

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI KEUANGAN NEGARA DAN HIBAH

A. Pengertian Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.¹

Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.²

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

1. Periodik;
2. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
3. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan
4. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

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

² Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

Selanjutnya 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 :

1. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
2. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
3. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
4. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

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, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan³ mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan

³W. Riawan Tjandra, *op.cit*, hlm.3.

negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN.

Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit.⁴ Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.

Menurut Hasan Akmal, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.⁵

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.⁶ Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam *public finance* mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya

⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.49.

⁵ *Ibid*, hlm.50.

⁶ Nia K. Winayanti, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara*, FH Unpas, 2015.

akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.⁷

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada batang tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik

⁷ Otto Ekstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksana, Jakarta, 1981.

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

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas 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.⁸ Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum Undang-Undang Keuangan Negara adalah sebagai berikut;⁹

1. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekeayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu

⁸ Muhammad Djafar Saidi, *op.cit*, hlm. 11.

⁹ Penjelasan UU No.17 Tahun 2003.

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

2. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/d daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian 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 negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya

tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.¹⁰

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie¹¹ 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 ung 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 Asshiddiqie¹² 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.

¹⁰ Muhammad Djafar Saidi, *op.cit*, hlm. 13.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, PT. Bhuna Ilmu Komputer, Jakarta, 2008, hlm. 833-834.

¹² *Ibid* , hlm. 834-835.

B. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah sebagai berikut;

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain

yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

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

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.

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:¹³

1. Pengelolaan moneter

Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

2. Pengelolaan Fiskal

Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabean, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan

¹³ www.bppk.depkeu.go.id/webpegawai/index.php? Diakses pada tanggal 14 Desember 2018

dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

3. Pengelolaan Kekayaan Negara

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan negara, yang termasuk pengeluaran negara telah diatur secara khusus dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Di samping itu terdapat pula kekayaan negara yang dipisahkan (pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh modalnya/ sahamnya dimiliki oleh negara). Perusahaan semacam ini biasa di sebut Badan Usaha Milik Negara dan Lembaga-Lembaga Keuangan Negara (BUMN/BUMD).

C. Asas- Asas Pengelolaan Keuangan Negara

Aturan pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Keuangan Negara, telah ada beberapa asas- asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas- asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut :

1. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
2. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
3. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu; dan
4. asas spesialitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Kemudian, berlakunya Undang-Undang Keuangan Negara terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara yang bersifat *best practice* adalah sebagai berikut :

1. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
3. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

4. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

D. Pengelola Keuangan Negara

1. Pengelolaan Uang Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi ;

- a. perencanaan keuangan negara;
- b. pelaksanaan keuangan negara;
- c. pengawasan keuangan negara; dan
- d. pertanggungjawaban keuangan negara.

Pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan

valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah nonkementerian, dan lembaga negara.

Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut;

- a. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- b. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- c. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- d. menyimpan uang negara;
- e. menempatkan uang negara;
- f. mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- g. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- h. menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara,

lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

a. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

b. Pelaksanaan Penerimaan Negara

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan

lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

c. **Pengelolaan Uang Persediaan**

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungannya. Namun, terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari menteri keuangan selaku bendahara umum negara. Ketika rekening telah dibuka, berarti wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya maupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

2. Pengelolaan Piutang

Piutang dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara, karena tergolong ke dalam pengertian keuangan negara. Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Jadi, piutang negara timbul karena; akibat perjanjian;

- a. akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- b. akibat lainnya yang sah. Piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahulu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang negara jenis tertentu, antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Terhadap piutang negara jenis tertentu, penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

E. Hibah

Otonomi yang dijalankan dalam sistem pemerintah Republik Indonesia, memberikan keleluasaan bagi daerah di tingkat Kota dan Kabupaten untuk memajukan ekonomi masyarakat. Untuk kemajuan itu dapat dilakukan dengan memberikan hibah kepada UMKM agar usahanya dapat maju dan berkembang. Hibah yang diberikan berasal dari APBD yang dikelola oleh pemerintah daerah.

Secara harfiah, “hibah” berarti pemberian (dengan sukarela) dengan mengalihkan hak atas sesuatu kepada orang lain.¹⁴ Kata “hibah” memiliki 2 (dua) makna, yaitu hibah antar personal sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan hibah terkait dengan keuangan daerah, sesuai dengan objek tulisan hukum ini, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pasal 1666 KUH Perdata, menyatakan hibah/penghibahan (*schenking*) adalah suatu persetujuan/perjanjian (*overeenkomst*) dengan/dalam mana pihak yang menghibahkan (*schenker*), pada waktu ia masih hidup, secara cuma-cuma (*om niet*) dan tak dapat ditarik kembali, menyerahkan/melepaskan sesuatu benda kepada/demi keperluan penerima hibah (*begiftigde*) yang menerima penyerahan/penghibahan itu.
2. Penjelasan Pasal 27 ayat (7) huruf f PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat,serta tidak secara terus menerus.
3. Pasal 42 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang telah diubah beberapa kali

¹⁴ Balai Pustaka, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2010, hlm. 183.

terakhir dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyatakan bahwa belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya.

4. Pasal 1 angka 14 Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pengertian hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.
5. Buletin Teknis Nomor 4 Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) tentang Penyajian dan Pengungkapan Belanja Pemerintah, menyatakan

bahwa hibah adalah pengeluaran pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus.

6. Buletin Teknis Nomor 13 SAP tentang Akuntansi Hibah, yang menyatakan bahwa belanja hibah adalah belanja pemerintah dalam bentuk uang/barang atau jasa yang dapat diberikan kepada pemerintah negara lain, organisasi internasional, pemerintah pusat/daerah, perusahaan negara/daerah, kelompok masyarakat, atau organisasi kemasyarakatan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan pengertian hibah, maka pemberian hibah oleh pemerintah daerah bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012, Pasal 4 ayat (3), menyatakan bahwa Pemberian hibah ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat, serta sesuai dengan asas pengelolaan keuangan daerah.

Asas-asas tersebut dapat dijelaskan sebagai mana dalam Pasal 7 Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah, sebagai berikut:

- a Asas keadilan, yaitu terdapat keseimbangan dalam distribusi kewenangan dan penyalurannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif;
- b Asas kepatutan, yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional;
- c Asas rasionalitas, yaitu keputusan atas pemberian hibah harus tepat sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan;
- d Asas manfaat untuk masyarakat, yaitu bahwa keuangan daerah harus diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat dan bermanfaat;
- e Asas pengelolaan keuangan daerah berarti bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang telah diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pemberian hibah dapat berupa uang, barang, atau jasa. Bentuk hibah tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Hibah berupa uang sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Permendagri Nomor 39 Tahun 2012. Dianggarkan dalam kelompok belanja tidak langsung, jenis belanja hibah, obyek belanja hibah, dan rincian obyek belanja hibah pada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD). PPKD merupakan kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD) yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang, yang juga melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Hibah berupa uang dikelompokkan ke dalam belanja tidak langsung yang merupakan belanja yang tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan daerah.
- b. Hibah berupa pembelian barang dan/atau kegiatan berupa jasa, dianggarkan dalam kelompok belanja langsung yang diformulasikan ke dalam program dan kegiatan. Pasal 1 angka 10 Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, menerangkan jenis belanja barang dan jasa, obyek belanja hibah barang atau jasa berkenaan kepada pihak ketiga/masyarakat, dan rincian obyek belanja hibah barang atau jasa yang diserahkan kepada pihak ketiga/masyarakat pada Perangkat Daerah (PD). Hibah berupa barang dan/atau jasa dapat dikelompokkan ke dalam belanja langsung yang merupakan belanja yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan daerah.

Penetapan suatu anggaran dapat dipandang sebagai suatu kontrak kinerja antara legislatif dan eksekutif. Penganggaran publik adalah pencerminan dari kekuatan relatif dari berbagai budget actors yang memiliki kepentingan atau preferensi berbeda terhadap outcomes anggaran. Adanya keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi alasan mengapa penganggaran menjadi terpenting untuk pengalokasian sumberdaya. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.¹⁵

Proses paling genting dalam konteks politik yang berhubungan dengan produk politik adalah paya untuk membuat keputusan guna menyelesaikan suatu fenomena atau gejala sosial ekonomi yang muncul. Pengambilan keputusan tentu saja berproses panjang. Dalam proses inipun, pengambilan keputusan menyertakan lobi, negosiasi, adu-argumen, hingga konflik yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan yang harus diakomodasi dalam produk politik yang dihasilkan.

Terdapat lima kategori yang dapat dijadikan kriteria dalam menunjukkan faktor-faktor yang melatar belakangi aktor dalam membuat

¹⁵ Abdullah. S dan Asmara, J.A., *Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penganggaran Daerah -Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik*, Simposium Nasional 2006, Akuntansi (SNA), Palembang, 2006, hlm 10

atau mengambil keputusan. Pertama, *Political Values*, yaitu nilai-nilai atau standar-standar politik. Pembuat keputusan dapat mengevaluasi alternatif kebijakan untuk kepentingan partai politiknya atau kelompoknya, maka hal ini menggambarkan bagaimana nilai-nilai politis dapat merangsek masuk dalam setiap pengambilan keputusan. Dalam konteks ini keputusan diambil berdasarkan pada kalkulasi keuntungan politik di mana kebijakan dipandang sebagai alat yang menguntungkan atau alat untuk mencapai tujuan partai politik atau kelompok kepentingannya. Kedua, *Organization Values*, yaitu nilai-nilai atau standar-standar organisasional. Hal yang paling menonjol adalah misalnya bagaimana organisasi yang berorientasi konservatif berhadapan dengan organisasi yang berpandangan revolusionerakan menghasilkan argumentasi-argumentasinya yang berbeda dalam penetapan keputusan. Pembuat keputusan, birokrat atau politisi, dapat juga dipengaruhi oleh nilai organisasional. Keputusan individu diarahkan melalui pertimbangan seperti keinginan untuk melihat organisasinya tetap hidup, untuk meningkatkan atau memperluas program dan aktivitasnya, atau untuk menjaga kekuasaan serta hak-hak istimewanya. Ketiga, *personal values* atau nilai-nilai personal (individu). Dalam konteks ini maka *personal values* menjadi logika berpikir yang perlu juga diperhatikan dalam memahami penetapan atau pengambilan keputusan. Keempat, *policy values* adalah nilai-nilai atau standar-standar kebijakan yang berwarna kepentingan publik. Pembuat keputusan dapat bertindak dengan baik berdasarkan persepsi mereka mengenai kepentingan publik

atau kepercayaan pada kebijakan publik yang secara moral benar atau pantas. Kelima, *ideological values*, yaitu nilai-nilai atau standar-standar ideologis. Ideologi adalah sekumpulan kepercayaan dan nilai yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran sederhana mengenai dunia dan cara bertindak sebagai petunjuk bagi seseorang untuk berperilaku.¹⁶

Belanja hibah adalah pemberian bantuan uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, nalitas dan manfaat untuk masyarakat.

Dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Pemberian dana hibah paling sedikit memneuhi kriteria, sebagai berikut:

- a. peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan;

¹⁶ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik, edisi keempat*, Penerbit C.V. Andi Yogyakarta, 2009.hlm.49

- b. bersifat tidak wajib, tidak mengikat atau tidak secara terus menerus setiap tahun anggaran sesuai dengan kemampuan keuangan daerah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
- c. memberikan nilai manfaat bagi pemerintah daerah dalam mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- d. memenuhi persyaratan penerima hibah.

Belanja bantuan sosial merupakan pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Pemberian bantuan ini harus sesuai dengan kemampuan daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah yang menyatakan:

“Pemerintah daerah dapat memberikan bantuan sosial kepada anggota/kelompok masyarakat sesuai kemampuan keuangan daerah.”

F. Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM)

Pengertian dari UMKM yaitu sebagai berikut : (1) Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha

perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. (2) Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil. (3) Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.¹⁷

Kriteria dari UMKM yang diatur dalam Pasal UU No. 20 Tahun 2000 Tentang UMKM berdasarkan atas aset yang dimiliki.

1. Kriteria Usaha Mikro adalah sebagai berikut:
 - a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

¹⁷Galeri UKM, *Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)*, <http://galeriukm.web.id/news/kriteria-usaha-mikro-kecil-dan-menengah-umkm>,

2. Kriteria Usaha Kecil adalah sebagai berikut:
 - a. Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah).
3. Kriteria Usaha Menengah adalah sebagai berikut:
 - a. Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.
 - b. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp 50.000.000.000,00 (lima puluh milyar rupiah).
4. Kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan ayat (2) huruf a, huruf b, serta ayat (3) huruf a, huruf b nilai nominalnya dapat diubah sesuai dengan perkembangan perekonomian yang diatur dengan Peraturan Presiden.

Perlindungan adalah segala upaya yang dilakukan untuk melindungi subyek tertentu, dapat juga diartikan sebagai tempat berlindung dari segala sesuatu yang mengancam. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud perlindungan hukum adalah segala upaya yang dilakukan untuk

melindungi subyek itu melalui pengaturan-pengaturan dalam bentuk hukum, baik berupa peraturan perundangundangan atau peraturan lain, maupun putusan-putusan dari pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan-putusan pengadilan yang mempunyai tiga macam kekuatan eksekutorial atau kekuatan untuk dilaksanakan. Suatu putusan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan/sengketa dan menetapkan hak/hukumnya. Ini tidak berarti semata-mata hanya menetapkan hak dan hukumnya saja, melainkan juga realisasi/pelaksanaannya (eksekusinya) secara paksa.¹⁸

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap Hak Asasi Manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat dinikmati hak-hak yang diberikan oleh hakim. Menurut Adnan Buyung Nasution, perlindungan hukum adalah melindungi harkat dan martabat manusia dari pemerkosaan yang pada dasarnya serangan hak pada orang lain telah melanggar aturan norma hukum dan undang-undang.

¹⁸ Poerwadarminto, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1989, Jakarta, hlm.68