

BAB 4

PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA PEMERINTAH PUSAT

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat diyakini memberikan kontribusi yang strategis dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan daya saing, serta sangat efektif mencegah penyimpangan dan korupsi.⁸³ Pemerintah memegang peran utama dalam mewujudkan *good governance* dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat. Setelah APBN disetujui dan ditetapkan menjadi Undang-undang APBN maka tahapan penting selanjutnya adalah pelaksanaan anggaran. Pemerintah harus menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam melaksanakan anggaran sehingga mendorong terciptanya kesejahteraan rakyat.

Lebih lanjut diuraikan oleh Mas Achmad Daniri bahwa dalam penerapan *good governance* harus tercermin tiga karakteristik. Pertama, praktek *good governance* harus memberi ruang kepada pihak di luar penyelenggara negara⁸⁴ untuk berperan optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi antar berbagai pihak. Kedua, terkandung nilai-nilai dalam praktek *good governance* yang membuat penyelenggara negara maupun swasta dan dapat bekerja lebih efektif dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Ketiga, praktek *good governance* adalah praktek bernegara yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik.⁸⁵

Pemerintah belum memiliki peraturan yang mengatur secara khusus tentang pedoman penerapan *good governance*.⁸⁶ Prinsip-prinsip *good governance*

⁸³ Mas Achmad Daniri, *loc.cit.*

⁸⁴ KNKG membagi penyelenggara negara menjadi empat yaitu ranah (*domain*) legislatif dan pengawasan, eksekutif, yudikatif, serta lembaga non-struktural.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Bandingkan dengan penerapan *good corporate governance* yang telah diatur dalam Keputusan Menteri BUMN Nomor KEP-117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktek *Good Corporate Governance* pada BUMN.

tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) pada tahun 2010 telah menerbitkan pedoman umum *good public governance*. Dalam kaitan dengan pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat, menteri keuangan sebagai pengelola fiskal sebaiknya membuat pedoman yang lebih teknis untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* berdasarkan pedoman yang telah diterbitkan KNKG.

Landasan hukum dalam pelaksanaan APBN bersumber pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan ketiga tanggal 9 November 2001, yaitu “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Secara eksplisit diatur bahwa APBN dilaksanakan dengan menerapkan prinsip *good governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas. Akuntabilitas disebut sebagai “simbol (*hallmark*)” dari *governance* dalam demokrasi modern.⁸⁷ Dengan demikian, kata “terbuka” dan “bertanggung jawab” dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan tersebut mencerminkan bahwa sejak awal sudah ada kesadaran dari pembuat undang-undang pentingnya penerapan *good governance* dalam pelaksanaan anggaran negara.

Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, UU Keuangan Negara menjabarkannya ke dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi; maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara sering

⁸⁷ Asia Link Europe Aid Co-operation Office, “*Human Rights & Good Governance*” dalam *Training on Administrative Law, Reading Material*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), hal 53.

disebut sebagai paket undang-undang yang menandai dimulainya reformasi pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 6 UU Keuangan Negara. Sebagian kekuasaan itu dikuasakan kepada menteri keuangan yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan lainnya dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Dengan demikian, presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executive Officer (CEO)*, menteri keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer (CFO)*, dan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers (COOs)*.

Pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat berpedoman pada Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Keppres pedoman pelaksanaan APBN masih menggunakan *dual budgeting* dengan membagi belanja rutin dan pembangunan. Hal tersebut tentu tidak sesuai dengan Undang-undang Keuangan dan Undang-undang Perbendaharaan Negara yang sudah menggunakan *unified budget*. Perubahan pertama dari Keppres Nomor 42 Tahun 2002 hanya mengubah Pasal 18 ayat (1) dan menambahkan enam pasal dalam Pasal 18 yang berkaitan dengan upaya peningkatan penerimaan pajak dan pembentukan Bank Data Nasional dan Nomor Identitas Tunggal. Sedangkan perubahan kedua hanya mengubah Pasal 5 ayat (4) dan ayat (5) bahwa pengangkatan pejabat perbendaharaan di kementerian negara/lembaga tidak harus di awal tahun anggaran dan penegasan pelarangan rangkap jabatan, menambahkan satu ayat pada Pasal 5 bahwa pengangkatan dan pemberhentian pejabat perbendaharaan di kementerian negara/lembaga tidak terikat tahun anggaran, serta mengubah Pasal 16 ayat (1) tentang kontrak tahun jamak.

Menurut pendapat penulis, pedoman pelaksanaan APBN yang rancu dengan undang-undang di atasnya akan menghambat pelaksanaan anggaran. Perubahan yang parsial dalam pedoman secara tidak langsung mempersulit pejabat perbendaharaan dan pihak lain yang berkepentingan dalam pelaksanaan anggaran. Seharusnya disusun pedoman baru yang disesuaikan dengan undang-undang yang berlaku, sehingga mempermudah pelaksanaan anggaran.

4.1 Tujuan Pelaksanaan Anggaran

Pelaksanaan anggaran (*budget execution*) menurut OECD adalah “... *the phase where resources are used to implement policies incorporated in the budget*”.⁸⁸ Pengertian tersebut dapat diterjemahkan bahwa pelaksanaan anggaran adalah tahap dimana sumber daya yang dimiliki digunakan untuk menerapkan kebijakan yang telah disatukan/ditetapkan dalam anggaran. Dalam pengertian tersebut terkandung makna bahwa anggaran berfungsi sebagai alat untuk menerapkan kebijakan suatu negara.

Hal yang menarik dalam hubungan antara perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran adalah “...*it is possible to implement poorly a well-formulated budget; it is not possible to implement well a badly formulated budget. Good budget preparation comes first, logically as well as chronologically.*”⁸⁹ Terlihat bahwa penekanan oleh OECD adalah perencanaan anggaran yang baik adalah hal yang mutlak untuk dapat tercapainya pelaksanaan anggaran yang baik. Sebaliknya suatu anggaran yang disusun dengan baik belum tentu dilaksanakan dengan baik. Dengan kata lain, anggaran yang direncanakan dengan baik akan menjadi tidak bermakna jika pelaksanaannya tidak sesuai yang direncanakan. Kedua pendapat tersebut bukan untuk dipertentangkan namun seharusnya saling melengkapi agar perencanaan dan pelaksanaan anggaran dapat dilaksanakan sebaik-baiknya. Pelaksanaan anggaran yang berhasil tergantung dari berbagai faktor, seperti kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan dalam lingkungan makro ekonomi, dan kapasitas pelaksanaan di instansi-instansi.

⁸⁸ OECD, *op.cit.*, hal. 209.

⁸⁹ *Ibid.*

Lebih lanjut dalam pelaksanaan anggaran perlu:⁹⁰

- a. Meyakinkan bahwa anggaran akan dilaksanakan sesuai dengan otorisasi yang telah dilakukan dalam undang-undang, baik dalam aspek keuangan maupun kebijakan.
- b. Menyesuaikan pelaksanaan anggaran dengan perubahan yang signifikan dalam lingkungan makro ekonomi.
- c. Menyelesaikan masalah yang terjadi dalam tahap pelaksanaan.
- d. Mengelola pembelian dan penggunaan sumber daya secara efisien dan efektif.

4.2 Asas-asas Umum Perbendaharaan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terdapat asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Dalam kaitan dengan pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat, asas-asas yang terkait adalah:

- a. Pengeluaran negara didasarkan atas undang-undang tentang APBN.
- b. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Dengan demikian, penting diperhatikan adanya asas spesialisitas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
- c. Semua pengeluaran negara, termasuk subsidi dan bantuan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah pusat, dibiayai dengan APBN. Hal ini berkaitan dengan fenomena adanya dana taktis, yaitu dana di luar anggaran (*extra budgetary account*) yang digunakan untuk membiayai pengeluaran tertentu (biasanya terkait dengan kesejahteraan pegawai atau kegiatan yang tak tersangka).
- d. Anggaran untuk membiayai pengeluaran yang sifatnya mendesak dan/atau tidak terduga disediakan dalam bagian anggaran tersendiri. Masih terkait dengan huruf c, salah satu motivasi untuk mengumpulkan dana taktis adalah berjaga-jaga apabila ada kegiatan yang harus dilakukan dengan segera,

⁹⁰ *Ibid.*

padahal kegiatan tersebut tidak tercantum dalam anggaran dan dengan demikian tidak dapat dibiayai. Dengan demikian penting bagi setiap instansi untuk memperhatikan asas universalitas, yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

- e. Kelambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN dapat mengakibatkan pengenaan denda dan/atau bunga.

Di samping itu, dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dicantumkan asas-asas umum yaitu efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Selanjutnya pada bagian penjelasan undang-undang ini disebutkan asas-asas umum yang lain yang dianut, yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru.

Dalam penjelasan diuraikan bahwa asas-asas yang dianut dalam UU Keuangan Negara adalah penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, dimana sebagian yang sudah lama dikenal tidak dicantumkan dalam batang tubuh (sebagai norma hukum) sedangkan yang baru (merupakan *best practise*) dicantumkan dalam batang tubuh undang-undang. Hal tersebut dapat dianggap sebagai penegasan adanya asas yang bertambah dibanding sebelumnya sehingga perlu dicantumkan dalam pasal undang-undang.

Namun demikian, terdapat kritik dengan kondisi tersebut. Menurut Paul Scholten sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*).⁹¹ Maria Farida I.S. menyatakan bahwa setelah reformasi terdapat kecenderungan memasukkan asas hukum atau asas pembentukan undang-undang ke dalam salah satu pasal atau dalam Bab Ketentuan Umum berarti sudah menjadikan asas sebagai norma hukum. Dengan demikian akan berakibat suatu sanksi apabila asas tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan.⁹²

Penulis cenderung setuju dengan praktek yang ada karena dengan memasukkan asas ke dalam pasal awal atau ketentuan umum suatu undang-undang diharapkan akan memudahkan pengguna undang-undang dalam

⁹¹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Per-Undang-Undang-an: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hal. 253.

⁹² *Ibid.*, hal. 264-265.

memahami dan melaksanakan undang-undang. Berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* berarti mempertegas arti pentingnya penerapan prinsip-prinsip *good governance*, namun sebaiknya asas yang dimasukkan harus diuraikan lebih lanjut dengan jelas di dalam pasal-pasal undang-undang dan dijelaskan pada bagian penjelasan. Alternatif yang dapat dipilih adalah dengan membuat peraturan tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pelaksanaan anggaran pemerintah pusat.

4.3 Tahap-tahap Pelaksanaan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam setiap tahap pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pembagian anggaran dan pemberian jatah pagu ke unit pengeluaran

Menurut Pasal 4 ayat (2) huruf a UU Nomor 1 Tahun 2004 menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berwenang menyusun dokumen pelaksanaan anggaran. Selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Undang-undang APBN yang telah ditetapkan menjadi landasan hukum bagi pemerintah untuk melaksanakan penerimaan dan pengeluaran anggaran pada tahun berikutnya. Selanjutnya Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) yang telah disepakati DPR ditetapkan dalam keputusan presiden tentang rincian APBN. Rincian APBN tersebut kemudian menjadi dasar bagi masing-masing kementerian negara/lembaga untuk menyusun konsep dokumen pelaksanaan anggaran yang disebut Dokumen Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

Konsep DIPA disampaikan kepada menteri keuangan selambat-lambatnya minggu kedua bulan Desember untuk disahkan paling lambat 31 Desember. Dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan oleh menteri keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, kuasa bendahara umum negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

DIPA sebagai dokumen pelaksanaan anggaran yang ditetapkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran (PA/KPA) dan telah disahkan Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan/Kepala Kantor Wilayah

Direktorat Jenderal Perbendaharaan dijadikan landasan pelaksanaan kegiatan dan anggaran bagi satuan kerja selama satu tahun anggaran. DIPA merupakan rujukan satuan kerja dalam melaksanakan kegiatan dan anggaran karena di dalam DIPA diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, rencana pencairan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan. Komponen jenis belanja yang tertuang dalam DIPA menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.05/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS) meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja beban bunga, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, belanja hibah, dan belanja lain-lain. Namun demikian, tidak semua jenis belanja terdapat dalam setiap DIPA satuan kerja kementerian negara/lembaga, akan tetapi sekurang-kurangnya setiap satuan kerja terdapat tiga jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang, dan belanja modal.

Dengan demikian seharusnya pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat merencanakan pelaksanaan kegiatan dan pembayaran pengeluaran, terlebih dalam DIPA telah dicantumkan rencana penarikan dana oleh satuan kerja dalam satu tahun anggaran. Dengan kata lain, DIPA juga berfungsi sebagai alat pengendali kegiatan dan anggaran bagi satuan kerja.

Dalam prakteknya setiap tahun masih terjadi keterlambatan penyerapan anggaran oleh satuan kerja dibandingkan dengan rencana pencairan dana yang sudah disahkan, sehingga fungsi DIPA dalam perencanaan pencairan dana tidak optimal. Kecenderungan yang terjadi adalah penyerapan anggaran yang lambat pada awal tahun anggaran, kemudian sedikit meningkat setelah semester satu, dan meningkat tajam menjelang akhir tahun anggaran. Penyerapan anggaran yang lambat berakibat pada kurang maksimalnya tujuan yang ingin dicapai dari belanja negara untuk meningkatkan daya beli masyarakat dan pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menunjukkan masih perlunya peningkatan efektifitas dan akuntabilitas pelaksanaan anggaran.

Dalam pelaksanaan anggaran terdapat kemungkinan pagu yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran diubah/direvisi. Revisi anggaran adalah perubahan atau pergeseran rincian anggaran belanja pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam Satuan Anggaran Per Satuan Kerja (SAPSK)

atau Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Revisi anggaran merupakan fleksibilitas dalam anggaran negara yang berguna untuk menyesuaikan antara perencanaan (prediksi) dengan kenyataan ketika pelaksanaan anggaran. OECD menyarankan agar revisi anggaran dibatasi untuk memudahkan dalam pengendalian anggaran. Revisi yang tidak dibatasi akan menyulitkan menteri keuangan yang bertugas mengendalikan pelaksanaan anggaran negara sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (2) huruf c UU Perbendaharaan Negara. Di samping itu, revisi anggaran juga dianggap sebagai salah satu hambatan dalam pelaksanaan anggaran belanja yang menyebabkan penyerapan anggaran terlambat dari yang direncanakan.

Peraturan tentang revisi anggaran diatur dengan peraturan menteri keuangan. Peraturan yang telah diterbitkan oleh menteri keuangan dalam mengatur revisi antara lain Peraturan Menteri Keuangan Nomor 06/PMK.02/2009 tentang Tata Cara Perubahan Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan Perubahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Tahun 2009 dalam rangka mengatur revisi anggaran tahun 2009. Pada tahun 2010 ditetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 69/PMK.02/2010 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun 2010.

2. Pembuatan komitmen

Untuk keperluan melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Menurut Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya berwenang menunjuk kuasa pengguna anggaran/pengguna barang (huruf b), dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran (huruf f). Selanjutnya pada Pasal 17 ayat (2) diatur bahwa untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005, menteri/pimpinan lembaga dalam melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran di satuan kerja mengangkat para pejabat perbendaharaan untuk melaksanakan kegiatan dan anggaran, yaitu kuasa pengguna anggaran (KPA) yang menerima pendelegasian kewenangan penggunaan anggaran pada kantor/satuan kerja, pejabat yang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran/penanggung jawab kegiatan/pejabat pembuat komitmen (PPK), pejabat yang melakukan pengujian dan perintah pembayaran/pejabat penguji SPM. Dalam rangka melaksanakan kegiatan yang relatif kecil dan untuk mengetahui daya serap pelaksanaan APBN maka ditetapkan bendahara pengeluaran. Selanjutnya untuk satuan kerja yang memiliki sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan telah ditetapkan sebagai instansi pengguna PNBP maka wajib menunjuk dan mengangkat bendahara penerimaan.

Pemisahan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan upaya penerapan prinsip akuntabilitas dan penciptaan mekanisme *check and balance*, sebagaimana diuraikan dalam penjelasan UU Nomor 1 Tahun 2004.⁹³

Konsekuensi pembagian tugas antara menteri keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada kementerian keuangan.

Pemisahan kewenangan administratif dari kewenangan kebendaharaan artinya kewenangan otorisator dan ordonator berada di pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran. Fungsi ordonator dijalankan oleh PPSPM di satuan kerja. Agar pelaksanaan kewenangan ordonator terlaksana dengan baik maka seorang PPSPM harus terhindar dari konflik kepentingan. PPSPM yang memegang kewenangan ordonator adalah (biasanya) bawahan dari KPA, sehingga muncul peluang terjadinya konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya. Demikian

⁹³ Indonesia, *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, bagian penjelasan.

pula bendahara pada satuan kerja yang menurut Pasal 21 ayat (4) UU Nomor 1 Tahun 2004 wajib menolak perintah bayar dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran apabila persyaratan tidak dipenuhi, harus mempunyai integritas yang tinggi dalam melaksanakan tugas dan menghindari konflik kepentingan.

Pada tahapan pembuatan komitmen sering kali terjadi hambatan dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat. Proses pengadaan barang dan jasa pemerintah yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2007 masih perlu disempurnakan. Pada tanggal 6 Agustus 2010 diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan peraturan sebelumnya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku sejak tanggal 1 Januari 2011.

Menurut Hermawan, antara lain terdapat enam arah perubahan dari revisi *Presidential Decree* tentang pengadaan barang/jasa, yaitu:⁹⁴

- a) Menciptakan iklim yang kondusif untuk persaingan sehat, efisiensi belanja negara, dan mempercepat pelaksanaan APBN/APBD. Hal ini tercermin dari *threshold* yang diperbesar untuk lelang sederhana dan seleksi sederhana, persyaratan pelelangan yang lebih dipermudah. Kemudian dimungkinkannya pelaksanaan pelelangan/seleksi sebelum tahun anggaran, walaupun SPPBJ (Surat Penunjukkan Penyedia Barang/Jasa) diterbitkan setelah DIPA/DPA disahkan.
- b) Penyederhanaan aturan, sistem, metoda dan prosedur dengan tetap memperhatikan *good governance*, juga diperkenalkan pengadaan yang berwawasan lingkungan. Dengan menghapuskan metoda pemilihan langsung menjadi pelelangan sederhana, mendorong pelaksanaan *e-announcement*, *e-procurement*, *e-catalogue* dan konsep ramah lingkungan.

⁹⁴ Hermawan, "Mendongkrak Penyerapan Anggaran Semester II", <http://www.lkpp.go.id/v2/contentlist-detail.php?mid=3556899059&id=0813210351>, diakses 10-12-2010.

- c) Pengaturan yang mempercepat proses pengadaan yang berarti juga mempercepat proses penyerapan anggaran. Hal tersebut tercermin dari lelang sederhana yang cukup menghemat waktu pengadaan, semua pengadaan hampir menggunakan pascakualifikasi, kecuali untuk pekerjaan kompleks. Dimungkinkannya pembiayaan bersama pusat dan daerah (*co-financing*) sepanjang diperlukan.
- d) Mendorong terjadinya inovasi, tumbuh suburnya ekonomi kreatif, kemandirian industri strategis, serta keberpihakan pada Usaha Kecil Menengah (UKM). Terlihat jelas dengan munculnya pengaturan mengenai swakelola dan metode sayembara/kontes untuk mendorong inovasi dan ekonomi kreatif berkembang serta mengharuskan pengadaan alutsista TNI dan almatsus Polri oleh Industri strategis dalam negeri, untuk paket pekerjaan untuk UKM naik dari Rp. 1 milyar menjadi Rp 2,5 milyar.
- e) Klarifikasi aturan pengadaan yang belum jelas. Jenis-jenis pengadaan, besaran uang muka, kelengkapan data administrasi, penggunaan metode evaluasi, kondisi kahar (*force majeure*), penyesuaian harga (*price adjustment*), dan beberapa aturan rinci telah lebih diperjelas.
- f) Memperkenalkan sistem *reward & punishment* yang lebih adil. Hal ini terlihat dengan pengaturan yang mensyaratkan insentif yang wajar kepada Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) termasuk anggota Unit Layanan Pengadaan (ULP), memberlakukan jaminan sanggahan banding, dan penegasan kapan aparat hukum seyogyanya masuk dalam kasus pengadaan.

3. Akuisisi dan verifikasi (atau sertifikasi)

Dalam Pasal 21 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara diatur bahwa pembayaran atas beban APBN tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima. Pada tahap akuisisi dan verifikasi, barang dan/atau jasa diserahkan dan diverifikasi kesesuaian antara barang/jasa dengan kontrak atau order. Barang/jasa diserahterimakan/diselesaikan dinyatakan dengan Berita Acara Serah Terima Barang/Jasa, atau barang sudah diterima dengan jumlah yang cukup dan kualitas sesuai yang diminta, dan ditandatangani oleh penerima barang dalam hal pengadaan/pembelian/kegiatan. Dalam belanja yang lain, maka verifikasi tetap

dilaksanakan terhadap dokumen pendukung yang dipersyaratkan sebelum dimintakan pembayaran.

4. Pembayaran

Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang (sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara):

- a. menguji kebenaran material surat-surat bukti mengenai hak pihak penagih;
- b. meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/perjanjian pengadaan barang/jasa;
- c. meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;
- d. membebaskan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. memerintahkan pembayaran atas beban APBN.

Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud (sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UU Perbendaharaan Negara). Dengan demikian, apabila dalam pelaksanaan tugasnya, pejabat tersebut mengakibatkan kerugian negara, maka yang bersangkutan harus mengganti kerugian negara yang ditimbulkannya.

Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat memerintahkan pembayaran atas beban APBN. Sedangkan pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh bendahara umum negara/kuasa bendahara umum negara. Dalam rangka pelaksanaan pembayaran yang diajukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran maka bendahara umum negara/kuasa bendahara umum negara berkewajiban untuk (sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU Perbendaharaan Negara):

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran;

- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan;
- d. memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara;
- e. menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

Apabila dibandingkan antara kewenangan pihak pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan tugas bendahara umum, terlihat bahwa bendahara umum negara dan pejabat selainya yang ditunjuk sebagai kuasa bendahara umum negara dimaksudkan bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Dalam hal ini, menteri keuangan selaku bendahara umum negara disebut pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan.⁹⁵

Pengaturan mekanisme pembayaran atas beban APBN diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran dalam Pelaksanaan APBN dan petunjuk pelaksanaannya yaitu Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan atas Beban APBN.

Pembayaran belanja pemerintah pusat dapat dilakukan dengan cara pembayaran langsung (LS) atau tunai. Pembayaran langsung (LS) adalah dengan cara pemindahbukuan dari rekening kas negara ke rekening pihak ketiga/penyedia barang melalui KPPN berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang diajukan oleh KPA. Cara kedua adalah dengan tunai atau penerbitan cek oleh bendahara pengeluaran kepada pihak ketiga/penyedia barang yang dananya berasal dari Uang Persediaan (UP) yang dikelola oleh bendahara. Pembayaran yang nilainya di atas Rp. 10.000.000,- wajib dilaksanakan dengan langsung. Namun demikian pembayaran langsung tidak selalu harus menunggu untuk

⁹⁵ Indonesia, *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*, bagian penjelasan.

transaksi di atas Rp. 10.000.000,- tetapi dapat dilaksanakan sepanjang memenuhi syarat pembayaran langsung yang diatur oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Mekanisme pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Atas Beban APBN dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Semua tagihan yang membebani anggaran belanja negara harus dilakukan berdasarkan bukti-bukti yang sah (kuitansi pembayaran) dan dibubuhi meteri secukupnya sesuai ketentuan perundang-undangan tentang bea meterai.
- b. Kuitansi pembayaran dibuat berdasarkan harga/nilai barang/jasa yang disepakati bersama antara PPK dan Penyedia Barang/Jasa menurut SPK/Kontrak/Perjanjian/Pesanan yang ditandatangani bersama di atas meterai sesuai ketentuan yang berlaku, atau berdasarkan harga jual toko jika dilakukan pembelian/pengadaan langsung.
- c. Penulisan kuitansi pada bagian angka dan huruf dari nilai pembelian/pembayaran, jumlah (kuantitas) barang, dan tanggal tidak boleh ada coretan atau *tip-ex*/perbaikan.
- d. Surat Permintaan Pembayaran (SPP) dibuat setelah barang/jasa diserahkan/diselesaikan yang dinyatakan dengan Berita Acara Serah Terima Barang/Jasa, atau barang sudah diterima dengan jumlah yang cukup dan kualitas sesuai yang diminta, dan ditandatangani oleh penerima barang dalam hal pengadaan/pembelian/kegiatan dilakukan secara langsung tanpa SPK (untuk transaksi yang tidak melebihi Rp. 5.000.000,-).
- e. SPP ditandatangani KPA/PPK dan dilampiri persyaratan sebagaimana yang ditentukan sesuai peruntukannya.
- f. SPP dan dokumen kelengkapan disampaikan kepada PPSPM satuan kerja untuk dilakukan penelitian dan pengujian.
- g. SPP yang telah memenuhi persyaratan pembayaran selanjutnya diterbitkan SPM oleh PPSPM, kemudian diajukan ke KPPN dengan dilampiri dokumen pendukung. SPM yang diajukan harus sudah memperhitungkan pajak yang diwajibkan atas transaksi belanja sesuai peraturan perpajakan.

- h. SPM yang tidak memenuhi persyaratan formal dan substantif dikembalikan kepada KPA untuk diperbaiki/dilengkapi persyaratannya.
- i. SPM yang memenuhi persyaratan formal dan substantif diterbitkan SP2D oleh KPPN sebesar nilai bersih (*netto*), yaitu jumlah kotor (*bruto*) dikurangi potongan-potongan yang harus dilunasi pihak ketiga/penyedia barang.
- j. SP2D yang diterbitkan KPPN disampaikan kepada Bank Operasional mitra kerja KPPN.
- k. Bank Operasional (BO) mitra kerja KPPN akan memindahbukukan pembayaran dari rekening kas negara ke rekening penyedia barang/jasa/pihak ketiga pada bank penerima.
- l. Pihak ketiga/penyedia jasa akan menerima berita kredit dari bank penerima.

Dari mekanisme pelaksanaan pembayaran belanja dapat disimpulkan bahwa dalam proses pelaksanaan anggaran belanja terdapat interaksi antara unsur-unsur dalam *good governance*, yaitu masyarakat, swasta, pemerintah. Swasta dan masyarakat menyerahkan barang/jasa kepada pemerintah dan sekaligus menerima pelayanan publik yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah. Dengan kata lain, dalam pelaksanaan anggaran belanja penerapan prinsip partisipasi masyarakat dan swasta mutlak diperlukan karena tidak mungkin pemerintah memproduksi sendiri kebutuhan pengadaan barang dan jasa. Hal yang harus ditingkatkan adalah semakin memperluas kesempatan partisipasi masyarakat dan swasta sehingga kesempatan untuk berpartisipasi tidak dikuasai oleh pihak-pihak tertentu. Menurut penulis, akan lebih baik jika dalam mekanisme pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat diatur mengenai transparansi dan ketersediaan informasi yang memadai. Transparansi dan keterbukaan informasi tersebut dapat diwujudkan dengan diberikannya hak konfirmasi kepada masyarakat dan swasta kepada KPPN atas permintaan pembayaran yang dimintakan kepada satuan kerja. Misalnya, ketika pihak ketiga mengajukan permintaan pembayaran atas pekerjaan yang telah diselesaikan, maka satuan kerja memberikan bukti tanda terima kepada pihak ketiga dan juga mengirimkannya kepada KPPN. Dengan demikian, pihak ketiga dapat meminta konfirmasi ke KPPN yang sekaligus sebagai bentuk pengawasan atas pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat.

Kepastian waktu pembayaran kepada pihak ketiga/penyedia jasa adalah hal yang penting. *Good governance* dalam konteks pengelolaan keuangan negara tidak boleh identik dengan proses pencairan anggaran yang lama dan rumit, tetapi harus diwujudkan dalam proses yang tepat waktu dan relatif sederhana dengan tetap memperhatikan asas keputusan dan kepastian. Dalam Perdirjen Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 pada Pasal 12 ayat (2) diatur tentang kepastian waktu pengembalian SPM kepada KPA ketika SPM yang diajukan tidak memenuhi syarat untuk diterbitkan SP2D. Selanjutnya pada Pasal 13 ayat (2) diatur batas waktu penerbitan SP2D atas SPM yang memenuhi syarat pencairan.

Dalam konteks penerapan *good governance* kepastian waktu pelayanan masih perlu penyempurnaan dikarenakan pengaturan batas waktu masih parsial. Sampai dengan APBN tahun 2009 belum diaturnya batas waktu pelayanan yang utuh sejak pengajuan permintaan pembayaran dari pihak ketiga/penyedia barang sampai dengan uang pembayaran diterima oleh penyedia barang. Upaya perbaikan pelayanan publik menuju terwujudnya *good governance* telah dilakukan dengan penetapan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.05/2010 yang mulai berlaku pada tanggal 1 Oktober 2010 tentang Penyelesaian Tagihan atas Beban APBN pada satuan kerja yang mengatur antara lain batas waktu penyelesaian tagihan, penyampaian SPM ke KPPN, tanggung jawab KPA, serta sanksi jika ada tindakan pejabat perbendaharaan yang mengakibatkan keterlambatan penyelesaian tagihan.

Pasal 21 UU Perbendaharaan Negara mengatur tentang kewajiban bendahara pengeluaran. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh bendahara pengeluaran. Bendahara pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara dalam rangka pelaksanaan APBN pada satuan kerja kementerian negara/lembaga.

Bendahara pengeluaran melaksanakan pembayaran dari uang persediaan yang dikelolanya setelah:

- a. meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran;
- b. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam perintah pembayaran;
- c. menguji ketersediaan dana yang bersangkutan.

Bendahara pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran apabila persyaratan-persyaratan di atas tidak dipenuhi. Bendahara pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Dengan demikian, apabila terjadi kelalaian atau kecurangan yang mengakibatkan kerugian negara/daerah, penggantian atas kerugian tersebut menjadi tanggung jawab bendahara yang bersangkutan. Dengan kata lain, beban penggantian tersebut tidak dapat digeser menjadi beban kantor atau organisasi.

Dalam pelaksanaan operasional penerimaan dan pengeluaran negara, bendahara umum negara dapat membuka rekening penerimaan dan rekening pengeluaran pada bank umum, lembaga keuangan lain, atau badan hukum non keuangan. Rekening pengeluaran pada bank umum diisi dengan dana yang bersumber dari rekening kas umum negara pada bank sentral. Jumlah dana yang disediakan pada rekening pengeluaran tersebut disesuaikan dengan rencana pengeluaran untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang telah ditetapkan dalam APBN.

4.4 Penerapan Prinsip-prinsip *Good Governance*

Penelitian ini didasarkan pada prinsip-prinsip/asas-asas *good governance* yang disusun oleh Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), yaitu demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, serta kewajaran dan kesetaraan. Sejak tahun 1999 telah diberlakukan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang antara lain memuat tentang Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (AAUPPB). Namun demikian, dalam pelaksanaannya ternyata tidak efektif dalam mendorong terwujudnya *good governance*, meskipun UU Nomor 28 Tahun 1999 adalah peraturan perundang-undangan yang mengikat penyelenggara negara. Harapan ke depan untuk memperbaiki keadaan tersebut

adalah dengan disusunnya Rancangan Undang-undang tentang Administrasi Negara, yang diharapkan akan mempercepat tercapainya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

1. Demokrasi

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) memberikan definisi bahwa asas demokrasi mengandung tiga unsur pokok yaitu partisipasi, pengakuan adanya perbedaan pendapat dan perwujudan kepentingan umum. Asas demokrasi harus diterapkan dalam proses pemilihan dan dipilih sebagai penyelenggara negara dan juga dalam proses penyelenggaraan negara.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan ketiga tanggal 9 November 2001 telah memberikan landasan hukum yang kuat dalam rangka penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Hal tersebut karena secara jelas diatur bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan usaha perwujudan kepentingan umum.

Partisipasi masyarakat dalam APBN tercermin dari pembahasan dan persetujuan DPR sebagai wakil rakyat dalam perencanaan APBN. DPR dapat dikatakan lebih dominan dibandingkan dengan pemerintah dalam penyusunan APBN karena mempunyai hak budget. Dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat, partisipasi langsung swasta dan masyarakat harus didorong oleh pemerintah, sehingga terjadi keseimbangan peran. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan harus berpartisipasi secara aktif dalam memberikan masukan dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat dan meningkatkan pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah.

Penerapan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan anggaran antara lain didukung dalam Keppres Nomor 42 Tahun 2002 yaitu pada Pasal 12 ayat (1) huruf c yaitu pelaksanaan anggaran belanja harus mengutamakan penggunaan produksi dalam negeri. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat juga meningkatkan daya beli masyarakat dan mendorong produktifitas swasta, sehingga mendorong terwujudnya kesejahteraan rakyat.

2. Transparansi

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) memberikan definisi bahwa asas transparansi diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat dan dunia usaha terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara objektif. Transparansi diperlukan dalam rangka penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Penyediaan informasi melalui sistem informasi dan dokumentasi harus dapat dengan mudah diakses oleh pilar di luar pemerintah.

Dalam praktek pembahasan RAPBN oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan secara tertutup. Penetapan APBN oleh DPR diatur dalam UU Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 155 sampai dengan Pasal 163. Menurut Pasal 200 diatur bahwa pada dasarnya semua rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali rapat tertentu yang dinyatakan tertutup, sehingga sebaiknya semua rapat dalam rangka pembahasan anggaran bersifat terbuka. Tidak adanya transparansi dalam penetapan APBN oleh DPR berpotensi penyimpangan. Seharusnya transparansi harus diterapkan agar mendorong partisipasi publik. Partisipasi publik baik secara langsung ataupun tidak langsung penting untuk memperkuat fungsi DPR sebagai lembaga yang mengimbangi kebijakan pemerintah. Semakin tinggi partisipasi publik, semakin memudahkan tugas DPR.

Akibat nyata dari tidak transparannya dalam perencanaan anggaran adalah dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat masih terdapat belanja negara yang tidak efisien. Dalam tahap pelaksanaan sering kali pelaksana belanja negara beralasan bahwa anggaran untuk kegiatan yang dianggap sebagai pemborosan tersebut sudah disetujui dan tersedia, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat berarti kurangnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran.

DPR merupakan badan publik yang harus tunduk pada UU Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang diberlakukan mulai 30 April 2010, sehingga wajib mengumumkan Informasi secara berkala, paling tidak sekali enam bulan yang meliputi: *pertama* informasi yang berkaitan dengan badan publik, *kedua* informasi mengenai kegiatan dan kinerja badan publik terkait,

ketiga informasi mengenai laporan keuangan, dan *keempat* informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (sebagaimana diatur dalam Pasal 9).

Dalam Pasal 11 ayat (1) diamanatkan bahwa badan publik wajib menyediakan informasi publik setiap saat yang meliputi: *pertama* daftar seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan, *kedua* hasil keputusan badan publik dan pertimbangannya, *ketiga* seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya, *keempat* rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan badan publik, dan *kelima* perjanjian badan publik dengan pihak ketiga dan seterusnya.

DPR seharusnya menjadi contoh implementator UU Keterbukaan Informasi Publik. Pimpinan DPR harus mempersiapkan kondisi agar undang-undang tersebut dapat dilaksanakan secara baik. Oleh sebab itu, Setjen DPR harus didesain menjadi institusi profesional mengelola dan mendokumentasikan informasi, terbuka, dan melayani hak untuk diketahui rakyat. Harapannya, keterbukaan dapat meminimalisir perilaku *selfishness* (memfasilitasi diri sendiri) para anggota DPR dengan anggaran yang luar biasa besar.

Pada dasarnya pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat juga merupakan pelayanan publik, sehingga pemerintah diharapkan terbuka dalam memberikan pelayanan. menurut UU Nomor 28 Tahun 1999 asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Pelayanan publik dalam pelaksanaan anggaran pemerintah pusat antara lain pelayanan pencairan dana yang dilaksanakan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Berdasarkan definisi di atas maka KPPN selaku instansi pelayanan publik harus juga menerapkan asas transparansi. Penerapan asas transparansi dalam pelayanan pencairan dana ditandai dengan ditetapkannya Keputusan Dirjen Perbendaharaan Nomor KEP-297/PB/2007 tentang Standar Prosedur Operasi. Dengan penerapan standar prosedur operasi maka terdapat kepastian prosedur dan waktu atas layanan yang dilaksanakan KPPN.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya bahwa dalam konteks penerapan *good governance* kepastian waktu pelayanan masih perlu penyempurnaan dikarenakan pengaturan batas waktu pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat masih parsial. Sampai dengan APBN tahun 2009 belum diaturnya batas waktu pelayanan yang utuh sejak pengajuan permintaan pembayaran dari pihak ketiga/penyedia barang sampai dengan uang pembayaran diterima oleh penyedia barang. Upaya perbaikan pelayanan publik menuju terwujudnya *good governance* telah dilakukan dengan penetapan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.05/2010 tentang Penyelesaian Tagihan atas Beban APBN pada Satuan Kerja yang mulai berlaku pada tanggal 1 Oktober 2010 yang mengatur antara lain batas waktu penyelesaian tagihan, penyampaian SPM ke KPPN, tanggung jawab KPA, serta sanksi jika ada tindakan pejabat perbendaharaan yang mengakibatkan keterlambatan penyelesaian tagihan.

Tuntutan masyarakat akan transparansi pelaksanaan anggaran pemerintah pusat semakin tinggi. Pemerintah juga mendukung peningkatan penerapan transparansi dengan memberlakukan Undang-undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berlaku sejak 30 April 2010. Dalam prakteknya pemerintah masih ragu-ragu dalam membuka informasi anggaran. Hasil studi Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) yang meminta informasi DIPA 2010 kepada 69 dari 163 badan publik di Indonesia sejak Juni dan Juli 2010. Badan publik yang dimintai informasi terdiri dari eksekutif (34 kementerian), legislatif (MPR, DPR, DPD), yudikatif dan penegak hukum (KPK, Kejaksaan, Kepolisian, MA dan MK), lembaga pemerintahan non kementerian (19 dari 22) dan badan lain seperti komisi, dewan dan komite (9 dari 56).⁹⁶ Hasilnya sebanyak 41 dari 69 badan publik tidak merespon ketika dimintai informasi mengenai Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2010. Sementara, ada 13 badan publik yang merespon tetapi tidak memberikan DIPA dan 15 badan publik yang merespon dan memberikan DIPA.

⁹⁶ Forum Indonesia Untuk Transparansi Indonesia, "41 Badan Publik Masih Tertutup Soal Informasi Anggaran", http://www.budget-info.com/index.php?option=com_content&view=article&id=430%3Afitra-41-badan-publik-masih-tertutup-soal-informasi-anggaran&catid=60%3Aberita-anggaran&Itemid=188&lang=in, diakses 10-12-2010

3. Akuntabilitas

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) memberikan definisi bahwa asas akuntabilitas diperlukan agar setiap lembaga negara dan penyelenggara negara melaksanakan tugasnya secara jujur dan terukur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berlaku serta menghindarkan penyalahgunaan wewenang. Akuntabilitas disebut sebagai “simbol” dari *good governance*, baik di sektor publik maupun swasta. Kata “bertanggungjawab” Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan mencerminkan bahwa sejak awal sudah ada kesadaran dari pembuat undang-undang pentingnya penerapan *good governance* dalam pelaksanaan APBN. Akuntabilitas merupakan salah satu asas dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penerapan akuntabilitas antara lain adanya pejabat-pejabat perbendaharaan dengan dibarengi pemisahan tugas dan kewenangan dalam pelaksanaan anggaran belanja.

Penjelasan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, asas akuntabilitas diartikan sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas akuntabilitas dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diartikan proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik bahwa pengertian akuntabilitas adalah penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Atas pelaksanaan APBN, dalam rangka penerapan prinsip akuntabilitas maka menteri keuangan mempunyai tugas sesuai Pasal 8 huruf (g) UU Keuangan Negara menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban

pelaksanaan APBN. Selanjutnya pada Pasal 9 huruf (g) menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang bertugas menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Laporan yang harus dibuat pada semester pertama pelaksanaan APBN diatur pada Pasal 27 ayat (1) yaitu pemerintah pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya; serta ayat (2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.

Selanjutnya pada akhir tahun anggaran maka sesuai Pasal 30 ayat (1) presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pada ayat (2) diatur jenis laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

Pasal 32 ayat (1) mesyaratkan bahwa bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Pada ayat (2) diatur bahwa standar akuntansi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

UU Nomor 1 Tahun 2004 dalam Pasal 55 mengatur laporan keuangan yang harus disusun oleh menteri keuangan dan menteri/pimpinan lembaga, selengkapnya adalah:

1. Menteri keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
2. Dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. Menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing.
 - b. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada menteri keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - c. Menteri keuangan selaku bendahara umum negara menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat;
 - d. Menteri keuangan selaku wakil pemerintah pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.
3. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 4. 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.
 5. Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah.
4. Budaya hukum

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) menjelaskan bahwa asas budaya hukum harus dibangun agar lembaga negara dan penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya selalu didasarkan pada keyakinan untuk berpegang teguh pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga setiap lembaga negara mempunyai kewajiban membangun sistem dan budaya hukum yang berkelanjutan baik dalam proses penyusunan dan penetapan perundang-undangan serta kebijakan publik maupun dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban, yang dilakukan atas dasar kepentingan umum dan dilaksanakan secara konsekuen.

Penerapan asas budaya hukum dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat antara lain terlihat dalam pengenaan sanksi jika ada kerugian negara, contohnya apabila terjadi kelalaian atau kecurangan bendahara atas dana yang dikelolanya yang mengakibatkan kerugian negara/daerah maka penggantian atas kerugian tersebut menjadi tanggung jawab bendahara yang bersangkutan.

Asas profesionalitas dalam UU Nomor 1 Tahun 2003, UU Nomor 25 Tahun 2009 dan UU Nomor 28 Tahun 1999 juga mencerminkan penerapan prinsip budaya hukum. Hal ini sesuai pedoman pelaksanaan dalam pedoman umum *good public governance* yang disusun KNKG. Artinya pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat, pemerintah harus menjalankan tugas dan kewajibannya secara profesional, jujur dan taat asas, sehingga terhindar dari praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme. KPPN dalam melaksanakan pelayanan publik terkait pelaksanaan anggaran pemerintah pusat terikat pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PM.5/2007 tentang Kode Etik Pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

5. Kewajaran dan kesetaraan

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) memberikan penjelasan bahwa asas kewajaran dan kesetaraan diperlukan untuk mewujudkan pola kerja lembaga negara dan penyelenggara negara yang lebih adil dan bertanggung jawab. Selain itu kewajaran dan kesetaraan juga diperlukan agar pemangku kepentingan dan masyarakat lebih menaati hukum dan dihindari adanya benturan kepentingan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya lembaga negara dan penyelenggara negara harus senantiasa memperhatikan kepentingan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

Dalam melaksanakan pencairan dana maka KPPN dalam menerapkan asas kewajaran dan kesetaraan dengan standar pelayanan menurut Keputusan Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor KEP-297/PB/2007 tentang Standar Prosedur Operasi. Kewajaran dalam waktu pelayanan pencairan dana juga diatur dalam standar prosedur operasi. Untuk meningkatkan standar pelayanan publik dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat maka diberlakukan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 170/PMK.05/2010 yang mulai berlaku pada tanggal 1

Oktober 2010 tentang Penyelesaian Tagihan atas Beban APBN pada Satuan Kerja yang mengatur antara lain batas waktu penyelesaian tagihan, penyampaian SPM ke KPPN, tanggung jawab KPA, serta sanksi jika ada tindakan pejabat perbendaharaan yang mengakibatkan keterlambatan penyelesaian tagihan.

Penghindaran dari konflik kepentingan dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat dapat diketahui pada Pasal 10 ayat (5) UU Perbendaharaan Negara yaitu “bendahara penerimaan/pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/ penjualan tersebut”. Dengan demikian diharapkan bendahara akan melaksanakan tugasnya dengan profesional.

4.5 Hambatan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja

Pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat hampir dapat dipastikan bahwa setiap bulan-bulan terakhir tahun anggaran terjadi peningkatan tajam pencairan dana. Trennya adalah tiga bulan terakhir selalu melonjak dengan sangat tajam. Pada semester kedua terutama ditiga bulan terakhir, penyerapan anggaran melonjak dengan drastis, bahkan ada yang berpendapat terkesan agak dipaksakan.⁹⁷ Artinya rencana penarikan yang tercantum dalam DIPA yang sudah direncanakan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dan disetujui oleh menteri keuangan tidak dilaksanakan sesuai perencanaan. Pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat tidak sesuai perencanaan mungkin karena proses perencanaan yang kurang realistis ataupun adanya efisiensi dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat. Sebagaimana diuraikan OECD bahwa perencanaan yang baik harus ada sebelum dapat diwujudkan pelaksanaan anggaran yang baik.

Implikasi kondisi penyerapan anggaran yang rendah dan tidak proporsional antara lain:⁹⁸

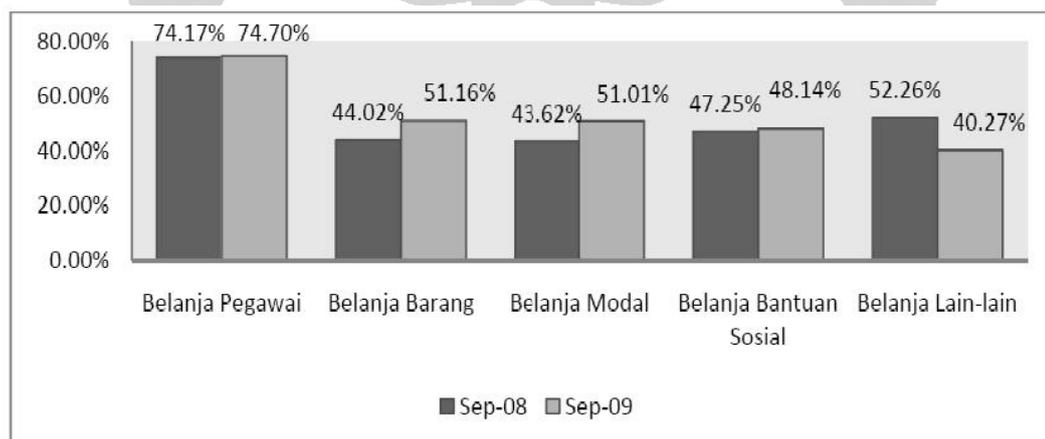
⁹⁷ Hermawan, *op. cit.*

⁹⁸ Bank Indonesia, “Evaluasi Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Pusat, DAU, DAK Tahun Anggaran 2009”, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/7AF7FC4F-1647-4375-8118-F68FBFEACABC/18293/evaluasirealisasianggaranbelanjapemerintah.pdf>, diakses 1-12-2010.

- a. Kegiatan yang tidak segera dilakukan pada awal tahun anggaran menyebabkan program pemerintah dan/atau pelayanan publik tidak dapat terlaksana secara cepat.
- b. Penundaan pencairan dana untuk belanja barang/jasa menyebabkan fungsi stimulus fiskal dan *multiplier effect* dari belanja pemerintah terhadap aktivitas perekonomian masyarakat tidak optimal pada awal tahun anggaran.
- c. Penumpukan tagihan kepada negara pada akhir tahun anggaran menyebabkan beban yang berat terhadap penyediaan uang/kas pemerintah, sehingga dapat memungkinkan terjadinya *cash mismatch*.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan mengungkapkan data lambatnya penyerapan anggaran belanja pemerintah pusat TA 2008 dan 2009.⁹⁹ Penyerapan dana Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN TA 2009 sampai dengan akhir September 2009 baru mencapai sekitar 55,09%. Rendahnya penyerapan belanja terutama disebabkan karena masih minimnya belanja kementerian negara/lembaga terutama pada belanja barang dan belanja modal. Berikut ini disajikan penyerapan dana APBN TA 2009 sampai dengan akhir September 2009 dibandingkan dengan penyerapan dana APBN TA 2008 sampai dengan akhir September 2008:

Gambar 4.1 Penyerapan Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Per 30 September Tahun 2008 dan 2009



Sumber : Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan

⁹⁹ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "Hambatan-Hambatan Dalam Penyerapan APBN Tahun Anggaran 2009", ftp://ftp1.perbendaharaan.go.id/.../percepatan_penyerapan_APBN_Tahun_Anggaran_2009_ver2.pdf, diunduh 1-12-2010.

Pusat Kebijakan APBN Kementerian Keuangan telah melakukan penelitian penyerapan anggaran yang lambat pada awal tahun. Hasil penelitian tersebut menyebutkan penyebab lambatnya penyerapan anggaran antara lain adalah:¹⁰⁰

- a. Permasalahan di internal kementerian negara/lembaga, antara lain yaitu lemahnya koordinasi antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran, kurang memahami mekanisme pencairan dana, faktor kehati-hatian dalam pengelolaan anggaran, satuan harga yang ditetapkan sering tidak sesuai kebutuhan riil, terlambat mengusulkan Standar Biaya Khusus (SBK).
- b. Terkait pelaksanaan pengadaan barang dan jasa, antara lain adanya perencanaan kegiatan/proyek yang kurang baik yang ditandai dengan tidak ada kerangka acuan kerja (TOR) dan rincian anggaran biaya (RAB) yang mengakibatkan terjadinya ketidaksesuaian antara kebutuhan dan alokasi anggaran pada kegiatan tersebut, spesifikasi teknis barang/jasa tidak ada/tidak jelas, biaya di lapangan tidak sesuai dengan Standar Biaya Umum dan Standar Biaya Khusus (mengakibatkan terbatasnya peserta lelang, pelelangan ulang, menjadi temuan auditor), banyaknya sanggahan dalam proses lelang, banyaknya pengaduan LSM ke Polri dan Kejaksaan, kurangnya sosialisasi mekanisme pengadaan barang dan jasa; kurangnya panitia pengadaan yang bersertifikat, masalah pengadaan/pembebasan lahan/tanah, tidak seimbang nya risiko pekerjaan dengan imbalan yang diterima oleh pejabat pelaksana pengadaan, dan kehati-hatian pejabat pengadaan barang dan jasa mengambil tindakan.
- c. Terkait DIPA dan proses revisi, antara lain karena rencana kegiatan yang belum dilengkapi dengan TOR, RAB, data pendukung, usulan kegiatan yang dibatasi (antara lain pengadaan kendaraan dan pembangunan gedung), penggunaan PHLN yang belum efektif (*loan agreement* belum ditandatangani atau belum ada nomor *register*), pemanfaatan PNBPN yang tidak sesuai dengan dasar hukum penggunaan PNBPN.

¹⁰⁰ Adrianus Dwi Siswanto, Sri Lestari Rahayu, "Faktor-Faktor Penyebab Rendahnya Penyerapan Belanja Kementerian/Lembaga TA 2010", <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20100920095054911292040>, hal. 8-10., diunduh 12-10-2010.

- d. Penyebab lainnya, seperti adanya peningkatan alokasi belanja kementerian negara/lembaga pada saat terjadi perubahan APBN sebagaimana tertuang dalam APBN-Perubahan, penyebab pemblokiran anggaran (dikarenakan pembangunan gedung/jalan/jembatan belum dilengkapi *detail design*, kegiatan yang memerlukan dasar hukum pelaksanaannya, kegiatan yang duplikasi dengan kegiatan instansi lain, pembayaran eskalasi yang belum ada audit dari BPKP, bantuan tanggap darurat yang belum ada peruntukannya, penyediaan alokasi anggaran untuk selisih kurs pada atase perdagangan di luar negeri.

Dari uraian masalah sebelumnya dapat disimpulkan bahwa masih banyak hal yang perlu disempurnakan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja. Berdasarkan berbagai hambatan tersebut peneliti Pusat Kebijakan APBN memberikan solusi yang komprehensif untuk mengatasi masalah penyerapan anggaran yang lambat pada awal tahun, yaitu:¹⁰¹

- a. Penetapan KPA, PPK, Pejabat Penerbit SPM dan Bendahara Pengeluaran bersamaan dengan penerbitan DIPA (tanggal 1 Januari).
- b. Meningkatkan kapasitas SDM terkait pengelolaan anggaran serta pengadaan barang dan jasa.
- c. Penyusunan perencanaan anggaran yang lebih baik.
- d. Meminimalkan pemblokiran anggaran.
- e. Mempercepat proses revisi anggaran.

Berbagai kendala yang masih terjadi dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat menjadi indikator bahwa *good governance* dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat belum terwujud. Perlu ditegaskan bahwa untuk mencapai *good governance* dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat hanya dapat tercapai apabila perencanaan anggaran sudah dilaksanakan dengan baik. Untuk mencapai perencanaan anggaran yang baik, penulis berpendapat prinsip transparansi harus diterapkan lebih baik sehingga mendorong partisipasi positif dari masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan anggaran.

Dari uraian di atas disimpulkan bahwa diperlukan suatu keterpaduan antara sistem perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Berdasarkan asas legalitas yang

¹⁰¹ *Ibid.* hal. 11.

dianut dalam negara hukum¹⁰², maka perubahan peraturan perundang-undangan mutlak dilakukan secara terus-menerus untuk menyesuaikan dengan perkembangan dan untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat. Di samping itu, diperlukan suatu sistem perencanaan dan penganggaran yang terpadu. Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB) dan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan sebagai *leading institutions* sejak tahun 2004 melaksanakan reformasi keuangan negara khususnya di bidang perbendaharaan dan anggaran melalui Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) *Project* sebagai bagian dari *Government Financial Management and Revenue Administration Project* (GFMRAP).¹⁰³

SPAN *Project* adalah proyek jangka panjang yang meliputi pembangunan sistem perbendaharaan dan anggaran negara yang sesuai dengan *best practices* yang diharapkan, dengan didukung oleh sistem informasi yang modern, baik yang terkait dengan *software* maupun *hardware*, melibatkan dan menghubungkan sistem informasi perbendaharaan dan anggaran di beberapa Eselon I di Kementerian Keuangan, lima kementerian negara/lembaga di pusat, DPR, seluruh KPPN dan institusi pemerintah lainnya yang ditetapkan.¹⁰⁴ SPAN *Project* direncanakan akan selesai tahun 2012 dan merupakan salah satu harapan solusi untuk meningkatkan kinerja sistem perbendaharaan dan anggaran, di samping berbagai perbaikan yang telah dicapai. Pembangunan dan implementasi SPAN melibatkan banyak pihak baik lingkungan internal kementerian keuangan maupun pihak eksternal seperti kementerian lembaga, Bank Indonesia dan perbankan umum. Cakupan SPAN yang luas dan banyaknya pihak-pihak yang terlibat, dibutuhkan kesepahaman dan dukungan yang kuat dari seluruh *stakeholders*.¹⁰⁵ Sosialisasi peraturan pelaksanaan dan program kerja sebagai perwujudan

¹⁰² Safri Nugraha (b), *op. cit.* hal. 39. Asas legalitas (*wetmatigheid*) yaitu setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada peraturan yang melandasinya.

¹⁰³ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "SPAN: Konsepsi dan Prospek Implementasi", <http://www.perbendaharaan.go.id/new/cetak.php?id=2158>, diakses tanggal 10-12-2010.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, "Tentang SPAN", http://www.span.depkeu.go.id/?page_id=2, diakses 10-12-2010.

penerapan prinsip transparansi harus dilaksanakan secara luas agar tercipta pemahaman dan dukungan dari *stakeholders*.

