

BAB III
LANDASAN HUKUM DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN
BELANJA NEGARA

1. LANDASAN KONSTITUSI UUD 1945

Dasar hukum tertinggi pelaksanaan anggaran belanja negara adalah Undang-Undang Dasar 1945. Dalam UUD 1945 pengaturan mengenai belanja negara pada hakekatnya secara komprehensif dimulai dari pasal 4 UUD 1945.

Dalam Pasal 4 disebutkan :

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Berdasarkan pasal ini presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi yang dalam melakukan kewajibannya di bantu oleh satu orang wakil presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan maka dengan demikian presiden mempunyai wewenang penuh dalam pengelolaan keuangan negara.

Selanjutnya dalam pasal 5 disebutkan:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Berdasarkan pasal ini maka presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang untuk dapat disetujui oleh DPR. Undang-undang yang dapat diajukan termasuk didalamnya undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara. Dalam menjalankan undang-undang yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara, presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah. Kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah yang diberikan kepada presiden oleh undang-undang dasar 1945 adalah kewenangan atribusi. Kewenangan tersebut pada dasarnya melekat pada jabatan presiden.

Kemudian dalam pasal selanjutnya yaitu pada pasal 17 disebutkan:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri- menteri negara.
- (2) Menteri menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Dalam pasal ini dalam melakukan tugas pemerintahan presiden dapat mengangkat menteri untuk membidangi urusan tertentu. Pengangkatan dan pemberhentian menteri oleh presiden merupakan hak prerogatif presiden. Dalam pengelolaan keuangan negara maka presiden dapat mengangkat menteri keuangan. Pengangkatan menteri tersebut pada dasarnya adalah pendelegasian kekuasaan pemerintahan dari presiden kepada menteri. Selanjutnya dalam pasal 20 menyebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Berdasarkan pasal 20 DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, namun demikian kekuasaan tersebut tidak mandiri tetapi harus mendapat persetujuan bersama presiden. Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama maka rancangan tersebut tidak berhasil menjadi undang-undang dan tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Ini dapat berarti kekuasaan legislasi pada hakekatnya dipegang oleh DPR bersama presiden. Setelah mendapat persetujuan bersama, maka presiden

mengesahkan Rancangan Undang-Undang, tetapi dalam hal RUU tersebut tidak disahkan oleh presiden maka dalam waktu tiga puluh hari semenjak undang-undang tersebut disetujui, rancangan tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kemudian secara khusus dalam hal pengaturan keuangan negara disebutkan dalam pasal 23 yang menyebutkan

- (1) 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.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja tahun yang lalu.

Berdasarkan pasal 23 diatas, APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang. Dengan ditetapkan dengan undang-undang maka hal tersebut merupakan perwujudan hak budget DPR. Dalam ayat (1) pelaksanaan APBN diamanatkan untuk dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab. Pembahasan APBN dilakukan presiden bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan presiden maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Ketentuan ayat 3 ini adalah sebagai solusi jika terjadi *deadlock* dalam pembahasan RAPBN. Ketentuan anggaran tahun yang lalu lebih pada jumlah kumulatif APBN bukan pada program kegiatan APBN sebelumnya, karena tidak mungkin kalau tahun yang lalu membangun jembatan A di Kalimantan Timur maka tahun sekarang pun melakukan membangun jembatan A yang sama di Kalimantan Timur.

Kemudian pasal berikutnya yang berkaitan dengan keuangan negara adalah pasal 23A yang berbunyi

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan pasal ini pungutan pajak harus dengan undang-undang, tidak boleh melalui aturan hukum lain di bawah undang-undang. Ketentuan ini secara filosofi memang memenuhi ketentuan tidak ada pajak tanpa persetujuan rakyat walaupun dalam pelaksanaannya seiring kondisi masyarakat yang dinamis, aturan pajak lambat merespon karena pengaturan dengan undang-undang memerlukan waktu lama. Ketentuan selanjutnya adalah pasal 23 C yang berbunyi:

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan pasal 23C maka pengaturan keuangan negara diamanatkan untuk diatur secara khusus dengan undang-undang.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan negara tercantum dalam pasal 23E yang berbunyi:

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Ketentuan pada pasal ini mengamanatkan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan yang independen, dan hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD. Pasal ini memperluas kewenangan BPK bukan hanya pada pemeriksaan pertanggungjawaban tetapi juga pada pengelolaan keuangan negara.

Ketentuan berikutnya mengenai pengelolaan keuangan negara adalah pasal 33 yang menyebutkan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pada pasal ini menekankan bahwa cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Kemudian dalam ayat (3) kebijakan perekonomian nasional hendaknya tetap mengukung prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional.

Jika dicermati satu persatu prinsip diatas maka pada hakekatnya kebijakan makro strategis dalam penyusunan APBN harus bertumpu pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan bukan hanya dilihat dari sisi manfaat jangka pendek , tetapi lebih menekankan kepada kemandirian dan berkelanjutan. Prinsip pemikiran ini seyogyanya menjadi fokus dalam penentuan kebijakan ekonomi negara dalam menghadap era globalisasi ekonomi dewasa ini.

2. UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA

Undang-undang No. 17 tentang Keuangan Negara adalah jawaban terhadap amanat konstitusi yaitu pasal 23C UUD 1945. Setelah kurang lebih 58 tahun Indonesia merdeka, baru pada tahun 2003 Indonesia mempunyai Undang-Undang dalam hal pengelolaan keuangan negara. Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867,

Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB)* Stbl. 1933 No. 381. Sementara itu, dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 No. 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia. Hal tersebut karena memang sejak awal peraturan tersebut dibuat oleh pemerintah belanda untuk mengatur daerah jajahan. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan.

Sesungguhnya upaya untuk menyusun undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara telah dilakukan tidak kurang dari sepuluh kali semenjak Indonesia merdeka. Beberapa tim bahkan telah selesai sampai pada tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang. Namun demikian, rancangan undang-undang tersebut tidak pernah dimajukan oleh pemerintah kepada DPR. Terdapat dua alasan pertama yaitu situasi politik tidak cukup kondusif untuk melaksanakan reformasi dalam bidang hukum keuangan negara dan kedua sulit mencapai kesepakatan diantara para ahli mengenai materi yang akan diatur dalam undang-undang dimaksud, apakah terbatas pada pengelolaan APBN saja atau mencakup seluruh bidang keuangan negara.⁹⁴

Hal penting dalam Undang-Undang Keuangan Negara adalah adanya pemisahan kekuasaan antara dua lembaga sehingga tercipta mekanisme saling mengawasi (*check and balance*). Pemisahan kekuasaan tersebut adalah prinsip-prinsip yang baik menurut teori hukum administrasi negara. Adapun kekuasaan yang dimaksud adalah kekuasaan untuk menetapkan kebijakan dan kekuasaan untuk melaksanakan kebijakan. Kekuasaan untuk menetapkan kebijakan dilakukan oleh badan legislatif, khusus dalam kebijakan menetapkan anggaran negara dikenal dengan istilah hak budget. Sementara itu, kekuasaan pelaksanaan dibidang keuangan negara yang berada ditangan lembaga eksekutif dikenal

⁹⁴ Naskah Akademis RUU tentang Keuangan Negara, Tim penyusun RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara, (Jakarta 6 September 2000)

dengan kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara. Dalam pelaksanaan kekuasaan umum tetap mempertahankan mekanisme saling mengawasi, dengan adanya pembagian kekuasaan yaitu kekuasaan untuk mengambil keputusan yang dapat mengakibatkan terjadinya pengeluaran keuangan negara, dan kekuasaan untuk memutuskan pelaksanaan pembayaran.⁹⁵ .

Dalam Undang-Undang tentang Keuangan Negara ketentuan tentang pelaksanaan anggaran belanja secara khusus dimulai pasal 11 yaitu:

- (1) APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang.
- (2) APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan Pembiayaan.
- (3) Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.
- (4) Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- (5) Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.

Berdasarkan pasal ini APBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. APBN ditetapkan dengan undang-undang mengandung arti bahwa APBN adalah otorisasi dari DPR kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. APBN terdiri dari anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Anggaran pendapatan terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. Anggaran belanja terdiri dari belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Belanja pemerintah pusat meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Transfer kedaerah terdiri dari dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyesuaian. Transfer kedaerah ini merupakan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, sedangkan dana otonomi khusus dan penyesuaian meliputi dana otonomi khusus dan dana penyesuaian.

⁹⁵ Indonesia, Jawaban Pemerintah Atas Pemandangan Umum DPR-RI mengenai RUU tentang Keuangan Negara, RUU tentang Perbendaharaan Negara, RUU tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, (Rapat Paripurna DPR RI 29 Januari 2001, Arsip Dokumentasi Setjen DPR RI 2008)

Selisih antara pendapatan negara dikurangi dengan belanja negara adalah surplus jika selisihnya positif, dan sebaliknya jika selisihnya negatif maka disebut defisit. Jika terdapat surplus maka dana tersebut akan menjadi dana cadangan atau tabungan bagi pemerintah dan jika defisit maka pemerintah harus mencari pembiayaan dari dalam atau luar negeri.

Dalam ayat (5) Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat. Rincian belanja negara menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain

Kemudian dalam pasal 15 disebutkan:

- (1) Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.
- (4) Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- (5) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
- (6) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Berdasarkan pasal ini pemerintah menyampaikan RUU APBN dan nota keuangan pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Dalam kebiasaan ketatanegaraan penyampaian RUU APBN dan nota keuangan dilakukan pada tanggal 16 Agustus tahun sebelumnya. DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan

perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN, namun demikian usulan tersebut dapat dilakukan sepanjang tidak meningkatkan jumlah defisit anggaran. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja, hal ini berarti jika dalam pelaksanaan terdapat revisi yang berakibat perubahan fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR.

Selanjutnya dalam pasal 26 disebutkan

- (1) Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- (2) Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

Berdasarkan pasal 26, APBN setelah ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Bunyi pasal tersebut merupakan delegasi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Keputusan Presiden. Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak

Kemudian dalam pasal 27 disebutkan

- (1) Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- (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.
- (3) Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :
 - a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
 - b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
 - c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;

- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- (4) Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
 - (5) Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Berdasarkan pasal ini pemerintah pusat menyusun laporan realisasi semester pertama dan prognosis untuk enam bulan berikutnya untuk disampaikan ke DPR. Laporan realisasi semester pertama merupakan bahan evaluasi bagi pemerintah bersama DPR terhadap program yang telah dilaksanakan dan menjadi masukan bagi program semester kedua berikutnya. Perubahan APBN dapat dilakukan oleh pemerintah bersama DPR jika terdapat hal situasi ekonomi makro tidak lagi sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN, adanya perubahan dalam pokok-pokok kebijakan fiskal, keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja dan keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan. Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan kepada DPR sebelum tahun anggaran berakhir.

Dalam keadaan darurat pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Pengeluaran tersebut termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan oleh undang-undang tentang APBN yang bersangkutan. Keadaan darurat tersebut contohnya seperti menurut Pasal 23 UU No. 41 Tahun 2008 tentang APBN 2009 yaitu dalam hal penurunan pertumbuhan ekonomi di bawah asumsi dan deviasi asumsi ekonomi makro lainnya yang menyebabkan turunnya pendapatan negara, dan/atau meningkatnya belanja negara secara signifikan; kenaikan biaya utang, khususnya imbal hasil Surat Berharga Negara secara signifikan; dan/atau krisis sistemik dalam sistem keuangan dan perbankan nasional yang membutuhkan tambahan dana penjaminan perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB)

Selanjutnya dalam Pasal 29 disebutkan:

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.

Berdasarkan pasal 29 ini pengaturan lebih lanjut dalam pelaksanaan APBN ditetapkan dalam undang-undang perbendaharaan negara. Undang-undang keuangan negara adalah undang-undang yang mengatur pokok-pokok tentang keuangan negara, sehingga pengaturannya masih bersifat umum. Dalam pelaksanaan APBN dibutuhkan undang-undang yang mengatur secara lebih khusus mengenai pelaksanaan APBN. Dalam sejarah proses pembentukan undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara, rancangan undang-undang yang diajukan ke DPR adalah satu paket yang meliputi undang-undang keuangan negara, undang-undang perbendaharaan negara dan undang-undang pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara. Ketiga undang-undang tersebut di ajukan oleh pemerintah kepada DPR pada tanggal 29 September tahun 2000 melalui surat R-23/PU/IX/2000. Proses pembahasan ketiga undang-undang tersebut, karena berkenaan dengan hal yang sangat penting bagi kepentingan bangsa , pembahasannya berlangsung selama kurang lebih 3 tahun sampai dengan ditetapkannya oleh DPR.

Undang-undang keuangan negara mulai sah dan berlaku pada tanggal 5 April tahun 2003 diundangkan dalam lembaran negara nomor 47 dan tambahan lembaran negara nomor 4287, hanya saja undang-undang keuangan negara tidak memperoleh pengesahan dari Presiden Republik Indonesia, pada waktu tersebut dijabat oleh Megawati Soekarno Putri. Undang-undang keuangan negara sah berlaku sesuai dengan ketentuan pasal 20 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan:

Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Undang-undang keuangan negara pada saat ditetapkannya tidak menyatakan bahwa ICW, IBW dan RAB tidak berlaku, hanya mengatur sepanjang telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi. Ketentuan tersebut sesuai dengan pasal 37 ketentuan penutup yang berbunyi:

Pada saat berlakunya undang-undang ini :

1. *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860);
2. *Indische Bedrijvenwet (IBW)* Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445;
3. *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB)* Stbl. 1933 Nomor 381; sepanjang telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi

3. UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2004 TENTANG PERBENDAHARAAN NEGARA

Undang-Undang Perbendaharaan Negara di susun berdasarkan landasan pemikiran bahwa dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara. Sebelum Undang-Undang Perbendaharaan Negara disahkan, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet (ICW)* Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860). Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Sesuai dengan pengertian tersebut, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur ruang lingkup dan asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat perbendaharaan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang negara/daerah, pengelolaan piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum.⁹⁶

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa penyusunan undang undang ini adalah sebagai wujud penerapan kaidah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan. Sesuai dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, fungsi perbendaharaan termasuk didalamnya adalah dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi, terutama, perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Ketentuan pelaksanaan anggaran belanja negara dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara diatur dalam pasal 17 yang menyebutkan:

- (1) Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang telah disahkan.
- (2) 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.

⁹⁶ Indonesia (d) , Penjelasan Undang-Undang

Berdasarkan pasal 17, pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran melaksanakan belanja negara sesuai dengan dokumen pelaksanaan anggaran, dokumen pelaksanaan anggaran saat ini disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA tidak lagi memisahkan anggaran belanja rutin dan belanja pembangunan, dahulu dokumen pelaksanaan anggaran dibagi menjadi DIP dan DIK. DIK adalah Daftar Isian Kegiatan untuk belanja rutin dan DIP adalah Daftar Isian Pembangunan untuk belanja pembangunan. Pendekatan penganggaran terpadu (*unified budget*) dalam DIPA adalah sebagai jawaban terhadap tuntutan pelaksanaan pemerintahan yang transparan, akuntabel, efisien dan efektif. Menurut Anny Ratnawati:

Pendekatan penganggaran terpadu (*Unified Budget*) pada dasarnya adalah memuat semua kegiatan instansi pemerintahan dalam APBN yang disusun secara terpadu, termasuk mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan merupakan tahapan yang diperlukan sebagai upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan dan memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja. Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program, sangat penting untuk melihat secara bersama-sama biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional. Dualisme/perbedaan yang ada pada saat ini antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan mengalihkan fokus dari kinerja secara keseluruhan. Memadukan (*unifying*) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat kunci pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.⁹⁷

Sesuai dengan DIPA Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan

Selanjutnya dalam Pasal 18 disebutkan:

- (1) Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD.

⁹⁷ Anny Ratnawati, "Reformasi Sistem Perencanaan Penganggaran Indonesia, Mempertajam Efektivitas Kebijakan Pengeluaran Anggaran", *Era Baru kebijakan Fiskal*, (Penerbit Buku Kompas, 2009) hal. 347

- (2) Untuk melaksanakan ketentuan tersebut pada ayat (1), Pengguna anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran berwenang :
- 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/APBD.
- (3) Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBN/APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti dimaksud.

Berdasarkan pasal 18 ini, Pengguna Anggaran berhak untuk menguji, membebaskan belanja negara pada mata anggaran sesuai dengan yang tercantum dalam DIPA dan memerintahkan pembayaran atas tagihan atas beban APBN. Kewenangan ini pada hakekatnya adalah kewenangan administratif yang terdiri kewenangan otorisator dan ordonator. Sebagai pemegang kekuasaan administratif maka pejabat tersebut bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran APBN.

Dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Hal ini dimaksudkan meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-uji (*check and balance*). Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Dalam kewenangan administratif terkandung didalamnya pengawasan yang bersifat *doelmatigheid* yaitu pengawasan terhadap tujuan atau manfaat penggunaan belanja negara. Di

lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut.

Kemudian dalam Pasal 19 disebutkan:

- (1) Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara berkewajiban untuk :
 - 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.

Berdasarkan pasal 19 ini pembayaran atas beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara. Kuasa Bendahara Umum Negara dilaksanakan oleh Kepala Seksi Perbendaharaan pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Dalam penjelasan Undang-Undang Perbendaharaan, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan. Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional.⁹⁸

Kemudian dalam Pasal 21 disebutkan :

- (1) Pembayaran atas beban APBN/APBD tidak boleh dilakukan sebelum barang dan/atau jasa diterima.

⁹⁸ Indonesia (d) *op cit* , Penjelasan Undang-Undang

- (2) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah kepada Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran dapat diberikan uang persediaan yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran.
- (3) 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.
- (4) Bendahara Pengeluaran wajib menolak perintah bayar dari Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran apabila persyaratan pada ayat (3) tidak dipenuhi.
- (5) Bendahara Pengeluaran bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.
- (6) Pengecualian dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan pemerintah.

Berdasarkan pasal 21 ini pembayaran atas beban APBN tidak boleh dilakukan sebelum barang dan jasa diterima. Dan untuk kelancaran pelaksanaan pembayaran atas beban APBN, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran dapat diberikan uang muka berupa uang persediaan⁹⁹ yang dikelola bendahara pengeluaran. Bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya. Bertanggung jawab secara pribadi maksudnya adalah jika terjadi kerugian negara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian, maka kerugian negara tersebut wajib diganti oleh bendahara. Bahkan dalam hal bendahara yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampunan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara. Pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

⁹⁹ Uang Persediaan (UP) adalah uang muka kerja dengan jumlah tertentu yang bersifat daur ulang (*revolving*), diberikan kepada bendahara pengeluaran hanya untuk membiayai kegiatan operasional kantor sehari-hari yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung. Dahulu disebut juga dengan Uang Yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD)

4. UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2004 TENTANG PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA

Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah undang-undang yang diajukan satu paket dengan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Landasan pemikiran penyusunan undang-undang ini adalah dalam rangka mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Untuk itu perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum undang-undang ini disahkan BPK masih berpedoman kepada *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR (*Staatsblad* 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad* 1933 Nomor 320).

Ketentuan mengenai pemeriksaan pengelolaan belanja negara terdapat dalam pasal 2 yang menyebutkan:

- (1) Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara.
- (2) BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Berdasarkan pasal ini, lingkup pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab mengenai keuangan negara. Lingkup pemeriksaan BPK menjadi sangat luas karena berwenang pada pelaksanaan anggaran (*pre audit*) dan pertanggungjawaban anggaran (*post audit*) Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang

Keuangan Negara¹⁰⁰. Sehubungan dengan itu, kepada BPK diberi kewenangan untuk melakukan 3 (tiga) jenis pemeriksaan, yakni:

1. Pemeriksaan keuangan, adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
2. Pemeriksaan kinerja, adalah pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi, serta pemeriksaan atas aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan ujian khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan dan pemeriksaan investigatif.¹⁰¹

Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Untuk keperluan pemeriksaan, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK. Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah. Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Laporan hasil pemeriksaan atas

¹⁰⁰ Lingkup keuangan negara menurut pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara adalah

- 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.

¹⁰¹ Indonesia (h) , Penjelasan *Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU Nomor 15 Tahun 2004, LN Nomor 66 Tahun 2004, TLN Nomor 4400

laporan keuangan pemerintah memuat opini. Laporan hasil pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.

Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Pejabat wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Jawaban atau penjelasan tersebut disampaikan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan kerugian negara. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.¹⁰²

5. UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2008 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN 2009

Undang-Undang Tentang APBN tahun 2009 adalah undang-undang sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan anggaran belanja negara tahun 2009. Undang-Undang ini berbeda dengan sifat undang-undang lainnya, karena undang-undang APBN berlaku dalam waktu terbatas (*einmahlig*), bukan undang-undang yang berlaku terus menerus (*daurhafting*). Undang-Undang APBN berisi rincian APBN berupa jumlah pendapatan negara, belanja negara dan jumlah pembiayaan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disusun dengan

¹⁰² Indonesia (h), *ibid*

berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) , serta Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal yang telah dibahas dan disepakati bersama, baik dalam Pembicaraan Pendahuluan maupun Pembicaraan Tingkat I pada Pembahasan RAPBN antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Ketentuan mengenai anggaran belanja negara diantaranya diatur dalam pasal 6 yang menyebutkan:

- (1) Anggaran belanja pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dikelompokkan atas:
 - a. Belanja pemerintah pusat menurut organisasi;
 - b. Belanja pemerintah pusat menurut fungsi; dan
 - c. Belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja.
- (2) Belanja pemerintah pusat menurut organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a direncanakan sebesar Rp716.376.346.122.000,00 (tujuh ratus enam belas triliun tiga ratus tujuh puluh enam miliar tiga ratus empat puluh enam juta seratus dua puluh dua ribu rupiah).
- (3) Belanja pemerintah pusat menurut fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b direncanakan sebesar Rp716.376.346.122.000,00 (tujuh ratus enam belas triliun tiga ratus tujuh puluh enam miliar tiga ratus empat puluh enam juta seratus dua puluh dua ribu rupiah).
- (4) Belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c direncanakan sebesar Rp716.376.346.122.000,00 (tujuh ratus enam belas triliun tiga ratus tujuh puluh enam miliar tiga ratus empat puluh enam juta seratus dua puluh dua ribu rupiah).
- (5) Rincian lebih lanjut dari anggaran belanja pemerintah pusat menurut unit organisasi/bagian anggaran, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
- (6) Rincian anggaran belanja pemerintah pusat Tahun Anggaran 2009 menurut organisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), menurut fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3), dan menurut jenis belanja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4), diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden yang menjadi lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini yang ditetapkan paling lambat tanggal 30 Nopember 2008.

Berdasarkan pasal 6 ini, rincian anggaran belanja pemerintah pusat menurut unit organisasi/bagian anggaran, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Rincian tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden yang menjadi lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dalam Perpres Nomor 72 tahun 2008 tentang Rincian Anggaran Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2009 pasal 1 disebutkan:

- (1) Anggaran Belanja Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (6) Undang -undang Nomor 47 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009, dirinci menurut bagian anggaran/unit organisasi, fungsi/sub fungsi, program, kegiatan, satuan kerja, lokasi dan jenis belanja.
- (2) Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Lampiran Peraturan Presiden ini yang terdiri atas:
 - a. Lampiran I yang memuat Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menurut bagian anggaran/unit organisasi dan jenis belanja;
 - b. Lampiran II yang memuat Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menurut fungsi/sub fungsi/program dan jenis belanja;
 - c. Lampiran III yang memuat Rincian Anggaran Belanja Pemerintah pusat menurut program, kegiatan dan jenis belanja;
 - d. Lampiran IV yang memuat Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menurut lokasi, dan jenis belanja; dan
 - e. Lampiran V yang memuat Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat menurut alokasi anggaran masing-masing satuan kerja (Satuan Anggaran Per Satuan Kerja) dan jenis belanja

Berdasarkan pasal 1 ini, belanja pemerintah pusat dirinci sampai dengan detail bahkan hingga satuan kerja yang tersebar di seluruh Indonesia. Dalam pasal 3 disebutkan:

Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 menjadi dasar penyusunan dan pengesahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Tahun Anggaran 2009.

Berdasarkan pasal 3 ini, Rincian Belanja Pemerintah Pusat yang merupakan lampiran Perpres 72 tahun 2008 menjadi dasar dalam penyusunan dan pengesahan DIPA.

6. KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 42 TAHUN 2002 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA JO. KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 72 TAHUN 2004 JO. PERATURAN PRESIDEN NO. 53 TAHUN 2010

Keputusan Presiden Nomor 42 tahun 2002 sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir oleh Peraturan Presiden Nomor 53 tahun 2010 adalah pedoman dalam pelaksanaan anggaran belanja negara. Dalam Kepres ini pengaturan belanja negara masih dibedakan menjadi belanja rutin dan belanja pembangunan. Hal ini tercantum dalam pasal 5 Perpres No. 53 Tahun 2010 yang menyebutkan:

- (1) Menteri/pimpinan lembaga yang menguasai bagian anggaran mempunyai kewenangan otorisasi dan bertanggungjawab atas penggunaan anggaran di lingkungan kementerian/lembaga yang dipimpinnya.
- (2) Dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, kementerian/lembaga membuat dokumen anggaran berupa surat keputusan otorisasi (SKO) atau dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO.
- (3) Dokumen anggaran lainnya yang diberlakukan sebagai SKO antara lain untuk:
 - a. pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja rutin dimuat dalam daftar isian kegiatan (DIK);
 - b. pelaksanaan belanja pembangunan dimuat dalam daftar isian proyek (DIP).
- (4) Menteri/pimpinan lembaga menetapkan pengangkatan dan pemberhentian pejabat :
 - a. Penandatanganan SKO;
 - b. Atasan langsung bendaharawan;
 - c. Bendaharawan.
- (4a). Pengangkatan dan pemberhentian pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf (a), huruf (b) dan huruf (c) tidak terikat tahun anggaran.
- (5) Masing-masing jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dilarang dirangkap oleh pejabat yang telah diangkat pada salah satu jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a, huruf b, atau huruf c.

Berdasarkan pasal 5 ini, maka pengaturan belanja belum *unified budget* dan perubahan mendasar terdapat pada tambahan ayat 4a. Ayat 4a ini mengatur bahwa pengangkatan dan pemberhentian penandatanganan SKO, Atasan Langsung Bendaharawan dan Bendaharawan tidak terikat tahun anggaran. Perubahan ini sesuai dengan konsiderans Perpres No. 53 Tahun 2010 adalah dalam rangka untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi maka diperlukan percepatan penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada kementerian/lembaga non kementerian, pemerintah daerah, dan kantor/satuan kerja.

Pengaturan lebih lanjut dalam pelaksanaan anggaran belanja yang fungsinya untuk mempercepat penyerapan anggaran belanja negara adalah dalam pasal 16 Perpres No. 53 Tahun 2010 yang menyebutkan:

- (1) Kontrak Tahun Jamak merupakan kontrak yang pelaksanaan pekerjaannya untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran atas beban anggaran, yang dilakukan setelah mendapat persetujuan:
 - a. Menteri Keuangan untuk kegiatan yang nilainya di atas Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah);
 - b. Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan untuk kegiatan yang nilai kontraknya sampai dengan Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) bagi kegiatan penanaman benih/bibit, penghijauan, pelayanan perintis laut/udara, makanan dan obat di rumah sakit, makanan narapidana di lembaga pemasyarakatan, pengadaan pita cukai, layanan pembuangan sampah, pengadaan dan jasa *cleaning service*.
- (2) Perjanjian/kontrak yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dengan pinjaman/hibah luar negeri untuk masa lebih dari 1 (satu) tahun anggaran tidak memerlukan persetujuan Menteri Keuangan.
- (3) Perjanjian/kontrak yang dibiayai sebagian maupun seluruhnya dengan pinjaman/hibah luar negeri untuk masa pelaksanaan pekerjaan melebihi 1 (satu) tahun anggaran, maka di dalam perjanjian/kontrak tersebut harus mencantumkan tahun anggaran pembebanan dana.
- (4) Perjanjian/kontrak dalam bentuk valuta asing tidak dapat diubah dalam bentuk rupiah dan sebaliknya kontrak dalam bentuk rupiah tidak dapat diubah dalam bentuk valuta asing.
- (5) Perjanjian/kontrak dalam bentuk valuta asing tidak dapat membebani dana rupiah murni.
- (6) Perjanjian/kontrak untuk pengadaan barang dan jasa di dalam negeri tidak dapat dilakukan dalam bentuk valuta asing.
- (7) Perjanjian/kontrak dengan dana kredit ekspor yang sudah ditandatangani tidak dapat dilaksanakan apabila naskah perjanjian pinjaman luar negeri (NPPLN) belum ditandatangani.
- (8) Pengecualian terhadap ketentuan ayat (4), (5) dan (6) harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.

Perubahan pengaturan belanja negara khususnya pada pasal 16 ayat 1 yang semula perjanjian kontrak untuk masa lebih dari satu tahun dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan menjadi untuk kegiatan yang nilainya lebih dari 10 milyar rupiah saja yang harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

7. PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 134/PMK.06/2005 TENTANG PEDOMAN PEMBAYARAN DALAM PELAKSANAAN APBN

Pertimbangan pertama diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 134/PMK.06/2005 adalah dalam rangka melaksanakan Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.¹⁰³ Pertimbangan kedua adalah kewenangan yang diberikan kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk mengatur penyediaan dan penyaluran dana untuk membiayai anggaran belanja negara dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pertimbangan ketiga adalah dimaksudkan untuk peningkatan efisiensi dan penghematan Keuangan Negara. Peraturan Menteri Keuangan ini berlaku mulai tanggal 1 Januari 2006.

Dalam ketentuan PMK 134/PMK.06/2005 terdapat beberapa istilah yang berhubungan dengan pelaksanaan belanja negara. Dalam ketentuan PMK ini yang dimaksud dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang dibuat oleh Menteri/Pimpinan Lembaga serta disahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan dan berfungsi sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara dan pencairan dana atas beban APBN serta dokumen pendukung kegiatan akuntansi pemerintah. Sedangkan dokumen pelaksanaan anggaran lainnya adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang dipersamakan dengan DIPA dan disahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.

Pengertian pengeluaran negara secara giral adalah proses pembiayaan suatu kegiatan dengan sumber dana dari APBN yang dilakukan dengan memindahbukukan dana tersebut antar rekening bank. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran adalah Menteri/Pimpinan Lembaga atau kuasanya yang bertanggung jawab atas pengelolaan anggaran pada Kementerian

¹⁰³ Keputusan Presiden tersebut terakhir telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 53 tahun 2010 tentang perubahan kedua Kepres Nomor 42 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara.

Negara/Lembaga yang bersangkutan. Dan yang dimaksud dengan bagian anggaran adalah bentuk pengalokasian anggaran negara yang didasarkan atas unit organisasi pemerintahan (Kementerian Negara/Lembaga) atau fungsi tertentu.

Ketentuan dalam pasal 2 ayat (4) bahwa dalam rangka pelaksanaan APBN, Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara secara giral. Kemudian dalam pasal 3 disebutkan:

- (1) Pelaksanaan pengeluaran atas beban APBN oleh KPPN dilakukan berdasarkan Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran.
- (2) Pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) oleh KPPN selaku Kuasa Bendahara Umum Negara.

KPPN adalah instansi vertikal Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang bertanggung jawab kepada Kanwil Ditjen Perbendaharaan. Salah satu tugas KPPN adalah melakukan pengeluaran atas beban APBN berdasarkan Surat Perintah Membayar yang diterbitkan pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran. Pembayaran tagihan atas beban APBN dilakukan dengan penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana oleh KPPN selaku Kuasa Bendahara Umum Negara.

Selanjutnya dalam Pasal 4 disebutkan:

- (1) Menteri/Pimpinan Lembaga yang menguasai bagian anggaran mempunyai kewenangan atas penggunaan anggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya.
- (2) Menteri/Pimpinan Lembaga menetapkan para pejabat yang ditunjuk sebagai :
 - a. Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang;
 - b. Pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
 - c. Pejabat yang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
 - d. Pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah membayar;
 - e. Bendahara penerimaan untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan;
 - f. Bendahara pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja.

- (3) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf c tidak boleh merangkap sebagai pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d, e, dan f.
- (4) Menteri/Pimpinan Lembaga harus menetapkan kembali pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani surat keputusan kepegawaian, yang mengakibatkan pembebanan pada anggaran belanja negara, pada awal tahun anggaran yang bersangkutan.
- (5) Tembusan penetapan para pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (4) wajib disampaikan kepada KPPN.

Berdasarkan pasal 4 ini, menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya mempunyai kewenangan dalam penggunaan anggaran dilingkungan kementerian/lembaga yang dipimpinnya. Dalam pelaksanaannya menteri/pimpinan lembaga dapat menetapkan pejabat yang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja (otorisator), pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah membayar (ordonator) dan bendahara pengeluaran. Ketiga pejabat yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan belanja negara tersebut tidak boleh saling merangkap.

Selanjutnya dalam pasal 5 disebutkan bahwa Menteri Keuangan mempunyai kewenangan pengelolaan atas bagian anggaran di luar bagian anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Bagian anggaran diluar bagian anggaran Kementerian Negara/Lembaga, beberapa contohnya adalah bagian anggaran belanja lain-lain, bagian anggaran cicilan pokok utang luar negeri dan cicilan pokok utang dalam negeri.

Kemudian dalam pasal 7 disebutkan :

- (1) Jumlah dana yang dimuat dalam anggaran belanja negara merupakan batas tertinggi untuk tiap-tiap pengeluaran.
- (2) Pengeluaran atas beban APBN dilakukan berdasarkan atas hak dan bukti-bukti yang sah untuk memperoleh pembayaran.

Berdasarkan pasal 7, pagu anggaran adalah batas tertinggi setiap pengeluaran yang berarti setiap belanja tidak boleh melebihi anggaran yang telah ditetapkan. Pengeluaran atas beban APBN dilakukan berdasarkan atas hak dan bukti-bukti yang sah. Pengeluaran APBN harus selalu memperhatikan sisi sahnya penerima

pembayaran atau dasar haknya (*wetmatigheid*), hukum tagihnya (*rechmatigheid*) dan tujuan penggunaan anggaran (*doelmatigheid*).

Selanjutnya dalam pasal 8 disebutkan :

- (1) DIPA atau dokumen pelaksanaan anggaran lainnya yang dipersamakan dengan DIPA berlaku sebagai dasar pelaksanaan pengeluaran negara setelah mendapat pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan.
- (2) DIPA atau dokumen pelaksanaan anggaran lainnya yang dipersamakan dengan DIPA yang telah mendapat pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan disampaikan kepada :
 - a. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan;
 - b. Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan;
 - c. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran;
 - d. Direktur Informasi dan Akuntansi Direktorat Jenderal Perbendaharaan;
 - e. Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan;
 - f. Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).
- (3) Menteri/Pimpinan Lembaga menyampaikan DIPA atau dokumen pelaksanaan anggaran lainnya yang dipersamakan dengan DIPA yang telah mendapat pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan kepada :
 - a. Direktur Jenderal/Unit Eselon I dan Kantor/Satuan Kerja;
 - b. Inspektorat Jenderal Kementerian Negara/Unit Pengawasan pada lembaga yang bersangkutan;
 - c. Gubernur Propinsi yang bersangkutan.

Berdasarkan pasal 8 ini Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) berlaku sebagai dasar pelaksanaan pengeluaran negara setelah mendapat pengesahan dari Direktur Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan. Setelah disahkan DIPA disampaikan kepada Ketua BPK, Menteri/Pimpinan Lembaga yang bersangkutan, Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, Direktur Informasi dan Akuntansi Direktorat Jenderal Perbendaharaan (sekarang Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan), Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan dan Kepala KPPN.

8. PERDIRJEN PERBENDAHARAAN NOMOR 66/PB/2005 TENTANG MEKANISME PELAKSANAAN PEMBAYARAN ATAS BEBAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan ini adalah peraturan teknis untuk pembayaran belanja negara atas beban APBN. Perdirjen ini disusun dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang harus dilaksanakan dengan efektif, efisien, tertib, transparan dan bertanggung jawab sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan delegasi dari Peraturan Menteri Keuangan, Direktur Jenderal Perbendaharaan berwenang untuk menetapkan pedoman tentang mekanisme pelaksanaan. Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diharapkan dapat mewujudkan kesamaan pemahaman dan keterpaduan langkah bagi seluruh Kementerian Negara/ Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Ketentuan dalam Perdirjen Nomor 66/PB/2005 mengatur tentang pejabat pengguna anggaran, prosedur pengajuan surat permintaan pembayaran dan penerbitan surat perintah membayar, uang persediaan dan tambahan uang persediaan, prosedur penerbitan surat perintah pencairan dana, pelaporan realisasi anggaran dan ketentuan lain-lain.

Ketentuan umum dalam pasal 1 menyebutkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disebut DIPA atau dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang dibuat oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga atau Satuan Kerja (satker) serta disahkan oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan atau Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan atas nama Menteri Keuangan dan berfungsi sebagai dasar untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran negara dan pencairan dana atas beban APBN serta dokumen pendukung kegiatan akuntansi pemerintah. Definisi DIPA tersebut adalah lebih luas karena memberikan wewenang kepada Kanwil Dirjen Perbendaharaan untuk mensahkan DIPA atau dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA.

Dalam perdirjen ini mencakup beberapa pengertian teknis dalam pelaksanaan belanja negara. Istilah bendahara umum negara (BUN) adalah pejabat yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi bendahara umum negara. Sedangkan bendahara pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan dan mempertanggungjawabkan uang untuk

keperluan belanja negara dalam rangka pelaksanaan APBN pada kantor/ satker kementerian negara/ lembaga. Istilah lainnya adalah pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran adalah menteri/ pimpinan lembaga atau kuasanya yang bertanggung jawab atas pengelolaan anggaran pada kementerian negara/ lembaga yang bersangkutan.

Kemudian dalam prosedur teknis pencairan dana dikenal dengan istilah Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM) dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Surat permintaan pembayaran yaitu suatu dokumen yang dibuat/diterbitkan oleh pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan dan disampaikan kepada pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran atau pejabat lain yang ditunjuk selaku pemberi kerja untuk selanjutnya diteruskan kepada pejabat penerbit SPM berkenaan. Surat perintah membayar yaitu dokumen yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/ kuasa pengguna anggaran atau pejabat lain yang ditunjuk untuk mencairkan dana yang bersumber dari DIPA atau dokumen lain yang dipersamakan. Dan surat Perintah pencairan dana adalah surat perintah yang diterbitkan oleh KPPN selaku Kuasa Bendahara Umum Negara untuk pelaksanaan pengeluaran atas beban APBN berdasarkan SPM.

Dalam menjalankan operasional sehari-hari bendahara diberikan Uang Persediaan (UP) yaitu uang muka kerja dengan jumlah tertentu yang bersifat daur ulang (*revolving*), diberikan kepada bendahara pengeluaran hanya untuk membiayai kegiatan operasional kantor sehari-hari yang tidak dapat dilakukan dengan pembayaran langsung.

Kemudian dalam pasal 2 disebutkan:

- (1) Pada setiap awal tahun anggaran, Menteri/Pimpinan Lembaga selaku PA menunjuk Pejabat Kuasa PA untuk satker/ SKS di lingkungan instansi PA bersangkutan dengan surat keputusan.
- (2) Menteri/Pimpinan Lembaga dapat mendelegasikan kewenangan kepada Kuasa PA untuk menunjuk:
 - a. Pejabat yang diberi kewenangan untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja/penanggung jawab kegiatan/ pembuat komitmen;

- b. Pejabat yang diberi kewenangan untuk menguji tagihan kepada negara dan menandatangani SPM;
 - c. Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebhendahaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja.
- (3) Menteri/ Pimpinan Lembaga selaku PA mendelegasikan kewenangan menunjuk pejabat Kuasa PA dan pejabat-pejabat sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (2) huruf a, b dan c kepada Gubernur sebagai pelaksana dekonsentrasi.
 - (4) Menteri/ Pimpinan Lembaga selaku PA mendelegasikan kewenangan menunjuk pejabat Kuasa PA dan pejabat-pejabat sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (2) huruf a, b dan c kepada Gubernur/Bupati/Walikota/Kepala Desa yang ditunjuk sebagai pelaksana tugas pembantuan.
 - (5) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) tidak boleh merangkap sebagai pejabat sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) huruf c.
 - (6) Pejabat sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) huruf a, b dan c tidak boleh saling merangkap.
 - (7) Dalam hal pejabat/pegawai pada satker tidak memungkinkan pemisahan fungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) huruf a, b dan c maka pejabat yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) dapat merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) huruf a atau huruf b.
 - (8) Tembusan Surat Keputusan para Pejabat dalam pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), disampaikan kepada Kepala KPPN selaku Kuasa BUN.

Pasal 2 ini adalah merupakan turunan dari Keputusan Presiden Nomor 42 tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden 72 tahun 2004 dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 53 tahun 2010 tentang pedoman dalam pelaksanaan anggaran belanja negara. Dalam ketentuan pasal 2 ini terdapat perluasan ketentuan yang dimaksudkan untuk mengakomodir pada satuan kerja yang tidak memungkinkan dilakukan pembagian tugas antara pejabat pembuat komitmen dan pejabat penguji tagihan. Pasal-pasal berikutnya memuat ketentuan yang sangat teknis dalam hal pelaksanaan pencairan dana APBN.

Secara ringkas proses pencairan dana belanja APBN adalah dimulai dari pengajuan SPP oleh pejabat pembuat komitmen atau kuasa pengguna anggaran. Misalnya dalam pengajuan pembayaran pengadaan barang dan jasa maka kelengkapan yang harus dipenuhi dalam pengajuan SPP kepada pejabat penerbit SPM adalah sebagai berikut:

- 1) Kontrak/SPK yang mencantumkan nomor rekening rekanan;
- 2) Surat Pernyataan Kuasa PA mengenai penetapan rekanan;

- 3) Berita Acara Penyelesaian Pekerjaan;
- 4) Berita Acara Serah Terima Pekerjaan;
- 5) Berita Acara Pembayaran;
- 6) Kuitansi yang disetujui oleh Kuasa PA atau pejabat yang ditunjuk;
- 7) Faktur pajak beserta SSP yang telah ditandatangani Wajib Pajak;
- 8) Jaminan Bank atau yang dipersamakan yang dikeluarkan oleh bank atau lembaga keuangan non bank;
- 9) Dokumen lain yang dipersyaratkan untuk kontrak-kontrak yang dananya sebagian atau seluruhnya bersumber dari pinjaman/hibah luar negeri;
- 10) Ringkasan Kontrak

Setelah menerima kelengkapan SPP yang diajukan oleh pejabat pembuat komitmen kemudian pejabat penerbit SPM melakukan pengujian atas SPP sebagai berikut:

- a. Memeriksa secara rinci dokumen pendukung SPP sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- b. Memeriksa ketersediaan pagu anggaran dalam DIPA untuk memperoleh keyakinan bahwa tagihan tidak melampaui batas pagu anggaran.
- c. Memeriksa kesesuaian rencana kerja dan/atau kelayakan hasil kerja yang dicapai dengan indikator keluaran.
- d. Memeriksa kebenaran atas hak tagih yang menyangkut antara lain:
 - 1) Pihak yang ditunjuk untuk menerima pembayaran (nama orang/perusahaan, alamat, nomor rekening dan nama bank);
 - 2) Nilai tagihan yang harus dibayar (kesesuaian dan/atau kelayakannya dengan prestasi kerja yang dicapai sesuai spesifikasi teknis yang tercantum dalam kontrak);
 - 3) Jadwal waktu pembayaran.
- e. Memeriksa pencapaian tujuan dan/atau sasaran kegiatan sesuai dengan indikator keluaran yang tercantum dalam DIPA berkenaan dan/atau spesifikasi teknis yang sudah ditetapkan dalam kontrak.

Pengujian SPM dilaksanakan oleh KPPN sebagai kuasa BUN mencakup pengujian yang bersifat substansif dan formal yaitu Pengujian substantif dilakukan untuk:

- a. menguji kebenaran perhitungan tagihan yang tercantum dalam SPM;
 - b. menguji ketersediaan dana pada kegiatan/sub kegiatan/MAK dalam DIPA yang ditunjuk dalam SPM tersebut;
 - c. menguji dokumen sebagai dasar penagihan (Ringkasan Kontrak/SPK, Surat Keputusan, Daftar Nominatif Perjalanan Dinas);
 - d. menguji surat pernyataan tanggung jawab (SPTB) dari kepala kantor/satker atau pejabat lain yang ditunjuk mengenai tanggung jawab terhadap kebenaran pelaksanaan pembayaran;
 - e. menguji faktur pajak beserta SSP-nya;
- Kemudian pengujian formal dilakukan untuk:
- a. mencocokkan tanda tangan pejabat penandatanganan SPM dengan spesimen tandatangan;
 - b. memeriksa cara penulisan/pengisian jumlah uang dalam angka dan huruf;
 - c. memeriksa kebenaran dalam penulisan, termasuk tidak boleh terdapat cacat dalam penulisan.

Keputusan hasil pengujian ditindak lanjuti dengan :

- a. Penerbitan SP2D bilamana SPM yang diajukan memenuhi syarat yang ditentukan;
- b. Pengembalian SPM kepada penerbit SPM, apabila tidak memenuhi syarat untuk diterbitkan SP2D

Dari pengujian-pengujian tersebut sebenarnya terdapat hakekat pengawasan preventif untuk mencegah terjadinya penyelewengan atau kebocoran penggunaan anggaran. Sistem pencairan dana telah disusun dengan mempertimbangkan efisiensi dan akuntabilitas dalam pencairan dana belanja negara.

9. PENYUSUNAN RAPBN DAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN TEKNIS DI BIDANG PERBENDAHARAAN NEGARA

Perencanaan APBN dimulai dengan penyampaian pokok pokok kebijakan fiskal dan kerangka makro ekonomi kepada DPR sebagai dasar acuan bagi kementerian/lembaga dalam mengusulkan usulan kegiatan atau rencana kerja yang selambat-lambatnya dilakukan pada pertengahan bulan Mei sebelum tahun

anggaran berikutnya, rencana kerja dimaksud selanjutnya disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN, kemudian pada bulan Agustus usulan kegiatan hasil pembicaraan pendahuluan tersebut harus sudah selesai dikompilasi Kementerian Keuangan dan diajukan oleh pemerintah dalam bentuk RAPBN dan nota keuangan dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukungnya.

Penyusunan Rencana APBN dilaksanakan oleh Menteri Keuangan, yaitu melalui Direktorat Jenderal Anggaran yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang penganggaran sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas Direktorat Jenderal Anggaran menyelenggarakan fungsi:

1. penyiapan perumusan kebijakan teknis Departemen Keuangan di bidang penganggaran;
2. pelaksanaan kebijakan di bidang penganggaran;
3. penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur di bidang penganggaran;
4. pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang penganggaran;
5. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.

Secara lebih teknis tugas Direktorat Jenderal Anggaran dilaksanakan oleh Direktorat Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan penyusunan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), Laporan Semester I pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P), sumbangan bahan Pidato dan Lampiran Pidato Presiden, Jawaban Pemerintah atas pertanyaan Dewan Perwakilan Rakyat, Jawaban pertanyaan dan bahan konsultasi dengan Lembaga Internasional dan Regional, dan Kerangka Pendapatan dan Belanja Negara, serta Pembiayaan Anggaran Jangka Menengah

Dalam melaksanakan tugas Direktorat Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan outline Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. penyusunan time frame (siklus dan jadwal) dan mekanisme penyusunan dan pembahasan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Laporan Semester I pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan;
- c. penyusunan analisis perkembangan dan prospek perekonomian dalam negeri dan internasional, analisis asumsi dasar dan kerangka ekonomi makro, analisis dampak Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara terhadap perekonomian, serta analisis sensitivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara akibat perubahan indikator ekonomi makro dan langkah-langkah kebijakan fiskal;
- d. penyusunan analisis kebijakan serta perkembangan realisasi dan sasaran pendapatan negara jangka pendek dan jangka menengah;
- e. penyusunan proyeksi, analisis kebijakan serta evaluasi pelaksanaan anggaran belanja negara jangka pendek dan jangka menengah;
- f. penyusunan proyeksi, analisis kebijakan serta evaluasi pembiayaan anggaran jangka pendek dan jangka menengah, serta penyusunan analisis dan konsolidasi perhitungan risiko fiskal;
- g. pengelolaan data ekonomi makro dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- h. pengembangan model perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan proyeksi ekonomi makro;
- i. monitoring dan evaluasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta perkembangan ekonomi makro;
- j. konsolidasi data di bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- k. penyusunan dan pelaporan statistik keuangan pemerintah;
- l. pelaksanaan urusan tata usaha direktorat.

Dalam teknis pencairan dana APBN dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan

kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perbendaharaan negara sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas Direktorat Jenderal Perbendaharaan menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan perumusan kebijakan Departemen Keuangan di bidang perbendaharaan negara;
- b. pelaksanaan kebijakan di bidang perbendaharaan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria, dan prosedur di bidang perbendaharaan negara;
- d. pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang perbendaharaan negara;
- e. pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.

Secara lebih teknis tugas dan fungsi dalam pelaksanaan anggaran dilakukan Direktorat Pelaksanaan Anggaran yang mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan, standarisasi, bimbingan teknis, dan evaluasi di bidang pelaksanaan anggaran, penelaahan dan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran, serta monitoring, evaluasi dan koordinasi di bidang penyerapan pagu anggaran berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan Direktur Jenderal. Dalam melaksanakan tugas Direktorat Pelaksanaan Anggaran menyelenggarakan fungsi:

- a. penyiapan perumusan kebijakan, standardisasi, dan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran;
- b. penyiapan pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan anggaran;
- c. penelaahan dan penyelesaian dokumen pelaksanaan anggaran;
- d. evaluasi dan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran;
- e. pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Indonesia (i), *Peraturan Menteri Keuangan tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Keuangan*, PMK No. 100/PMK.01/2008 Jo. PMK No. 149 tahun 2008 Jo. PMK No.73 tahun 2009.