

BAB II

TINJAUAN TEORITIS PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DALAM DEFINISI DAN TEORI SISTEM OTONOMI

A. Pemerintahan Daerah

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah yang ada di wilayah Negara Indonesia. Diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemerintahan di negara Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibagi dalam 2 bentuk, yaitu :

1. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia.
2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) ¹⁶

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki

hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.¹⁷

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah ada tiga asas pemerintahan di daerah yaitu :

1. Asas Desentralisasi

Asas penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Asas Dekontrasi

Asas pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal dan wilayah tertentu.

¹⁷ R.D.H Koesomaatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, 1979.hlm.15.

3. Tugas Pembantuan

Penugasan dari pemerintah daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

(Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

“Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.”

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan sebagai berikut : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Dengan adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di jaman globalisasi ini maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu pada saat berlakunya undang-undang ini, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.¹⁸

B. Otonomi Daerah

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 23 Tahun 2014: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri.¹⁹ Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok

¹⁸ Ibid.hlm106

¹⁹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.hlm.65

sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri R.D.H. Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk- produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan- kepentingan umum.²⁰

Pengertian otonomi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 23 Tahun 2014, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

²⁰ Nia.K.Winayanti. *Hand-out Pengertian Keuangan Negara* FH Unpas, Bandung, 2015.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas.²¹

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat

²¹ Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.hlm.47

pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya.

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.²²

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung

²² Ibid.hlm 45

jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.²³

Kewenangan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 23 Tahun 2014 adalah:²⁴

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.
- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

²³ Ibid.hlm70

²⁴ Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah dalam Otonomi*, Ghalia, Jakarta, 2003.hlm.89

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 23 Tahun 2014 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan

daerah yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007.

Ditingkat daerah sesuai Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

1. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
2. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.²⁵

²⁵ Ibid.hlm.115

C. Keuangan Negara

1. 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.

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.²⁶

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

- a. Periodik;
- b. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- c. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber

²⁶ Abdul Halim, *Akuntansi Keuangan Daerah Edisi Ketiga Akuntansi Sektor Publik*, Salemba Empat, Jakarta, 2002.hlm.10

pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan

- d. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

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 :²⁷

- 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.

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

²⁷ Ibid.hlm24

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.

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan 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. 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.²⁸

²⁸ Ibid.hlm.30

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

Selanjutnya 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. Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam public finance mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.²⁹

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 UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang

²⁹ Alif Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011.

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 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. 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;

- 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 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/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.

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie 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 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.³⁰

2. 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

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformas*, Bhuna Ilmu Komputer, Jakarta, 2008.hlm.6

lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah sebagai berikut;

- 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.³¹

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang

³¹ Undang-Undang No 13 Tahun 2014 tentang Keuangan Negara

pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

a. 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.

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

c. 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).

3. **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 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 :

- a. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;

- b. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu; dan
- d. asas spesialisitas, 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 :

- a. 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;
- b. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
- c. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- d. 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;
- e. 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. Pengelolaan 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.³²

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;

³² Muhammad Djafar Saidi, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.hlm.66

- 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.³³

2. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara

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.

a. Pengelolaan Piutang 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;

- 1) akibat perjanjian;
- 2) akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 3) akibat lainnya yang sah.

³³ Ibid.98

Piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahului 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.

b. Pengelolaan Utang Negara

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

3. Pengelolaan Investasi

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lain.

Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Kemudian, pemberian pinjaman adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan layanan umum daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Asas-asas pengelolaan investasi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP No.1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah adalah sebagai berikut;

- a. asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang investasi pemerintah dilaksanakan oleh menteri keuangan, badan investasi pemerintah, badan usaha, menteri teknis/pimpinan lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
- b. asas kepastian hukum, yaitu investasi pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. asas efisiensi, yaitu investasi pemerintah diarahkan agar dan investasi digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan

dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.

- d. Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan investasi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memerhatikan rasakeadilan dan kepatutan;
- e. Asas kepastian nilai, yaitu investasi pemerintah harus didukung dengan adanya ketepatan jumlah dan nilai investasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.³⁴

4. Pengelolaan Barang Milik Negara

Barang milik negara merupakan pula bagian tak terpisahkan dengan keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan maksimal untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing. Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga nonkementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

³⁴ PP No.1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum itu berupa larangan, antara lain;

- a. Untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat;
- b. Digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman;
- c. Penyitaan terhadap;
 - 1) Barang bergerak milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
 - 2) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara;
 - 3) Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara maupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara melainkan termasuk pula kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Sekalipun ada perlindungan hukum, tetapi tidak berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan bila hukum yang bersifat khusus menghendaknya.³⁵

³⁵ Op.Cit.hlm.115

E. Penyusunan Anggaran

Berhasil tidaknya suatu perusahaan pada umumnya ditandai dengan kemampuan manajemen di dalam melihat kemungkinan dan kesempatan di masa yang akan datang baik jangka pendek maupun jangka panjang. Tugas manajemen adalah untuk merencanakan masa depan perusahaan agar sedapat mungkin semua kemungkinan dan kesempatan di masa yang akan datang telah disadari dan direncanakan sejak saat ini bagaimana menghadapinya. Rencana manajemen mengenai kegiatan perusahaan di masa yang akan datang tercermin dalam anggaran.

Anggaran adalah suatu rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program-program yang telah disahkan. Anggaran (budget) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu. Anggaran merupakan alat manajemen dalam mencapai tujuan. Jadi anggaran bukan tujuan dan tidak dapat menggantikan manajemen.

Anggaran adalah rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran-ukuran kuantitatif, keuangan maupun nonkeuangan, mengenai perolehan dan penggunaan sumber-sumber organisasi beserta pusat-pusat pertanggungjawaban untuk melaksanakan aktivitas-aktivitasnya dalam jangka waktu tertentu, umumnya satu tahun, untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi.

Anggaran merupakan perencanaan manajerial untuk tindakan yang dinyatakan dalam istilah-istilah keuangan. Anggaran merupakan rencana laba jangka pendek yang komprehensif, yang membuat tujuan dan target manajemen dilaksanakan. Anggaran adalah alat manajerial yang memastikan pencapaian target organisasional dan memberikan pedoman yang rinci untuk operasi harian. Anggaran dapat dikelompokkan dari berbagai sudut pandang berikut ini :

1. Menurut dasar penyusunan, anggaran terdiri dari:
 - a. Anggaran variabel, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisar) kapasitas (aktivitas) tertentu dan pada intinya merupakan suatu seri anggaran yang dapat disesuaikan pada tingkat-tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.
 - b. Anggaran tetap, yaitu anggaran yang disusun berdasarkan suatu tingkat kapasitas tertentu.
2. Menurut cara penyusunan, anggaran terdiri dari:
 - a. Anggaran periodik, adalah anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu, pada umumnya periodenya satu tahun yang disusun setiap akhir periode anggaran.
 - b. Anggaran kontinu, adalah anggaran yang dibuat untuk mengadakan perbaikan anggaran yang pernah dibuat, misalnya tiap bulan diadakan perbaikan, sehingga anggaran yang dibuat dalam setahun mengalami perubahan.
3. Menurut jangka waktunya, anggaran terdiri dari:

- a. Anggaran jangka pendek (anggaran taktis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu paling lama sampai satu tahun. Anggaran untuk keperluan modal merupakan anggaran jangka pendek.
- b. Anggaran jangka panjang (anggaran strategis), adalah anggaran yang dibuat dengan jangka waktu lebih dari satu tahun. Anggaran untuk keperluan investasi barang modal merupakan anggaran jangka panjang yang disebut anggaran modal (*capital budget*). Anggaran jangka panjang tidak mesti berupa anggaran modal.

Anggaran jangka panjang diperlukan sebagai dasar penyusunan anggaran jangka pendek.

4. Menurut bidangnya, anggaran terdiri dari anggaran operasional dan anggaran keuangan. Kedua anggaran ini bila dipadukan disebut “anggaran induk (*master budget*).” Anggaran induk yang mengkonsolidasikan rencana keseluruhan perusahaan untuk jangka pendek, biasanya disusun atas dasar tahunan. Anggaran tahunan dipecah lagi menjadi anggaran triwulan dan anggaran triwulanan dipecah lagi menjadi anggaran bulan.

Ada beberapa tujuan disusunnya anggaran, antara lain :

- a. Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
- b. Mengadakan pembatasan jumlah dana yang dicari dan digunakan.

- c. Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat mempermudah pengawasan.
- d. Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
- e. Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran menjadi lebih jelas dan nyata terlihat.
- f. Menampung dan menganalisis³⁶ serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

Penganggaran adalah salah satu fungsi dari manajemen, dalam ilmu administrasi, manajemen adalah bagian dari ilmu administrasi. Dalam konteks penganggaran sektor publik dalam hal ini adalah APBD merupakan salah satu kajian dalam ilmu administrasi khususnya administrasi Negara karena merupakan ruang lingkup dari ilmu administrasi.

Pada prinsipnya anggaran merupakan suatu rencana keuangan yang mencerminkan semua unsur kegiatan operasional dalam suatu perusahaan atau lembaga secara terperinci. Oleh karena itu diperlukan koordinasi serta pengawasan agar pelaksanaan dari rencana tersebut tidak menyimpang dari yang telah direncanakan sebelumnya.

³⁶ Otto Ekstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksana Jakarta, 1981.hlm.19

Untuk lebih jelasnya pengertian Anggaran menurut Amin Widjaja Tunggal dijelaskan bahwa anggaran didefinisikan sebagai suatu rencana tindakan yang dinyatakan secara kuantitatif mengenai apa yang ini dicapai oleh suatu organisasi pada masa yang akan datang dalam hubungannya dengan pendapatan, arus kas, laporan keuangan dan rencana-rencana lain yang relevan dengan hal-hal tersebut.

Sedangkan Gunawan Adi Saputra dan Marwan Asri berpendapat bahwa anggaran dianggap sebuah sistem yang otonom karena mempunyai sasaran serta cara-cara kerja yang merupakan satu bulatan dan yang berbeda dengan sasaran serta cara kerja sistem yang ada, comprehensive profit planning control yang membagi anggaran bukan saja yang bersifat kuantitatif tetapi juga kualitatif, sedangkan dalam arti sempit yaitu hanya memuat aspek kuantitatif saja, anggaran ini sebenarnya bagian dari pelaksanaan fungsi perencanaan kegiatan yang paling banyak dibantunya adalah fungsi perencanaan dan fungsi pengawasan.

Gunawan Adi Saputra dan Marwan Asri juga berpendapat bahwa anggaran adalah rencana yang sudah digambarkan dalam angka-angka dan standard merupakan rencana yang akan dicapai dalam suatu situasi dimana perusahaan berjalan secara efektif, efisien dan perhitungan biasanya menggunakan metode ilmiah.

Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik terdiri dari :

a. *Line-item Budgeting*

Line Item Budgeting adalah proses penyusunan anggaran didasarkan pada dan dari mana dan berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Jenis anggaran ini relatif dianggap paling tua dan banyak mengandung kelemahan atau sering pula disebut '*traditional budgeting*'. Walaupun tak dapat disangkal '*line-item budgeting*' sangat populer penggunaannya karena dianggap mudah untuk dilaksanakan.

b. *Incremental Budgeting*

Penganggaran dengan metode ini pada dasarnya menggunakan *line item budgeting*, tetapi dilakukan dengan menambahkan atau mengurangi nilai anggaran dari tahun sebelumnya.

Metode ini banyak digunakan oleh Negara kaya dan dalam situasi ekonomi politik yang relatif stabil. Kondisi pendapatan yang terbatas dan keadaan ekonomi yang tidak stabil membuat cara ini tidak efektif karena kenaikan atau penurunan dari tahun sebelumnya tidak bisa dibuat sesuai dengan kondisi nyata dan kemungkinan adanya pendapatan dan belanja yang sudah tidak sesuai dengan kenyataan.

c. *Revenue Budgeting*

Penganggaran dengan metode *revenue* dengan dasar kemampuan suatu Negara untuk memperoleh pendapatan. Selanjutnya disusun belanja sesuai dengan kemampuan tersebut. Apabila disusun anggaran belanja sesuai dengan kemampuan memperoleh pendapatan Negara, anggaran tersebut berimbang, selain itu apabila melebihi pendapatan Negara, anggaran belanja tersebut disebut anggaran pengeluaran. Metode ini efektif digunakan oleh suatu Negara yang sangat terbatas pendapatannya, tetapi situasi ekonomi dan politiknya relatif stabil.

d. *Repetitive Budgeting*

Metode penganggaran dengan mengulang anggaran dari tahun ketahun sebelumnya karena adanya kondisi yang tidak stabil di bidang ekonomi dan politik. Pertimbangan memakai metode ini karena tidak memungkinkan menyusun dengan metode lain karena situasi yang tidak stabil. Dari pada membuat anggaran yang tidak memadai, lebih baik menggunakan anggaran tahun lalu yang tentunya juga tidak sesuai.

e. *Supplemental Budgeting*

Metode ini digunakan dengan cara membuat anggaran yang membuka kesempatan untuk melakukan revisi secara luas. Cara ini dilakukan apabila Negara tidak ada kesulitan pendapatan Negara, tetapi memiliki kendala administrasi. Kelebihan metode ini adalah menyesuaikan anggaran dengan kondisi nyata yang sedang berlangsung

akan tetapi, kelemahan metode ini adalah ketidakjelasan arah prioritas dari belanja Negara.

f. *Planning Programming Budgeting System*

Metode *Planning Programming Budgeting System* dikembangkan untuk para pengambil keputusan berdasarkan perhitungan atau pendekatan ilmiah. Metode ini dilakukan karena adanya keterbatasan pendapatan dan banyaknya belanja merupakan pertimbangan dilakukannya analisa biaya dan manfaat. Untuk itu pilihan yang menghasilkan manfaat yang besar akan diambil lebih dahulu. Dengan kata lain penyusunan sesuai daftar prioritas berdasarkan program yang memiliki manfaat yang terbesar, dan memerlukan waktu yang lama dan secara teknis sulit dipraktekkan karena mengukur manfaat dengan menilai uang tidak mudah.³⁷

Adanya standar ini yang disampaikan kepada legislatif akan memudahkan fungsi pengendalian dan pengawasannya. Penganggaran ini disusun dengan pendekatan fungsi sehingga program yang sama antar unit bisa dijadikan satu sehingga tidak ada tumpang tindih antar departemen dan juga mengukur biaya dan manfaat dalam jangka panjang sehingga alokasi sumber daya untuk jangka waktu tersebut

³⁷ Ibid.hm.80

dapat dimanfaatkan, serta anggaran selama beberapa tahun bisa disusun berdasarkan analisis ini, yaitu :

1) Zero Base Budgeting

Sesuai dengan namanya, anggaran disusun dari nol meskipun pada tahun sebelumnya, telah dilakukan proses penganggaran. Anggaran ini tidak bergantung pada tahun sebelumnya sehingga sering dijumpai program yang tidak efektif.

Model dari ini dibuat dengan decision package atau suatu dokumen yang menggambarkan informasi terkait dengan efek dari berbagai alternatif kegiatan prosesnya adalah pertama, pengidentifikasian unit keputusan yang akan melaksanakan program. Kedua, pengembangan paket keputusan program yang direncanakan dan juga dinyatakan dalam program itu tersebut dijalankan atau ada alternatif yang terpisah. Ketiga, membuat peringkat unit keputusan yang membutuhkan dana banyak dan rendah.

Keuntungan dari metode ini menghapus tidak efektifnya satu program, memungkinkan program baru, pada setiap aktivitas ada tujuan yang jelas dan melibatkan seluruh level. Akan tetapi kerugian adalah terlalu optimis bahwa perhitungannya mudah, tidak mudah mengkonsolidasi unit dan tingkatan.

5. Performance Budgeting

Dengan metode ini anggaran disusun berdasarkan pada kinerja yang dapat diukur dari berbagai kegiatan. Faktor penentu dari kegiatan ini adalah efisiensi dari berbagai kegiatan yang ada dengan menetapkan standar biaya yang dapat dipakai dalam menyusun anggaran tahun berikutnya dan disesuaikan dengan pertimbangan logis. Kelebihan metode ini adalah bahwa kegiatan didasarkan pada efisiensi dengan adanya standar biaya dari masa lalu, Menurut *National Committee on Governmental Accounting (NCGA)*, saat ini *Governmental Accounting Standards Board (GASB)*, definisi anggaran (*budget*) sebagai berikut: Rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

Penyusunan memberikan fungsi anggaran sebagai berikut:

- a. Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara untuk suatu periode dimasa yang akan datang.
- b. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dipilih pemerintah karena sebelum anggaran Negara dijalankan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya karena pada akhirnya anggaran harus dipertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa fungsi anggaran adalah:

- a. Sebagai pedoman pengelolaan Negara, anggaran menggambarkan rencana dan pedoman pelaksanaan didalam penyelenggaraan Negara dalam satu periode tertentu. Adanya anggaran tersebut pemerintah dapat mengukur kemampuan keuangan untuk membiayai pemangunan dengan melihat ekspektasi pendapatan dalam periode tersebut.
- b. Sebagai alat prioritas, jumlah pendapatan dangat terbatas sementara belanja selalu meningkat. Sering kali terjadi di berbagai daerah berupa estimasi pendapatan dibuat secara konservatif sedangkan didalam penyusunan anggaran belanja suatu unit dibuat tinggi atau meningkat dari tahun ketahun. Untuk itu pemerintah harus membuat skala prioritas berdasarkan tingkat kepentingan dari belanja Negara tersebut.
- c. Sebagai alat negosiasi politik, adanya sumber daya keuangan yang dikelola pemerintah merupakan sarana negosiasi politik dengan parlemen yang terdiri dari berbagai partai politik yang memiliki tujuan berbeda. Secara tradisional prinsip penganggaran yang terkenal dengan apa yang disebut “3 E” yaitu ekonomis, efisien dan efektif lebih lanjut dijelaskan bahwa ekonomis hanya berkaitan dengan input, efektifitas berkaitan dengan output sedangkan efisiensi berkaitan dengan input dan

output. Dengan demikian prinsip terdapat juga dalam sistem penganggaran pemerintahan.³⁸

³⁸ M. Nafarin, *Penganggaran Perusahaan*, Salemba Empat, Jakarta, 2002.hlm.71