-P.
9. Penegasan pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual.

## 5.2 Materi Muatan

Materi muatan yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
  - a. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dikelola dan/atau dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut
  - b. Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - c. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
  - d. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
  - e. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
  - f. Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah.
  - g. Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.
  - h. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
  - i. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan daerah sebagai wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - j. Penerimaan negara adalah uang yang masuk ke kas negara.
  - k. Pengeluaran negara adalah uang yang keluar dari kas negara.
  - l. Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
  - m. Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
  - n. Pendapatan negara adalah hak Pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
  - o. Belanja negara adalah kewajiban Pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.

- p. Pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- q. Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- r. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.
- s. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.
- t. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- u. Menteri Perencanaan adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- v. Menteri Keuangan adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan.

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara, memelihara fakir miskin dan anak terlantar, menyelenggarakan program jaminan sosial dan fasilitas kesehatan, jaminan biaya pendidikan dasar dan memprioritaskan anggaran pendidikan 20% dari APBN dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. hak dan kewajiban negara untuk mengelola kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan
- i. hak dan kewajiban negara untuk mengelola kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam ketentuan umum ini diatur juga mengenai bagaimana Keuangan Negara dikelola.

Selanjutnya diatur juga mengenai APBN/APBD, perubahan APBN/APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan apbn/APBD yang harus ditetapkan dengan undang-undang. Selain mengatur pelaksanaannya, dalam ketentuan umum juga mengatur mengenai fungsi dari APBN/APBD.

Setelah mengatur fungsi, pada ayat berikutnya mengatur apa saja yang menjadi variable penerimaan APBN/APBD, penggunaan surplus penerimaan negara/daerah, dan bentuk dari penggunaan surplus tersebut berupa dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.

Ketentuan umum juga mengatur ketentuan mengenai tahun anggaran. Selain tahun anggaran, dalam ketentuan umum juga mengatur tentang satuan hitung yang digunakan dan penggunaan mata uang alin yang diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam bab ini mengatur siapa yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, siapa yang dikuasakan, obyek yang dikuasakan dan yang tidak,

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam pasal berikutnya diatur mengenai bentuk, cara, dan subyek untuk mencapai tujuan bernegara tersebut.

Dalam bab ini juga mengatur mengenai tugas dari menteri keuangan maupun subyek yang memiliki kekuasaan mengelola keuangan negara.

## 3. Penyusunan Dan Penetapan APBN

Pengaturan mengenai penyusunan dan penetapan APBN diawali dengan pengaturan tentang penetapan APBN tiap tahun dengan undang-undang serta mata anggaran yang ada di dalam APBN.

Pada pasal-pasal berikutnya diatur mengenai prosedur penyusunan APBN, dimulai dari penyusunan APBN yang harus sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara hingga pengesahan APBN di DPR RI.

#### 4. Penyusunan Dan Penetapan APBD

Dalam bab ini mengatur mengenai proses penyusunan APBD mulai dari mata anggaran apa saja yang terdapat dalam APBD hingga penetapan APBD di DPRD.

#### 5. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Serta Pemerintah/Lembaga Asing

Dalam bab ini mengatur koordinasi antara pemerintah dengan Bank Sentral, Pemerintah Daerah serta bentuk pinjaman atau hibah yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah/lembaga asing.

#### 6. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, Serta Badan Pengelola Dana Masyarakat

Bab ini mengatur tentang pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal oleh Pemerintah kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD. Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.

Selain mengatur tentang pinjaman/hibah/penyertaan modal, bab ini juga mengatur mengenai penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara/perusahaan daerah.

Pada pasal selanjutnya mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari pemerintah.

#### 7. Pelaksanaan APBN dan APBD

Dalam bab ini mengatur tentang proses penyusunan APBN/APBD sebelum masuk pembahasan dengan DPR/DPRD. Proses ini dimulai dari penyusunan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya hingga ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.

## 8. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan APBD

Pada bab ini mengatur pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD, mulai dari periode penyampaian laporan, jenis laporan yang disiapkan sebagai bentuk pertanggungjawaban, penyusunan laporan yang harus sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan hingga pengaturan tentang Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diatur dalam undang-undang tersendiri.

## 9. Ketentuan Peralihan

Dalam ketentuan peralihan mengatur pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual yang harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 1 (satu) tahun.

## 10. Ketentuan Penutup

Ketentuan ini memuat mengenai status peraturan perundang-undangan yang sudah ada, dan saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan beserta alternatifnya.

Di samping itu juga mengatur mengenai jangka waktu pembentukan peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang, sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

## **BAB VI PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

1. Problematika implementasi Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mencakup persoalan filosofis, sosiologis maupun yuridis.
2. Secara filosofis, Keuangan Negara yang tercermin dalam APBN/APBD belum secara eksplisit memberikan penekanan pada upaya penyusunan anggaran yang ditujukan pada kesejahteraan rakyat.
3. Dari sisi sosiologis, dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara belum tergambar sinergi antara proses perencanaan pembangunan dan proses penganggaran. Kemudian dalam proses penyusunan APBN/APBD di lembaga perwakilan, alokasi waktu yang disediakan tidak sebanding dengan jumlah beban kerja (dokumen RKA dari mitra kerja) yang harus dipelajari. Sementara pada proses pembahasan perubahan APBN/APBD, indikator yang menjadi dasar perubahan anggaran tidak dilaksanakan secara utuh. Di sisi lain, pinjaman instrumen pembiayaan defisit APBN tidak sepenuhnya digunakan untuk membiayai pembangunan, bahkan dipakai juga untuk membiayai belanja rutin. Selain itu, sampai saat ini, amanat untuk melaksanakan pengakuan dan pengukuran anggaran dan belanja berbasis akrual belum bisa dilaksanakan.
4. Dari sisi yuridis, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara belum sinkron dengan peraturan yang kemudian lahir, sehingga timbul aturan yang ambigu.

### **5.2 Rekomendasi**

Perlu dilakukan perbaikan regulasi terkait keuangan negara mengacu pada persoalan-persoalan dan problematika yang dihadapi oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan praktek pelaksanaan keuangan negara yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asia Foundation, *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) 4<sup>th</sup> Report*, Jakarta: Asia Foundation, 2008.
- Fidros Putra, Rawuh Edy, *Mengurai Sindrom Akhir Tahun*, Magister Ilmu Administrasi, Universitas Jenderal Soedirman, 2012.
- Bahl, Roy, *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*, World Bank, 1999.
- Bahl, Roy, *Fiscal Decentralization : The First Year in Review and the Challenges Ahead*, USAID, 2002
- Bastian, Indra, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta, Salemba Empat, 2006.
- Bappenas, *Modul Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*, Jakarta, Bappenas, 2009.
- Davey, Kenneth, *Financing Tregional Goverment, International Practices and Thier Relevance to the Third World*, Chichester: Jhon Willey, 1983.
- Due, Jhon, *The Burden of The 1954 Reduction in Federal Exercise Taxes Upon The List Prices of Electrical Appliances: A Case Study*, National Tax Journal, 1954.
- Edy, Marbyanto, *Peta Permasalahan Dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran di Daerah*, (Online) 17 Juli 2008, (<http://syukriy.wordpress.com/2008/07/17/peta-permasalahan-dalam-proses-perencanaan-dan-penganggaran-di-daerah/>), diakses 31 Agustus 2012).
- Efisiensi Dana Transfer, Kompas, 24 Agustus 2012.
- Hadi, Prayitno, *Pemekaran (Masalah) Daerah*, Kompas, 14 Mei 2012.
- Julnes, P and Holzer, *Promoting the Utilization of Performance Measure in Public Organization, An Empirical Study of Factor Affecting Adaption and Implementaion*, Public Administration Review 61 (6), 693-701, 2001.
- Kumorotomo, Wahyudi dan Erwan Agus P(editor), *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*, Magister Administrasi Publik, UGM, Yogyakarta, 2005.
- Norsain, *Identifikasi Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Keterlambatan Dalam Penyusunan APBD*, Tesis, Magister Akuntansi, Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Surabaya, 2010.

- Prasojo, Eko, Teguh Kurniawan, Defny Holidin, *State Reform in Indonesia*, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Depok, 2007.
- Reghi, Perdana, *Revisi UU KN dan Upaya Sinergitas Perencanaan Dan Penganggaran*, (Online), ([http://birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_artikel/REVISI%20UU%20KN%20DAN%20UPAYA%20SINERGITAS%20PERENCANAAN%20DAN.pdf](http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_artikel/REVISI%20UU%20KN%20DAN%20UPAYA%20SINERGITAS%20PERENCANAAN%20DAN.pdf)), diakses 30 Agustus 2012).
- Osborne, David, *Mewirusahaakan Birokrasi (Terjemahan)* Pustaka Binaman Presindo, Jakarta, 1996.
- Tanzi, Mc.Lure, *Tax Assigment*, University of Chichago Press, 2004.
- Temu, Purbayono, *Perencanaan dan Penganggaran Penyelenggaraan PB di Daerah*, (Online), ([http://mpbi.org/files/workshops/20100603\\_Paparan-Temy-BPBD-Prov-Jateng.pdf](http://mpbi.org/files/workshops/20100603_Paparan-Temy-BPBD-Prov-Jateng.pdf)), diakses tanggal 29 Agustus 2012).
- Transfer Daerah Berbanding Terbalik, *Bisnis Indonesia*, 27 Agustus 2012.