

BAB

3

ANGGARAN NEGARA

TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mempelajari bab ini, seharusnya Saudara bisa:

- ü Menjelaskan pengertian keuangan negara
- ü Menyebutkan hak dan kewajiban negara
- ü Memahami asas-asas umum pengelolaan keuangan negara
- ü Menyebutkan penguasa keuangan negara
- ü Menjelaskan pengertian anggaran negara
- ü Menyebutkan siklus anggaran negara
- ü Memahami kegiatan yang dilakukan pemerintah, DPR, dan BPK terkait dengan siklus anggaran
- ü Memahami prinsip-prinsip penyusunan anggaran
- ü Menyebutkan klasifikasi anggaran
- ü Membedakan struktur penerimaan dan pengeluaran
- ü Menjelaskan hubungan anggaran negara dengan akuntansi pemerintahan

*... you will first write down in the Ledger the year in the old way; that is, alphabetically thus: MCCCCLXXXIII ... you will say thus: 'let us us the ancient letters, if only for sake of more beauty'.*

*Luca Pacioli*

### BAB III ANGGARAN NEGARA

#### A. Pengurusan Keuangan Negara

Pengurusan atau pengelolaan keuangan negara dapat diartikan secara luas atau sempit. Dalam arti luas, pengurusan keuangan negara berarti manajemen keuangan negara. Dalam arti sempit, pengelolaan keuangan negara adalah administrasi keuangan negara atau tata usaha keuangan negara. Sebelum membahas lebih lanjut keuangan negara, terlebih dahulu perlu diketahui pengertian keuangan negara seperti dijelaskan di bawah ini.

##### 1. Pengertian

Menurut M. Suparmoko (2000), keuangan negara adalah “bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi, terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut”. Yang dimaksud “pengaruh-pengaruh” tersebut misalnya adalah pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, distribusi penghasilan yang lebih merata, penciptaan kesempatan kerja, dan lain-lain.

Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang atau barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

- a. Dari sisi obyek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b. Dari sisi subyek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana yang disebutkan pada huruf “a” di atas yang dimiliki oleh negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang mempunyai kaitan dengan keuangan negara.
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek keuangan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam tiga bidang, yaitu subbidang pengelolaan fiskal, subbidang

pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

## 2. Hak dan Kewajiban Negara

Pengertian keuangan negara yang disebutkan di atas, menyebutkan bahwa keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Oleh karena itu, perlu diketahui lebih lanjut, apakah hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang tersebut?

Hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain adalah:

- a. Hak yang dapat dipaksakan untuk menarik uang atau barang dari warga negara atau penduduk tanpa memberi balas jasa atau imbalan secara langsung. Penarikan itu didasarkan atas peraturan perundangan. Contoh penarikan dana ini adalah pajak, bea, cukai, retribusi, iuran, dan sebagainya.
- b. Hak memonopoli pencetakan uang dan menentukan jenis dan jumlah mata uang sebagai alat tukar.
- c. Hak untuk menarik pinjaman dari masyarakat. Pinjaman itu dapat juga dalam bentuk paksaan, misalnya dengan sanering (pemotongan nilai) uang atau devaluasi (penurunan nilai) mata uang.
- d. Hak menguasai wilayah darat, laut, dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Kewajiban-kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain adalah:

- a. Kewajiban menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum. Barang dan jasa yang harus disediakan misalnya:
  - 1) penyediaan pertahanan dan keamanan
  - 2) pembuatan dan pemeliharaan jaringan transportasi publik, misalnya jalan raya, jembatan, pelabuhan, bandar udara
  - 3) penyediaan jasa pendidikan (terutama pendidikan dasar), termasuk pembangunan gedung sekolah, penyediaan peralatan, penyediaan guru
  - 4) penyediaan jasa kesehatan
  - 5) penyediaan dan pemeliharaan fasilitas untuk kesejahteraan sosial atau perlindungan sosial (fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, masyarakat miskin, pengangguran, lanjut usia, dan lain-lain).
- b. Kewajiban membayar tagihan dari pihak-pihak yang melakukan sesuatu untuk pemerintah atau mengikat perjanjian tertentu dengan pemerintah, misalnya pembelian barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah. Dalam hal ini berlaku hubungan jual beli biasa antara pemerintah dengan warga negara. Jadi tidak setiap kepentingan atau keperluan pemerintah dapat disediakan dengan cuma-cuma atau gratis meskipun pemerintah dapat saja menyatakan bahwa keperluan tersebut adalah demi kepentingan umum.

Kewajiban-kewajiban negara secara umum juga tertera pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Bahkan banyak ahli tata negara yang menyatakan bahwa perincian dalam alinea keempat tersebut bukan hanya kewajiban negara, tetapi bahkan merupakan tujuan negara. Perincian tujuan negara tersebut adalah sebagai berikut:

- a. "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia" yang dapat diartikan sebagai penyediaan pertahanan dan keamanan

- b. "memajukan kesejahteraan umum", antara lain terkait dengan penyediaan sarana ekonomi, perhubungan, transportasi, kesehatan, dan sebagainya
- c. "mencerdaskan kehidupan bangsa" yang dapat diartikan terkait dengan penyediaan jasa pendidikan
- d. "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial".

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

Penyelenggaraan keuangan negara perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah diamanatkan dalam Pasal 23C Undang-undang Dasar 1945 agar tercapai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara adalah adalah asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Tambahan asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara yang berasal dari *best practices* atau penerapan kaidah yang baik antara lain adalah asas akuntabilitas berorientasi hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan, dan pemeriksaan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

### 4. Penguasa Keuangan Negara

Berdasarkan Undang-undang Keuangan Negara, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kekuasaan yang bersifat umum dan ada pula yang bersifat khusus. Sebagian dari kekuasaan tersebut didelegasikan kepada Menteri Keuangan dan para menteri dan ketua lembaga sebagai para pembantu Presiden. Sesuai dengan asas desentralisasi, sebagian kekuasaan Presiden juga didelegasikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota. Kekuasaan yang didelegasikan itu meliputi baik dalam bidang fiskal maupun atas kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan dalam bidang moneter, sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga didelegasikan kepada Bank Sentral.
- b. Menteri Keuangan adalah pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagai pembantu Presiden di bidang keuangan, Menteri Keuangan adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia.  
Berdasarkan Pasal 8 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal mempunyai tugas sebagai berikut:
  - 1) menyusun kebijakan fiskal dalam kerangka ekonomi makro,
  - 2) menyusun rancangan APBN dan rancangan perubahan APBN,
  - 3) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran,
  - 4) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan,
  - 5) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang,
  - 6) melaksanakan fungsi bendahara umum negara,
  - 7) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN,

- 8) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.
- c. Menteri dan pimpinan lembaga adalah pengguna anggaran/pengguna barang. Setiap Menteri dan pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) bagi departemen atau lembaga yang dipimpinnya. Oleh karena itu Menteri Keuangan sebagai pemimpin Departemen Keuangan mempunyai posisi rangkap, selain sebagai pengelola keuangan negara adalah juga sebagai pengguna anggaran.
- Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Menteri atau pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran dan pengguna barang pada kementerian/lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas sebagai berikut:
- 1) menyusun rancangan anggaran untuk kementerian atau lembaga yang dipimpinnya,
  - 2) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran,
  - 3) melaksanakan anggaran kementerian atau lembaga yang dipimpinnya,
  - 4) melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) yang berkaitan dengan bidang tugas kementerian atau lembaga tersebut dan kemudian menyetorkan ke rekening kas negara,
  - 5) mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian atau lembaga yang dipimpinnya,
  - 6) mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian atau lembaga yang dipimpinnya,
  - 7) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian atau lembaga yang dipimpinnya,
  - 8) melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.
- d. Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintahan daerah sebagai pengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- Menurut Pasal 10 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas sebagai berikut:
- 1) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD,
  - 2) menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD,
  - 3) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda),
  - 4) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- Selain ada pejabat pengelola keuangan daerah, ada juga yang disebut sebagai pejabat pengguna anggaran/barang daerah, yaitu kepala satuan kerja perangkat daerah. Tugas pejabat pengguna anggaran/barang daerah adalah sebagai berikut:
- 1) menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya,
  - 2) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran,
  - 3) melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya,
  - 4) melaksanakan pemungutan PNBP,

- 5) mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya,
  - 6) mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya,
  - 7) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.
- e. Selain itu, dalam hal tugas menjaga kestabilan nilai rupiah, tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Sentral, yaitu Bank Indonesia.

## B. Pengertian dan Lingkungan Anggaran Negara

Kata "anggaran" merupakan terjemahan dari kata "budget" dalam bahasa Inggris. Definisi anggaran yang dibuat oleh *The National Committee on Governmental Accounting* adalah sebagai berikut: "A budget is a plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for a given period of time and the proposed means of financing them". Maksudnya adalah anggaran merupakan rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk suatu jangka waktu tertentu sekaligus berisi juga usulan cara untuk membiayai pengeluaran tersebut (Muhammad Gade, 2002).

Sedangkan menurut Bachtiar Arif, Muchlis, dan Iskandar (2002), definisi anggaran terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut:

1. rencana keuangan mendatang yang berisi pendapatan dan belanja,
2. gambaran strategis pemerintah dalam pengalokasian sumber daya untuk pembangunan,
3. alat pengendalian,
4. instrumen politik,
5. disusun dalam periode tertentu.

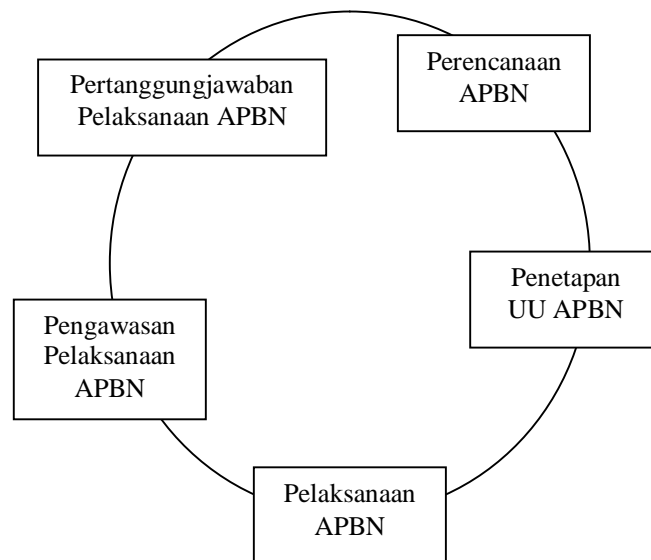
Seperti telah dijelaskan dalam bagian A di atas, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam tiga bidang, yaitu pengelolaan fiskal, pengelolaan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Bagian ini akan lebih banyak membahas bidang keuangan negara dalam pengelolaan fiskal. Fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah dalam pengelolaan fiskal meliputi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

## C. Siklus Anggaran Negara

Pengelolaan APBN dilakukan dalam 5 (lima) tahap, yaitu tahap perencanaan APBN, penetapan UU APBN, pelaksanaan UU APBN, pengawasan pelaksanaan UU APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan UU APBN. Hasil pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. Oleh karena itu, proses tersebut merupakan suatu lingkaran yang tidak terputus, dan karena itu sering

disebut sebagai siklus atau daur atau lingkaran anggaran negara (APBN) seperti tercantum pada Gambar 3.1.

Gambar 3.1.: Siklus APBN



### 1. Tahap Perencanaan APBN

Pada tahap ini terdapat 6 (enam) langkah yang harus dilakukan, yaitu:

#### a. Penyusunan Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga (Renja-KL)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, kementerian negara/lembaga menyusun Renja-KL mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) kementerian negara/lembaga yang bersangkutan dan mengacu pula pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif yang ditetapkan oleh Menteri Perencanaan dan Menteri Keuangan.

Renja-KL ini memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang dilengkapi dengan sasaran kinerja dengan menggunakan pagu indikatif untuk tahun anggaran yang sedang disusun dan perkiraan maju (*forward estimate*) untuk tahun anggaran berikutnya. Program dan kegiatan dalam Renja-KL disusun dengan pendekatan berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*, MTEF), dan penganggaran terpadu (*unified budget*).

#### b. Pembahasan Renja-KL

Kementerian Perencanaan<sup>1</sup> setelah menerima Renja-KL melakukan penelaahan bersama Kementerian Keuangan<sup>2</sup>. Pada tahap ini, masih mungkin terjadi perubahan-perubahan terhadap program kementerian negara/lembaga yang diusulkan oleh Menteri/Pimpinan lembaga setelah Kementerian Perencanaan berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan.

<sup>1</sup> Yang dimaksud Kementerian Perencanaan pada saat ini adalah Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

<sup>2</sup> Yang dimaksud Kementerian Keuangan pada saat ini adalah Departemen Keuangan

c. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL)

Selambat-lambatnya pada pertengahan Mei, pemerintah menyampaikan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal kepada DPR. Hasil pembahasan antara DPR dan pemerintah akan menjadi Kebijakan Umum dan Prioritas Anggaran bagi Presiden/Kabinet yang akan dijabarkan oleh Menteri Keuangan dalam bentuk Surat Edaran Menteri Keuangan (SE Menkeu) tentang Pagu Sementara.

Setelah menerima SE Menkeu tentang Pagu Sementara, Kementerian Negara/Lembaga mengubah Renja-KL menjadi RKA-KL, jadi sudah ada usulan anggarannya selain dari usulan program. Selanjutnya, Kementerian Negara/Lembaga melakukan pembahasan RKA-KL dengan komisi-komisi di DPR yang menjadi mitra kerjanya.

Hasil pembahasan tersebut kemudian disampaikan kepada Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Juni. Kementerian Perencanaan akan menelaah kesesuaian RKA-KL hasil pembahasan tersebut dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Sedangkan Kementerian Keuangan akan menelaah kesesuaian RKA-KL dengan SE Menkeu tentang Pagu Sementara, perkiraan maju yang telah disetujui anggaran sebelumnya, dan standar biaya yang telah ditetapkan.

d. Penyusunan Anggaran Belanja

RKA-KL hasil telaahan Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan menjadi dasar penyusunan Anggaran Belanja Negara. Belanja Negara disusun menurut asas bruto yaitu bahwa tiap Kementerian Negara/Lembaga selain harus mencantumkan rencana jumlah pengeluaran harus juga mencantumkan perkiraan penerimaan yang akan didapat dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

e. Penyusunan Perkiraan Pendapatan Negara

Berbeda dengan penyusunan sisi belanja yang disusun dari kumpulan usulan belanja tiap Kementerian Negara/Lembaga yang ditelaah oleh Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan, penentuan perkiraan pendapatan negara pada prinsipnya disusun oleh Kementerian Keuangan dibantu Kementerian Perencanaan dengan memperhatikan masukan dari Kementerian Negara/Lembaga lain, yaitu dalam bentuk prakiraan maju penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

f. Penyusunan Rancangan APBN

Setelah menyusun prakiraan maju belanja negara dan pendapatan negara, Kementerian Keuangan menghimpun RKA-KL yang telah ditelaah untuk bersama-sama dengan Nota Keuangan dan RAPBN dibahas dalam sidang kabinet.

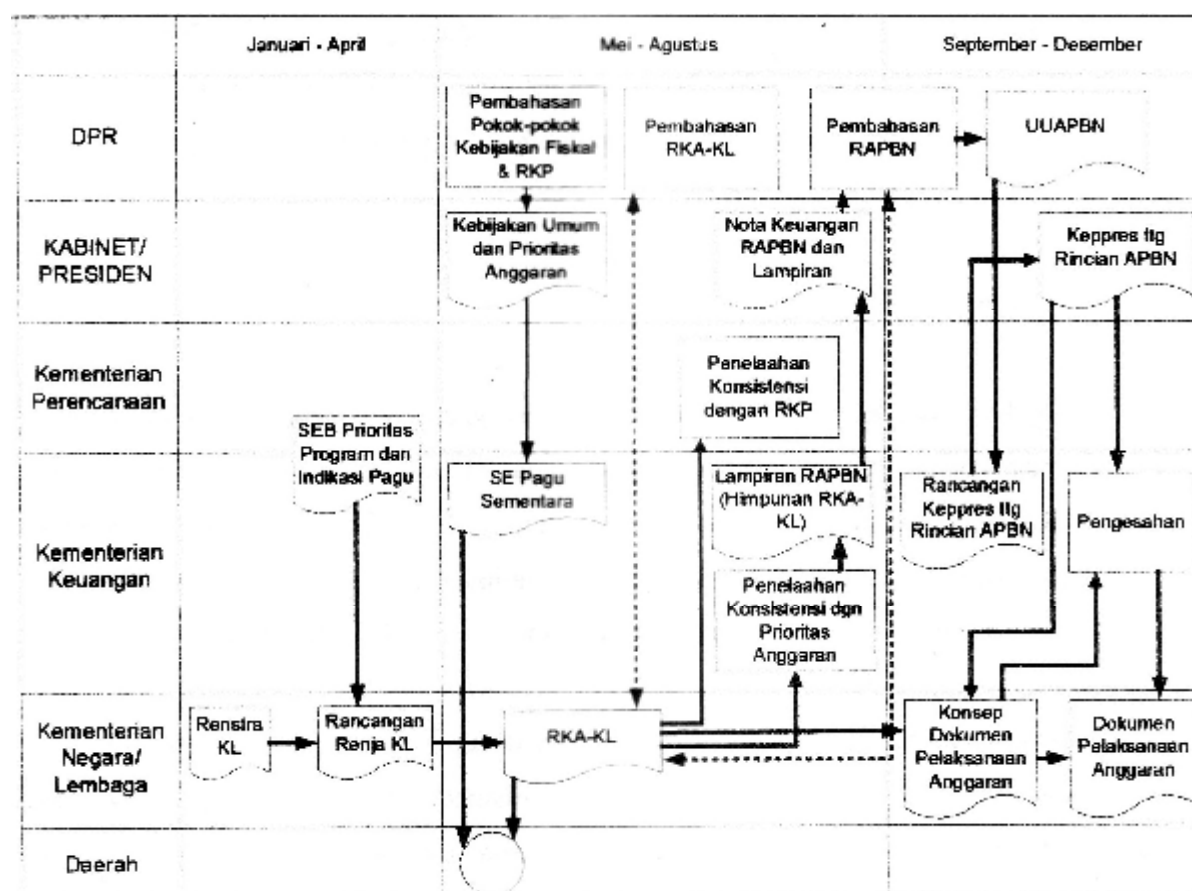
Kotak 3.1: Komisi-komisi DPR dan Kementerian Negara/Lembaga Mitra Kerjanya	
Komisi I (Pertahanan, Luar Negeri, dan Informasi)	Departemen Pertahanan, Departemen Luar Negeri, Tentara Nasional Indonesia, Kantor Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Dewan Ketahanan Nasional, Badan Intelijen Negara, Lembaga Sandi Negara, Lembaga Informasi Nasional, Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, Lembaga Ketahanan Nasional, Komisi Penyiaran



Komisi II (Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara , Agraria)	Dep. Dalam Negeri, MeNeg. Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertanahan Nasional, Komisi Pemilihan Umum, Arsip Nasional.
Komisi III (Hukum dan Perundang-undangan, HAM dan Keamanan)	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional HAM, SetJen Mahkamah Agung, Setjen Mahkamah Konstitusi, Setjen MPR, Setjen DPD, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
Komisi IV (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan)	Dep. Pertanian, Dep. Kehutanan, Dep. Kelautan dan Perikanan, Badan urusan Logistik, Dewan Maritim Nasional.
Komisi V (Perhubungan, Telekomunikasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan dan Kawasan Tertinggal)	Dep. Perhubungan, Dep. Pekerjaan Umum, Meneg. Perumahan Rakyat, Meneg. Pembangunan Daerah Tertinggal, Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG).
Komisi VI (Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM dan BUMN)	Dep. Perdagangan, Dep. Perindustrian, Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Badan Standarisasi Nasional, Badan koordinasi Penanaman Modal, Menteri Negara BUMN, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Badan Perlindungan Konsumen Nasional.
Komisi VII (Energi, Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup)	Dep. Energi dan Sumber Daya Mineral, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, Badan Pengendali Dampak Lingkungan, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Badan Tenaga Atom Nasional, Dewan Riset Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas, Badan Pelaksana Pengendalian Usaha Hulu Migas.
Komisi VIII (Agama, Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan)	Dep. Agama, Dep. Sosial, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Komisi Perlindungan Anak, KOMNAS Perempuan.
Komisi IX (Kependudukan, Kesehatan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi)	Dep. Kesehatan, Dep. Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BKKBN, Badan Pengawas Obat dan Makanan
Komisi X (Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian dan Kebudayaan)	Dep. Pendidikan Nasional, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, Badan Pengembangan Kebudayaan Pariwisata, Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga, Perpustakaan Nasional.
Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank)	Dep. Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, Gubernur Bank Indonesia, Lembaga Keuangan Bukan Bank, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS), Setjen BPK RI

Sumber: <http://www.dpr.go.id/humas/Komisi.htm>

Gambar 3.2: Proses Penyusunan RKA-KL



Sumber: PP Nomor 21 Tahun 2004

## 2. Tahap Penetapan UU APBN

Nota Keuangan dan Rancangan APBN beserta RKA-KL yang telah dibahas dalam Sidang Kabinet disampaikan pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Agustus untuk dibahas dan ditetapkan menjadi UU APBN selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober. Pembicaraan antara pemerintah dengan DPR terdiri dari beberapa tingkat, yaitu sebagai berikut:

### a. Tingkat I

Pada tingkat ini disampaikan keterangan atau penjelasan pemerintah tentang Rancangan Undang-undang APBN (RUU APBN). Pada kesempatan ini Presiden menyampaikan pidato pengantar RUU APBN di depan sidang paripurna DPR.

### b. Tingkat II

Dilakukan pandangan umum dalam rapat paripurna DPR dimana masing-masing fraksi di DPR mengemukakan pendapatnya mengenai RUU APBN dan keterangan pemerintah. Jawaban pemerintah atas pandangan umum tersebut biasanya diberikan oleh Menteri Keuangan.

### c. Tingkat III

Dilakukan pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat panitia khusus. Pembahasan dilakukan bersama dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan.

### d. Tingkat IV

Diadakan rapat paripurna kedua. Pada rapat ini disampaikan kepada forum tentang hasil pembicaraan pada tingkat III dan pendapat akhir dari tiap-tiap fraksi di DPR. Setelah itu, DPR dapat menggunakan hak budgetnya untuk menyetujui atau menolak RUU APBN. Kemudian DPR mempersilakan pemerintah untuk menyampaikan sambutannya berkaitan dengan keputusan DPR tersebut. Apabila RUU APBN telah disetujui DPR, maka Presiden mengesahkan RUU APBN tersebut menjadi UU APBN.

### 3. Tahap Pelaksanaan UU APBN

UU APBN yang telah disetujui DPR dan disahkan presiden telah disusun secara terperinci dalam unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja. Hal itu berarti bahwa untuk mengubah pengeluaran yang berkaitan dengan unit organisasi, fungsi, program kegiatan, dan jenis belanja harus dengan persetujuan DPR. Misalkan pemerintah akan perlu menggeser penggunaan anggaran antar belanja (bisa jadi belanja yang satu kelebihan/tidak terserap dan belanja yang lain kekurangan dana), maka dalam hal ini pemerintah harus meminta persetujuan DPR.

RKA-KL yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam Keputusan Presiden (Keppres) tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir bulan November<sup>3</sup>. Keppres tentang Rincian APBN ini menjadi dasar bagi Kementerian Negara/Lembaga untuk mengusulkan konsep dokumen pelaksanaan anggaran kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN). Menteri Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran selambat-lambatnya tanggal 31 Desember. Dengan dokumen pelaksanaan anggaran tersebut, mulai 1 Januari tahun anggaran berikutnya, Kementerian Negara/Lembaga dapat melaksanakan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan bidang tugasnya.

### 4. Tahap Pengawasan Pelaksanaan UU APBN

Pengawasan atas pelaksanaan APBN dilaksanakan oleh pemeriksa internal maupun eksternal. Pengawasan secara internal dilakukan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Itjen melakukan pengawasan dalam lingkup masing-masing departemen/lembaga, sedangkan BPKP melakukan pengawasan untuk lingkup semua departemen/lembaga.

Pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK. Sebagaimana telah ditetapkan dalam UUD 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan meliputi seluruh unsur keuangan negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan (DPR) hasil pemeriksaan BPK juga disampaikan kepada pemerintah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK diberikan kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yaitu:

<sup>3</sup> Sebelum era reformasi keuangan, untuk melaksanakan UU APBN biasanya presiden mengeluarkan Keppres tentang pedoman pelaksanaan APBN

- a. Pemeriksaan keuangan, yaitu pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.
- b. Pemeriksaan kinerja, yaitu pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektifitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen yang dilakukan oleh aparat pengawasan internal.
- c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, yaitu pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam kategori pemeriksaan ini antara lain adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.

#### 5. Tahap Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan UU APBN

Pada tahap ini Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN berupa laporan keuangan yang sudah diaudit BPK kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan yang disampaikan tersebut menurut Pasal 30 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Menurut waktunya, siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah sebagai berikut (Atep Adya Barata & Bambang Trihartanto, 2004):

- a. Selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Mei tahun anggaran berjalan, pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kemudian dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN.
- b. Pada bulan Agustus, pemerintah pusat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) APBN untuk tahun anggaran yang akan datang, disertai dengan nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR. Dalam pembahasan RUU APBN, DPR dapat mengajukan usul yang dapat mengubah jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN. Perubahan RUU APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak menambah defisit anggaran.
- c. Selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, DPR mengambil keputusan mengenai RUU APBN. APBN yang disetujui oleh DPR diperinci menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, pemerintah dapat melakukan pengeluaran maksimal sebesar jumlah APBN tahun anggaran sebelumnya.

Sedangkan mengenai siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut waktunya adalah sebagai berikut (Atep Adya Barata & Bambang Trihartanto, 2004):

- a. Selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Juni tahun anggaran berjalan, pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD dengan Rencana Kerja

Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD tahun anggaran berikutnya kepada DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Kemudian dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

- b. Pada minggu pertama bulan Oktober, pemerintah daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD disertai penjelasan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD. Kemudian Raperda tentang APBD tersebut dibahas DPRD sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam pembahasan ini, DPRD dapat mengajukan usul perubahan yang dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBD tersebut.
- c. Selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan, DPRD mengambil keputusan tentang Raperda APBD. Apabila DPRD tidak menyetujui RAPBD, maka pemerintah daerah melakukan pengeluaran maksimal sebesar pengeluaran tahun anggaran sebelumnya.

#### D. Prinsip-prinsip Penyusunan dan Klasifikasi Anggaran

##### 1. Prinsip-prinsip Penyusunan Anggaran

Dalam penyusunan anggaran perlu diperhatikan beberapa prinsip (Sugijanto, Robert Gunardi H. & Sonny Loho, 1995) yaitu:

- a. Keterbukaan
- b. Periodisitas
- c. Pembebanan dan penguntungan anggaran
- d. Fleksibilitas
- e. Prealabel
- f. Kecermatan
- g. Kelengkapan atau universalitas
- h. Komprehensif
- i. Terinci
- j. Berimbang
- k. Dinamis

##### 2. Klasifikasi Anggaran

Klasifikasi atau rincian APBN dapat disusun dalam berbagai bentuk sesuai dengan maksud dan tujuan penggunaannya. Rincian APBN dapat dibedakan sebagai berikut (Adi Budiarmo, 2005):

- a. Klasifikasi obyek  
yaitu rincian APBN menurut obyeknya, misalnya belanja pegawai, belanja barang, subsidi, dan sebagainya. Sedangkan dari sisi penerimaan misalnya dapat dikelompokkan dalam pendapatan pajak penghasilan, pendapatan bea dan cukai, dan sebagainya. Dari klasifikasi ini dapat diketahui dengan lebih jelas dampak APBN terhadap kegiatan ekonomi masyarakat.
- b. Klasifikasi organik  
yaitu rincian APBN yang disusun menurut Kementerian Negara atau Lembaga. Dengan klasifikasi ini akan diketahui unit organisasi mana yang melaksanakan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan APBN tersebut. Unit organisasi

yang mendapatkan prioritas akan mendapatkan alokasi dana yang lebih banyak.

- c. Klasifikasi sektor atau fungsi  
yaitu rincian APBN yang disusun menurut sektor-sektornya, misalnya sektor ekonomi atau sektor nonekonomi. Dengan klasifikasi ini dapat diketahui sektor mana yang mendapatkan prioritas dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- d. Klasifikasi ekonomi  
yaitu rincian APBN yang disusun menurut sifatnya, yaitu bersifat konsumtif atau produktif (investasi). Yang konsumtif dimasukkan dalam kelompok rutin, dan yang produktif dimasukkan dalam kelompok pembangunan.

Selain 4 (empat) klasifikasi tersebut, Sugijanto, Robert Gunardi H, & Sonny Loho (1995) menambahkan satu klasifikasi lagi, yaitu klasifikasi berdasarkan sifat atau karakter, yaitu pembagian anggaran berdasarkan sifat pengeluaran, misalnya pengeluaran operasional, pengeluaran belanja, pembayaran utang, dan pengeluaran modal.

## E. Struktur Penerimaan dan Pengeluaran

### 1. Penerimaan

Menurut M. Suparmoko (2000), sumber-sumber penerimaan pemerintah pada intinya dapat digolongkan antara lain sebagai berikut:

- a. Pajak,  
yaitu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan tanpa balas jasa atau imbalan langsung, misalnya: pajak penghasilan, pajak kendaraan bermotor, pajak bumi dan bangunan, pajak penjualan,
- b. Retribusi,  
yaitu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana dapat dilihat hubungan antara uang yang dibayarkan dengan imbalan yang diperoleh, misalnya: retribusi listrik, retribusi Perusahaan Air Minum (PAM),
- c. Keuntungan dari perusahaan negara,  
yaitu penerimaan dari penjualan barang dan jasa yang dilakukan oleh perusahaan milik negara,
- d. Denda-denda dan perampasan yang dilakukan oleh pemerintah,
- e. Sumbangan masyarakat atas jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah, misalnya: sumbangan untuk biaya perijinan (lisensi),
- f. Pencetakan uang,  
yaitu hak monopoli pemerintah untuk mencetak uang, baik dilakukan sendiri oleh pemerintah atau meminta bantuan Bank Sentral.
- g. Hibah dan pinjaman baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri,
- h. Hadiah,  
yaitu hadiah yang diterima dari pemerintah daerah, swasta, atau dari pemerintah negara lain.

### 2. Pengeluaran

Menurut M. Suparmoko (2000), pengeluaran pemerintah dapat digolongkan sebagai berikut:

- a. Pengeluaran yang "self-liquidating", artinya pemerintah menerima kembali pembayaran dari masyarakat atas pengeluaran yang telah dikeluarkannya, baik pengembalian itu sebagian atau seluruhnya. Misalnya: pengeluaran untuk proyek produktif barang ekspor
- b. Pengeluaran yang reproduktif, artinya pengeluaran yang memberikan keuntungan ekonomis bagi masyarakat, yang berbentuk kenaikan penghasilan, dengan naiknya penghasilan berarti naik pula obyek pajak, sehingga penerimaan pemerintah juga akan naik. Misalnya: pengeluaran untuk pengairan, pertanian
- c. Pengeluaran yang tidak "self-liquidating" dan tidak pula reproduktif, Yaitu pengeluaran yang menambah kegembiraan bagi masyarakat, misalnya pengeluaran untuk bidang rekreasi, pendirian monumen, obyek rekreasi
- d. Pengeluaran yang tidak produktif dan merupakan pemborosan, Yaitu pengeluaran untuk membiayai pertahanan atau perang, meskipun pada saat pengeluaran akan menambah penghasilan bagi perorangan atau perusahaan yang terlibat dalam peperangan.
- e. Pengeluaran yang merupakan penghematan untuk masa yang akan datang, Yaitu pengeluaran yang perlu dilakukan masa sekarang untuk mencegah timbulnya masalah di masa mendatang, dimana jika masalah itu timbul akan memerlukan penanganan dengan biaya mahal. Misalnya: pengeluaran untuk anak yatim piatu.

#### F. Hubungan Anggaran Negara dengan Akuntansi Pemerintahan

1. Pasal 8 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa Menteri Keuangan, dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal mempunyai tugas menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
2. Pasal 55 ayat (4) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.