

PENGELOLAAN APBN DALAM SISTEM MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA

Oleh:

Suminto, M.Sc.

Economist, The Indonesia Economic Intelligence

I. Pengantar

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi, namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, DPR dengan hak legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, sejak beberapa tahun yang lalu telah diintrodusir Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah. Reformasi tersebut mendapatkan landasan hukum yang kuat dengan telah disahkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Tulisan ini menguraikan sistem dan proses pengelolaan APBN dalam kerangka manajemen keuangan negara. Selain diuraikan pokok-pokok manajemen keuangan negara serta proses APBN, diuraikan pula peranan DPR dalam pengelolaan anggaran negara melalui fungsi-fungsi yang dimilikinya, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

II. Landasan Pengelolaan Keuangan Negara

Landasan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23C Undang Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga: “hal-hal lain mengenai keuangan negara ditetapkan melalui undang-undang”. Berangkat dari landasan konstitual itulah berbagai upaya dilakukan untuk dapat menghadirkan Undang-undang Keuangan Negara. Tercatat 14 (empat belas) tim telah dibentuk dengan tugas untuk menyusun RUU bidang Keuangan Negara atau RUU tentang Perbendaharaan Negara. Ke-14 tim itu adalah:

NO	TIM	HASIL	TAHUN
1	Panitia Achmad Natanegara	Konsep RUU Keuangan Republik Indonesia “UKRI”	1945-1947
2	Panitia Hermans	Menyusun RUU Pokok tentang Pengurusan Keuangan Negara disingkat “UUPKN” (dalam bahasa Belanda)	1950-1957
3	Panitia Ahli Departemen Keuangan	Tidak menghasilkan konsep RUU	1959 – 1962
4	Panitia Ahli Departemen Keuangan dan Politisi	Tidak menghasilkan konsep RUU	1963 – 1965
5	Panitia Soedarmin	Menyusun Konsep RUU tentang pengurusan Keuangan Negara	1969 – 1974
6	Panitia Gandhi	Menyusun konsep RUU semula berjudul “Undang-undang tentang Cara Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara” berubah menjadi “Undang-undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”, berubah menjadi “Undang-undang tentang Keuangan Negara”, berubah menjadi “Undang-undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”, dan akhirnya berubah menjadi “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara”	1975 – 1983
7	Panitia Prof. Dr. Rochmat Soemitro	Panitia ini dibentuk oleh Departemen Kehakiman dan menyusun konsep RUU semula berjudul “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara” kemudian menjadi “Undang-undang tentang Pokok-Pokok Perbendaharaan Negara”	1983 – 1984
8	Panitia Soegito	Mengolah kembali RUU hasil panitia Gandhi yang kemudian diberi judul “Undang-undang tentang perbendaharaan Negara”	1984 – 1988
9	Tim Intern Badan	Menyusun konsep RUU berjudul	1990

	Pemeriksa Keuangan	“Undang-undang tentang Keuangan Negara”	
10	Panitia Taufik	Mengkaji ulang hasil Panitia Soegito dan hasilnya tetap diberi judul “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara”	1989 – 1993
11	Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara	Mengkaji dan menyempurnakan RUU Perbendaharaan Negara hasil panitia Taufik dan tetap diberi judul “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara”, Namun hanya mengatur aspek pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran, yaitu sebagian dari siklus anggaran. Hal ini dilakukan karena RUU Perbendaharaan Negara ini merupakan bagian dari paket RUU bidang Keuangan Negara yang terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> a. RUU tentang Ketentuan Pokok Keuangan Negara b. RUU tentang Perbendaharaan Negara 	1998 – 1999
12	Tim Counterpart RUU BPK	Menyusun RUU yang diberi judul “RUU tentang Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara”	1999
13	Tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara	Merupakan Tim Pemerintah bersama Badan Pemeriksa Keuangan berhasil menyusun kembali RUU hasil Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara dan Tim RUU Bidang Keuangan Negara yang terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> a. RUU tentang Keuangan Negara b. RUU tentang Perbendaharaan Negara c. RUU tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Paket tersebut telah diajukan ke DPR	1999-2001
14	Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan	Melanjutkan tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara, dan telah menghasilkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.	2001 – sekarang

Sumber: Prinsip Keuangan Negara, 2001

Hingga tahun 2003 yang lalu–sebelum UU No.17/2003 diundangkan–aturan yang berlaku untuk pengelolaan Keuangan Negara masih menggunakan peraturan peninggalan pemerintahan kolonial Belanda seperti *Indische Comptabiliteitswet* yang lebih dikenal dengan nama ICW stbl. 1925 No.488 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku tahun 1867. Selain

ICW ada juga *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 untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara digunakan *Insstructie en verdere bapelingen voor Algemeene Rekenkamer* (IAR) stbl. 1933 No.320.

Peraturan-peraturan seperti ICW, IAR, IBW, dan RAB, sengaja diciptakan dan dibuat oleh pemerintahan Kolonial Belanda sebagai penguasa yang menjajah Indonesia saat itu dengan pendekatan untuk menjaga kepentingan negara Belanda atas Indonesia. Paradigma negeri jajahan itulah yang sangat kental mewarnai peraturan-peraturan itu. Ketika diterapkan kepada sebuah negara yang berdaulat dan merdeka seperti Indonesia saat ini, peraturan-peraturan itu sudah tidak lagi relevan dan layak dijadikan pedoman pengelolaan keuangan negara. Merubah seluruh peraturan di atas dengan peraturan yang bersemangat independensi dan menjunjung tinggi kedaulatan sebuah negara yang merdeka dan berdaulat, tentunya harus dilakukan. Ke empat belas tim di atas menyadari itu, tetapi upaya yang sangat panjang itu baru dapat mencapai hasil pada tahun 2003, yaitu 58 tahun setelah masa kemerdekaan. Selain itu muatan yang terdapat di dalam aturan-aturan kolonial itu sudah *out of date* dan tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, apalagi tingkat kompleksitas permasalahan saat ini jauh lebih tinggi dari masa dulu. Oleh karena itu, walaupun masih berlaku sebagai sebuah aturan perundang-undangan tetapi secara materil sudah tidak dapat dilaksanakan.

Kekosongan perundang-undangan ini membuat lemahnya sistem pengelolaan Keuangan Negara. Selama ini, kekosongan itu hanya dilengkapi dengan Keputusan Presiden, yang terakhir diantaranya di atur oleh Keppres No. 42 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN dan Keppres 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sebagaimana kita ketahui bahwa Keputusan Presiden di dalam tata hukum tidak terlalu mengikat sebagaimana sebuah undang-undang.

Dari kelemahan tata hukum itulah kemudian menjadi salah satu penyebab banyaknya praktik penyimpangan dan KKN di dalam pengelolaan Keuangan

negara selama ini. Puncaknya dengan terjadi krisis moneter pertengahan 1997 yang telah memporak-porandakan tatanan ekonomi yang telah dibangun dengan susah payah oleh pemerintahan era orde baru ditandai dengan anjloknya rupiah hingga menembus level Rp 17.000 per satu USD. Krisis berlanjut hingga menjadi krisis multidimensional yang kemudian melahirkan era reformasi. Era reformasi inilah yang memberikan momentum terciptanya tata aturan baru dalam pengelolaan keuangan negara.

Paket UU Keuangan Negara tersebut (yang terdiri dari dua UU yang sudah diundangkan, yaitu UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara, serta satu RUU, yaitu RUU Pemeriksaan pengelolaan Keuangan Negara yang masih dibahas di DPR) merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara, yaitu:

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. Pemberdayaan manajer profesional; dan
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Perubahan mendasar yang diatur oleh Undang-undang No.17 tahun 2003 yaitu:

- a. Tentang pengertian dan ruang lingkup dari keuangan negara;
- b. Azas-azas umum pengelolaan keuangan negara;
- c. Kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara;
- d. Pendelegasian kekuasaan presiden kepada menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga;
- e. Susunan APBN dan APBD;
- f. Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD;
- g. Pengaturan Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing;
- h. Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan daerah dan perusahaan swasta;

- i. Badan pengelola dana masyarakat; dan
- j. Penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.
- k. Penggunaan Medium Term Expenditure Framework (MTEF) sebagai pengganti Propenas dan Repeta.

Sedangkan perubahan mendasar dalam pengelolaan perbendaharaan negara yang tercantum dalam UU No.1 tahun 2004 yaitu:

1. Penerapan anggaran berbasis kinerja;
2. Pemberlakuan pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja negara berbasis akrual;
3. Munculnya jabatan fungsional Perbendaharaan Negara;
4. Pemberian jasa giro atau bunga atas dana pemerintah yang disimpan pada bank sentral;
5. Sertifikat Bank Indonesia yang selama ini menjadi instrumen moneter akan digantikan oleh Surat Utang Negara; dll.

III. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Perumusan keuangan negara menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan dari sisi obyek;
2. Pendekatan dari sisi subyek;
3. Pendekatan dari sisi proses; dan,
4. Pendekatan dari sisi tujuan.

Dari sisi obyek Keuangan Negara akan meliputi seluruh hal dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, di dalamnya termasuk berbagai kebijakan dan kegiatan yang terselenggara dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu dapat berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi negara, dan/atau pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Keuangan Negara dari sisi proses mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

Terakhir, keuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, pendekatan terakhir ini dilihat dari sisi tujuan.

Dengan pendekatan sebagaimana diuraikan di atas, UU No. 17/2003 merumuskan sebagai berikut: Keuangan negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. (*Pasal 1 huruf 1 UU No. 17/2003*).

Ruang lingkup keuangan negara sesuai dengan pengertian tersebut diuraikan dalam Pasal 2 UU No. 17/2003 meliputi:

- 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 atau 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.¹

Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas secara ringkas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi, yaitu:

- a. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal ini meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerjasama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.
- b. Fungsi penganggaran. Fungsi ini meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.
- c. Fungsi administrasi perpajakan.
- d. Fungsi administrasi kepabeanan.
- e. Fungsi perbendaharaan. Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standard, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah,

¹ Kekayaan pihak lain ini meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara daerah.

pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.

f. Fungsi pengawasan keuangan.

Sementara itu, bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah

IV. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut, UU No. 17/2003 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.

V. Kekuasaan atas Keuangan Negara

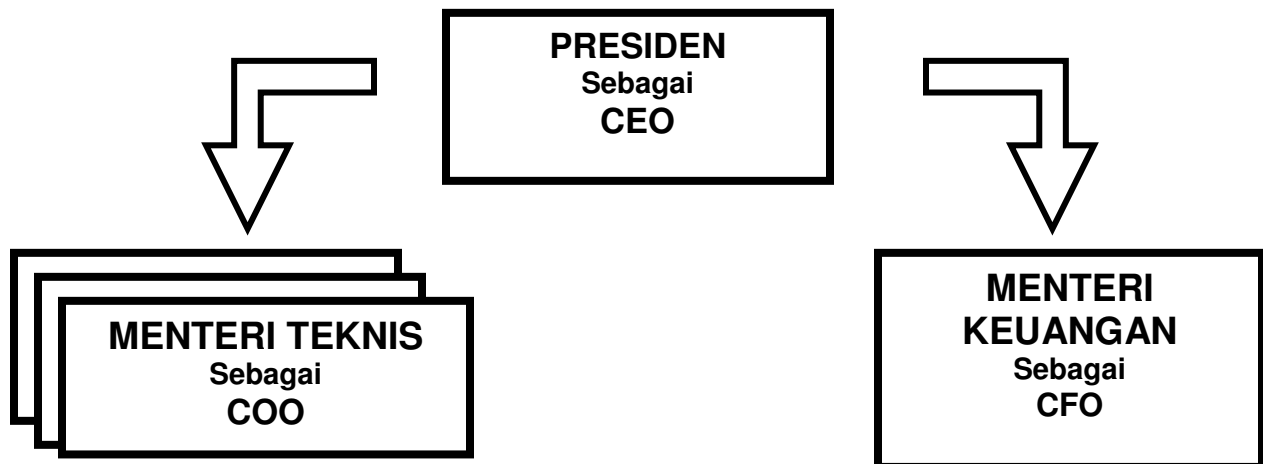
Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. (*Pasal 6 UU No. 17/2003*)

Pada dasarnya Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Sebagian kekuasaan itu diserahkan kepada Menteri Keuangan yang kemudian berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan negara dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagian kekuasaan lainnya diberikan kepada menteri/pimpinan lembaga sebagai pengguna anggaran/pengguna barang lembaga/kementrian yang dipimpinnya.

Jika Presiden memiliki fungsi sebagai Chief Executive Officer (CEO) maka Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai Chief Financial Officer (CFO) sedangkan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai Chief Operating Officers (COOs). Hubungan tersebut tergambar seperti pada gambar 1.

Gambar 1:

Delegasi wewenang kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara



Pemisahan fungsi seperti di atas dimaksudkan untuk membuat kejelasan dan kepastian dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab. Sebelumnya fungsi-fungsi tersebut belum terbagi secara tegas sehingga seringkali terjadi tumpang tindih antar lembaga. Pemisahan ini juga dilakukan untuk menegaskan terlaksananya mekanisme *checks and balances*. Selain itu, dengan fokusnya fungsi masing-masing kementerian atau lembaga diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme di dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah.

Menteri Keuangan dengan penegasan fungsi sebagai CFO akan memiliki fungsi-fungsi antara lain:

1. Pengelolaan kebijakan fiskal;
2. Penganggaran;
3. Administrasi Perpajakan;
4. Administrasi Kepabeanan;
5. Perbendaharaan (Treasury); dan
6. Pengawasan Keuangan.

Seperti halnya pemerintah pusat, pengelolaan keuangan daerah juga menggunakan pendekatan pembagian fungsi yang tidak berbeda. Gubernur/Bupati/Walikota akan memiliki fungsi sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Daerah atau CEO, dinas-dinas sebagai COO, dan pengelola Keuangan Daerah sebagai CFO.

VI. Pengertian dan Ruang Lingkup APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. (*Pasal 1 angka 7, UU No. 17/2003*). Merujuk Pasal 12 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi:

- a. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih;
- b. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih;
- c. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui rekening kas umum negara. (*Pasal 12 ayat (2) UU No. 1/2004*)

Tahun anggaran adalah periode pelaksanaan APBN selama 12 bulan. Sejak tahun 2000, Indonesia menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran, yaitu dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Sebelumnya, tahun anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Penggunaan tahun kalender sebagai tahun anggaran ini kemudian dikukuhkan dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara (*Pasal 4 UU No. 17/2003 dan Pasal 11 UU No. 1/2004*).

Sebagaimana ditegaskan dalam Bagian Penjelasan UU No. 17/2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil (*result*) berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektifitas dan efisiensi program pemerintah. Sedangkan sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan

pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Merujuk Pasal 3 Ayat (4) UU No. 17/2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Tabel 1 di bawah menyajikan struktur APBN. Struktur APBN terdiri dari pendapatan negara dan hibah, belanja negara, keseimbangan primer, surplus/defisit, dan pembiayaan. Sejak TA 2000, Indonesia telah mengubah komposisi APBN dari T-account menjadi I-account sesuai dengan standar statistik keuangan pemerintah, Government Finance Statistics (GFS).

Pendapatan Negara dan Hibah. Penerimaan APBN diperoleh dari berbagai sumber. Secara umum yaitu penerimaan pajak yang meliputi pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Cukai, dan Pajak lainnya, serta Pajak Perdagangan (bea masuk dan pajak/pungutan ekspor) merupakan sumber penerimaan utama dari APBN. Selain itu, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) meliputi penerimaan dari sumber daya alam, setoran laba BUMN, dan penerimaan bukan pajak lainnya, walaupun memberikan kontribusi yang lebih kecil terhadap total penerimaan anggaran, jumlahnya semakin meningkat secara signifikan tiap tahunnya. Berbeda dengan

sistem penganggaran sebelum tahun anggaran 2000, pada sistem penganggaran saat ini sumber-sumber pembiayaan (pinjaman) tidak lagi dianggap sebagai bagian dari penerimaan.

Dalam pengadministrasian penerimaan negara, departemen/lembaga tidak boleh menggunakan penerimaan yang diperolehnya secara langsung untuk membiayai kebutuhannya. Beberapa pengecualian dapat diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait.

Belanja Negara. Belanja negara terdiri atas anggaran belanja pemerintah pusat, dana perimbangan, serta dana otonomi khusus dan dana penyeimbang. Sebelum diundangkannya UU No. 17/2003, anggaran belanja pemerintah pusat dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. UU No. 17/2003 mengintrodusing *uniffied budget* sehingga tidak lagi ada perbedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Sementara itu, dana otonomi khusus dialokasikan untuk provinsi Daerah Istimewa Aceh dan provinsi Papua.

Defisit dan Surplus. Defisit atau surplus merupakan selisih antara penerimaan dan pengeluaran. Pengeluaran yang melebihi penerimaan disebut defisit; sebaliknya, penerimaan yang melebihi pengeluaran disebut surplus. Sejak TA 2000, Indonesia menerapkan anggaran defisit menggantikan anggaran berimbang dan dinamis yang telah digunakan selama lebih dari tiga puluh tahun.

Dalam tampilan APBN, dikenal dua istilah defisit anggaran, yaitu: keseimbangan primer (*primary balance*) dan keseimbangan umum (*overall balance*). Keseimbangan primer adalah total penerimaan dikurangi belanja tidak termasuk pembayaran bunga. Keseimbangan umum adalah total penerimaan dikurangi belanja termasuk pembayaran bunga.

Pembiayaan. Pembiayaan diperlukan untuk menutup defisit anggaran. Beberapa sumber pembiayaan yang penting saat ini adalah: pembiayaan dalam negeri (perbankan dan non perbankan) serta pembiayaan luar negeri (netto) yang merupakan selisih antara penarikan utang luar negeri (bruto) dengan pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.

Tabel 1
I-Account APBN 2004

A. PENDAPATAN NEGARA dan HIBAH

- I. Penerimaan Dalam Negeri
 - 1. Penerimaan Perpajakan
 - Pajak Dalam Negeri
 - i. Pajak Penghasilan
 - 1. Minyak dan Gas
 - 2. Non Minyak dan Gas
 - ii. Pajak Pertambahan Nilai
 - iii. Pajak Bumi dan Bangunan
 - iv. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
 - v. Cukai
 - vi. Pajak Lainnya
 - Pajak Perdagangan Internasional
 - i. Bea Masuk
 - ii. Pajak/Pungutan Ekspor
 - 2. Penerimaan Bukan Pajak
 - Penerimaan Sumber Daya Alam
 - i. Minyak Bumi
 - ii. Gas Alam
 - iii. Pertambangan Umum
 - iv. Kehutanan
 - v. Perikanan
 - Bagian Laba BUMN
 - PNBP Lainnya
- II. Hibah

B. BELANJA NEGARA

- I. Anggaran Belanja Pemerintah Pusat
 - 1. Pengeluaran Rutin
 - Belanja Pegawai
 - Belanja Barang
 - Pembayaran Bunga Hutang
 - i. Hutang Dalam Negeri
 - ii. Hutang Luar Negeri
 - Subsidi
 - i. Subsidi BBM
 - ii. Subsidi Non BBM
 - Pengeluaran Rutin Lainnya
 - 2. Pengeluaran Pembangunan
 - Pembiayaan Pembangunan Rupiah
 - Pembiayaan Proyek
- II. Dana Perimbangan
 - 1. Dana Bagi Hasil
 - 2. Dana Alokasi Umum
 - 3. Dana Alokasi Khusus

III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang

C. KESEIMBANGAN PRIMER

D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A-B)

E. PEMBIAYAAN (E.I + E.II)

I. Dalam Negeri

1. Perbankan Dalam Negeri
2. Non-perbankan Dalam Negeri
 - Privatisasi
 - Penjualan Aset program restrukturisasi perbankan
 - Obligasi Negara (netto)
 - i. Penerbitan Obligasi Pemerintah
 - ii. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang/Obligasi DN

II. Luar Negeri

1. Pinjaman Proyek
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang LN
3. **Pinjaman Program dan Penundaan Cicilan Hutang**

VII. Proses APBN Pra UU No. 17/2003

VII.1. Penyusunan dan Penetapan APBN

Proses penyusunan dan penetapan APBN dapat dikelompokkan dalam dua tahap, yaitu: (1) pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dan DPR, dari bulan Februari sampai dengan pertengahan bulan Agustus dan (2) pengajuan, pembahasan dan penetapan APBN, dari pertengahan bulan Agustus sampai dengan bulan Desember. Berikut ini diuraikan secara singkat kedua tahapan dalam proses penyusunan APBN tersebut.

Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR. Tahap ini diawali dengan beberapa kali pembahasan antara pemerintah dan DPR untuk menentukan mekanisme dan jadwal pembahasan APBN. Kegiatan dilanjutkan dengan persiapan rancangan APBN oleh pemerintah, antara lain meliputi penentuan asumsi dasar APBN, perkiraan penerimaan dan pengeluaran, skala

prioritas dan penyusunan budget exercise untuk dibahas lebih lanjut dalam rapat antara Panitia Anggaran dengan Menteri Keuangan dengan atau tanpa Bappenas. Pada tahapan ini juga diadakan rapat komisi antara masing-masing komisi (Komisi I s.d IX) dengan mitra kerjanya (departemen/lembaga teknis). Tahapan ini diakhiri dengan proses finalisasi penyusunan RAPBN oleh Pemerintah. Secara lebih rinci, tahapan ini bisa dijelaskan sebagai berikut:

Menteri Keuangan dan Badan Perencanaan Nasional (BAPPENAS) atas nama Presiden mempunyai tanggung jawab dalam mengkoordinasikan Penyusunan APBN. Menteri Keuangan bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan penyusunan anggaran belanja rutin. Sementara itu Bappenas bersama-sama dengan Menteri Keuangan bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan penyusunan anggaran belanja pembangunan.

Persiapan anggaran dimulai dengan assessment indikator fiskal makro oleh Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan. Selanjutnya Menteri Keuangan dan Kepala Bappenas menerbitkan Surat Edaran agar departemen teknis mengajukan usulan anggaran rutin maupun pembangunan. Usulan anggaran rutin (Daftar Usulan Kegiatan, DUK) diajukan ke Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) pada bulan Juni. DUK tersebut lebih terfokus pada *program costing* dan perubahan harga. DJA dan departemen teknis mereview DUK tersebut dengan titik tekan pada *costing* ketimbang *policy*. Pada bulan Agustus, DJA menerbitkan pagu pengeluaran rutin sebagai dasar bagi departemen teknis untuk menyusun anggaran rutin lebih detil.

Sementara itu, usulan anggaran pembangunan diajukan oleh departemen teknis kepada DJA dan Bappenas. DJA dan Bappenas mereview usulan anggaran pembangunan tersebut berdasarkan Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) dan Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA). Menteri Keuangan memberikan pertimbangan mengenai pagu anggaran pembangunan sebagai dasar pembahasan antara DJA, Bappenas, dan departemen teknis.

Selanjutnya pada bulan Agustus, Presiden mengajukan Nota Keuangan dan RAPBN kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.

Pengajuan, pembahasan dan penetapan APBN. Tahapan ini dimulai dengan Pidato Presiden sebagai pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan baik antara Menteri Keuangan dengan Panitia Anggaran, maupun antara komisi-komisi dengan departemen/lembaga teknis terkait. Hasil dari pembahasan ini adalah Undang-undang APBN yang disahkan oleh DPR. UU APBN kemudian dirinci ke dalam satuan 3. Satuan 3 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari undang-undang tersebut adalah dokumen anggaran yang menetapkan alokasi dana per departemen/lembaga, Sektor, Sub Sektor, Program dan Proyek/Kegiatan.

Apabila DPR menolak RAPBN yang diajukan pemerintah tersebut, maka pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya. Hal itu berarti pengeluaran maksimum yang dapat dilakukan pemerintah harus sama dengan pengeluaran tahun lalu.

VII.2. Pelaksanaan Anggaran

Berdasarkan satuan 3, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan Departemen/Lembaga membahas rincian pengeluaran rutin berdasarkan pedoman penyusunan DIK dan indeks satuan biaya yang disusun oleh tim interdep. Proses ini harus diselesaikan dari Oktober sampai dengan Desember. Sedangkan untuk pengeluaran pembangunan, DJA, Bappenas, dan departemen teknis membahas rincian pengeluaran untuk tiap-tiap proyek. Hasil pembahasan tersebut didokumentasikan ke dalam dokumen-dokumen berikut: (1) *Dokumen Isian Kegiatan (DIK)*. DIK merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi untuk pengeluaran rutin pada masing-masing unit organisasi pada Departemen/Lembaga yang dirinci ke dalam belanja pegawai dan non pegawai. (2) *Daftar Isian Proyek (DIP)*. DIP merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi untuk pengeluaran pembangunan untuk masing-masing proyek pada Departemen/Lembaga yang dirinci ke dalam belanja modal dan penunjang. (3) *Surat Pengesahan Alokasi Anggaran Rutin (SPAAR)*. SPAAR adalah dokumen yang menetapkan besaran alokasi anggaran rutin untuk setiap

kantor/satuan kerja departemen teknis di daerah yang selanjutnya akan dibahas antara Kantor Wilayah DJA dan instansi vertikal Departemen/Lembaga untuk kemudian dituangkan dalam DIK. (4) *Surat Pengesahan Alokasi Anggaran Pembangunan (SPAAP)*. SPAAP adalah dokumen yang menetapkan besaran alokasi anggaran pembangunan untuk setiap proyek/bagian proyek yang selanjutnya akan dibahas antara Kantor Wilayah DJA dengan instansi vertikal/dinas untuk kemudian dituangkan dalam DIP. (5) *Surat Keputusan Otorisasi (SKO)*. SKO adalah dokumen otorisasi untuk penyediaan dana kepada Departemen, Lembaga, Pemerintah Daerah dan pihak lain yang berhak baik untuk rutin maupun pembangunan yang tidak dapat ditampung dengan DIK atau DIP.

DIK/DIP/SKO disampaikan oleh Direktorat Jenderal Anggaran kepada Departemen/Lembaga. Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut, Departemen/Lembaga melaksanakan pengadaan barang dan jasa dengan pihak ketiga. Tagihan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pengadaan barang dan jasa tersebut disampaikan kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN). Selanjutnya KPKN meneliti keabsahan tagihan-tagihan dimaksud dan menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM).

Untuk mengawasi pelaksanaan tugas KPKN tersebut, di lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran terdapat Kantor Verifikasi Pelaksanaan Anggaran (KASIPA) yang bertanggung jawab untuk memverifikasi Surat Perintah Membayar (SPM) yang diterbitkan oleh KPKN.

Dalam rangka melaksanakan manajemen kas dan untuk mencegah departemen/lembaga melakukan pengeluaran secara berlebihan pada awal periode tahun anggaran, Menteri Keuangan membatasi jumlah pengeluaran rutin untuk satu triwulan maksimal sama dengan seperempat dari jumlah alokasi dana yang tersedia. Sedangkan untuk belanja pembangunan, pencairan dana disesuaikan dengan tingkat kemajuan prestasi penyelesaian proyek.

VII.3. Pengawasan dan Pertanggungjawaban APBN

Fungsi pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR. Sementara itu, pengawasan internal dilakukan oleh inspektorat jenderal/inspektorat utama pada masing-masing departemen/lembaga dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada semua departemen/lembaga (termasuk BUMN). Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal maupun eksternal tersebut di atas bersifat post audit.

Berdasarkan realisasi penerimaan dan pengeluaran APBN dalam tahun anggaran berjalan, Menteri Keuangan menyiapkan Rancangan Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara (RUU PAN) dan diajukan kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Selanjutnya RUU PAN tersebut disampaikan kepada BPK untuk diaudit. Presiden mengajukan RUU PAN yang telah diaudit oleh BPK tersebut kepada DPR paling lambat 15 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran bersangkutan.

Setelah DPR menyetujui RUU PAN tersebut, Presiden mengesahkan RUU PAN menjadi Undang-undang Perhitungan Anggaran (UU PAN).

VIII. Proses APBN Pasca UU No. 17/2003

Sebelum diuraikan proses APBN pasca UU No. 17/2003, kiranya perlu diuraikan terlebih dahulu pokok-pokok reformasi dalam penganggaran sebagaimana tertuang dalam UU No. 17/2003.

VIII.1. Pokok-pokok Reformasi Penganggaran

UU No. 17/2003 mereformasi secara signifikan sistem penganggaran yang telah puluhan tahun diterapkan di Indonesia. Secara singkat, faktor-faktor yang

mendorong reformasi di bidang penganggaran ini adalah:

- (1) Ada beberapa aspek dari proses penganggaran di Indonesia yang menghambat pendistribusian dana anggaran ke berbagai program;
- (2) Perkiraan pendapatan dan proyeksi anggaran negara tidak disiapkan dalam suatu kerangka makro;
- (3) Tidak ada suatu kerangka penyatuan anggaran (*unified framework for budgeting*) mengingat anggaran rutin dan pembangunan disiapkan secara terpisah;
- (4) Sistem penganggaran yang berlaku menimbulkan kurangnya informasi mengenai hasil suatu program (*program results*);
- (5) Pelaksanaan anggaran dan monitoring masih menjadi hal yang lemah;
- (6) Susunan alokasi anggaran yang cukup terinci, secara tidak langsung mencerminkan kontrol yang kuat, namun dalam realisasinya ditengarai menimbulkan berbagai penyimpangan (KKN) dan kebocoran anggaran.

Pokok-pokok reformasi penganggaran yang terpenting meliputi:

- (1) Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah;
- (2) Memadukan (*unifying*) atau mengintegrasikan anggaran rutin dan anggaran pembangunan;
- (3) Penerapan anggaran berbasis kinerja.

VIII.1.1. Medium Term Expenditure Framework²

Penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari system penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai

² Basic reading mengenai MTEF dapat ditemukan pada website Bank Dunia. Untuk literatur berbahasa Indonesia, dapat dibaca misalnya: Sjahrudin Rasul, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara*, Jakarta: PNRI, 2003.

dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Berdasarkan hal ini, UU No. 17/2003 mengintrodusir dilaksanakannya Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) ini.

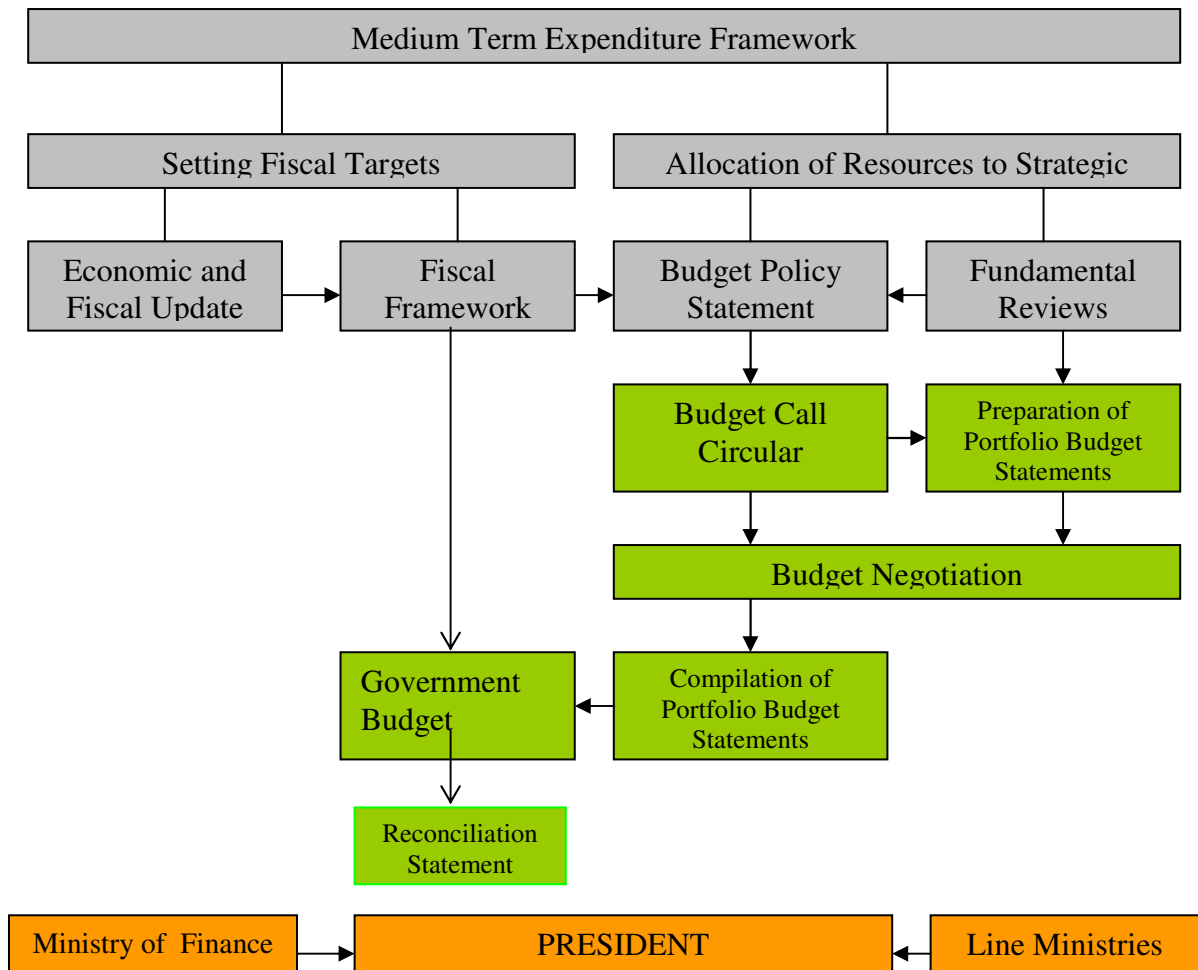
Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) merupakan kerangka pengeluaran jangka menengah meliputi periode tiga sampai lima tahun. Kerangka tersebut merupakan pendekatan atas-bawah (*top-down approach*), yaitu estimasi ketersediaan sumber daya pengeluaran publik sesuai dengan kerangka ekonomi makro. Sementara itu, pendekatan bawah ke atas (*bottom-up approach*) yaitu biaya yang harus dikeluarkan dalam rangka melaksanakan kebijakan, program, dan kegiatan, serta kerangka kerja yang merekonsiliasikan keseluruhan biaya dengan sumber-sumber daya yang tersedia sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu: “untuk memastikan bahwa pemerintah mampu untuk melakukan prioritas-prioritas rekonstruksi dan pembangunan dalam konteks estimasi pengeluaran tiga tahunan yang konsisten dengan suatu kerangka makroekonomi yang baik”.

Gambar 1 di bawah menyajikan siklus MTEF. MTEF terdiri dari dua sub proses, yaitu penetapan target fiskal (*setting fiscal targets*) dan alokasi sumber-sumber daya pada pilihan strategis (*allocation of resources to strategic*). Kemudian, sub proses penetapan target fiskal juga dibagi ke dalam dua sub-sub proses, yaitu pembaharuan kondisi ekonomi dan fiskal serta pernyataan kerangka fiskal. Sub proses alokasi sumber-sumber daya pada pilihan strategis juga dibagi menjadi dua sub-sub proses, yaitu pernyataan kebijakan anggaran dan review fundamental. Ringkasnya, dalam proses pengambilan keputusan, proses dan sub proses tersebut bukan merupakan hal yang berdiri sendiri, tetapi terkait satu dengan yang lainnya.

Secara sederhana, siklus MTEF dapat dijelaskan sebagai berikut. Pembaharuan kondisi ekonomi dan fiskal merupakan langkah pertama dalam siklus persiapan anggaran. Langkah tersebut diikuti dengan langkah selanjutnya, yaitu kabinet menetapkan tujuan jangka panjang mengenai kebijakan fiskal dan kebijakan ekonomi makro. Tujuan-tujuan ini kemudian dijabarkan ke dalam

tujuan-tujuan jangka pendek. Penetapan target fiskal diikuti alokasi sumber-sumber daya pada strategi-strategi yang ditetapkan. Kabinet kemudian menetapkan prioritas anggaran. Prioritas anggaran merupakan negosiasi strategis di antara berbagai sektor dalam proses alokasi sumber daya.

Gambar 1
Medium Term Expenditure Framework



Merujuk literatur keuangan negara, dengan diterapkannya MTEF akan dapat dicapai tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Meningkatkan keseimbangan ekonomi makro dengan membangun kerangka kerja sumber daya yang konsisten dan realistis;
2. Meningkatkan alokasi sumber daya kepada prioritas yang strategis di antara dan di dalam organisasi;
3. Meningkatkan komitmen untuk memberikan kemampuan prediksi, baik kebijakan maupun pendanaan, sehingga instansi pemerintah dapat membuat rencana dan program yang berkelanjutan;
4. Memberikan batasan yang jelas kepada instansi pemerintah, meningkatkan otonomi, dan memberikan penghargaan kepada instansi pemerintah yang menggunakan dana secara efisien dan efektif;
5. Meningkatkan akuntabilitas dan kredibilitas secara politis dalam rangka menghasilkan *outcome* yang diinginkan.

VIII.1.2. Unified Budget³

Sebelum diberlakukannya UU No. 17/2003, Belanja Negara dibedakan atas pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan (*dual-budgeting*). Pengeluaran rutin didefinisikan sebagai pengeluaran untuk keperluan operasional untuk menjalankan kegiatan rutin pemerintahan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, pembayaran bunga, subsidi, dan belanja lain-lain. Sementara pengeluaran pembangunan didefinisikan sebagai pengeluaran yang menghasilkan nilai tambah aset, baik fisik maupun non fisik, yang dilaksanakan dalam periode tertentu. Belanja pembangunan adalah pengeluaran berkaitan dengan proyek-proyek yang meliputi belanja modal dan belanja penunjang. Belanja modal mencakup pembebasan tanah, pengadaan mesin dan peralatan, konstruksi bangunan dan jaringan (infrastruktur), dan belanja modal fisik maupun non fisik lainnya. Sementara itu, belanja penunjang yang

³ Bagian ini diambil dari: Anggito Abimanyu, "Format Anggaran Terpadu Menghilangkan Tumpang Tindih", *Kompas*, Mei 2004.

dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan proyek terdiri dari gaji/upah, bahan, perjalanan dinas, dan belanja penunjang lainnya.

Pemisahan anggaran rutin dan anggaran pembangunan tersebut semula dimaksudkan untuk menekankan arti pentingnya pembangunan, namun dalam pelaksanaannya telah menunjukkan banyak kelemahan. *Pertama*, duplikasi antara belanja rutin dan belanja pembangunan oleh karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik. Dengan demikian, kinerja sulit diukur karena alokasi dana yang ada tidak mencerminkan kondisi yang sesungguhnya. *Kedua*, penggunaan “dual budgeting” mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran (MAK) karena untuk satu jenis belanja, ada MAK yang diciptakan untuk belanja rutin dan ada MAK lain yang ditetapkan untuk belanja pembangunan. *Ketiga*, analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran untuk investasi. *Keempat*, proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau dihentikan tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini selain menimbulkan ketidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan, juga menyebabkan ketidakjelasan keterkaitan antara *output/outcome* yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

Selanjutnya, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek-praktek yang berlaku secara internasional. Menurut *GFS (Government Financial Statistics) Manual 2001*, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, dimana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam (1) kompensasi untuk pegawai; (2)

penggunaan barang dan jasa; (3) kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah; (4) bunga hutang; (5) subsidi; (6) hibah; (7) tunjangan sosial (*social benefits*); dan (8) pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian, namun tetap mengacu *GFS Manual 2001* dan UU No. 17 Tahun 2003. Beberapa catatan penting berkaitan dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru antara lain:

Pertama, dalam format dan struktur I-account yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah, karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2003; *Kedua*, semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi; dan *Ketiga*, semua pengeluaran negara yang selama ini 'mengandung' nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara, dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain.

Dengan berbagai perubahan dan penyesuaian tersebut, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi (jenis belanja) terdiri dari (i) belanja pegawai, (ii) belanja barang, (iii) belanja modal, (iv) pembayaran bunga utang, (v) subsidi, (vi) hibah, (vii) bantuan sosial, dan (viii) belanja lain-lain. Sedangkan belanja untuk daerah, sebagaimana yang berlaku selama ini terdiri dari (i) dana perimbangan, dan (ii) dana otonomi khusus dan penyesuaian. Dengan adanya perubahan format dan struktur belanja negara menurut jenis belanja maka secara otomatis tidak ada lagi pemisahan antara belanja rutin dan belanja pembangunan (*unified budget*).

Beberapa pengertian dasar terhadap komponen-komponen penting dalam belanja tersebut, antara lain;

Belanja pegawai menampung seluruh pengeluaran negara yang digunakan untuk membayar gaji pegawai, termasuk berbagai tunjangan yang menjadi haknya, dan membayar honorarium, lembur, vakasi, tunjangan khusus dan belanja pegawai transito, serta membayar pensiun dan asuransi kesehatan (kontribusi sosial). Dalam klasifikasi tersebut termasuk pula belanja gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Dengan format ini, maka akan terlihat pos yang tumpang tindih antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Disinilah nantinya efisiensi akan bisa diraih. Demikian juga dengan belanja barang yang seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan operasional pemerintahan untuk pengadaan barang dan jasa, dan biaya pemeliharaan aset negara. Demikian juga sebaliknya sering diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Belanja modal menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk pembelian barang-barang kebutuhan investasi (dalam bentuk aset tetap dan aset lainnya). Pos belanja modal dirinci atas (i) belanja modal aset tetap/fisik, dan (ii) belanja modal aset lainnya/non-fisik. Dalam prakteknya selama ini belanja lainnya non-fisik secara mayoritas terdiri dari belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan. Subsidi menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membayar beban subsidi atas komoditas vital dan strategis tertentu yang menguasai hajat hidup orang banyak, dalam rangka menjaga stabilitas harga agar dapat terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dialokasikan melalui perusahaan negara dan perusahaan swasta. Sementara itu, selama ini ada jenis subsidi yang sebetulnya tidak ada unsur subsidinya, maka belanja tersebut akan dikelompokkan sebagai bantuan sosial. Bantuan sosial menampung seluruh pengeluaran negara yang dialokasikan sebagai transfer uang/barang yang diberikan kepada penduduk, guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, misalnya transfer untuk pembayaran dana kompensasi sosial. Sementara itu, belanja untuk daerah menampung seluruh pengeluaran pemerintah pusat yang dialokasikan ke daerah, yang pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Konversi

belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dari format lama ke format baru disajikan dalam Tabel 2 konversi belanja negara dibawah ini.

Tabel 2

KONVERSI BELANJA NEGARA MENURUT JENIS BELANJA DALAM I-ACCOUNT	
FORMAT LAMA	FORMAT BARU
A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak II. Penerimaan Hibah B. BELANJA NEGARA I. Belanja Pemerintah Pusat 1. Pengeluaran Rutin a. Belanja Pegawai b. Belanja Barang c. Pembayaran Bunga Utang d. Subsidi e. Pengeluaran Rutin Lainnya 2. Pengeluaran pembangunan II. Belanja Untuk Daerah 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian C. Keseimbangan Primer D. Surplus/Defisit Anggaran E. Pembiayaan	A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH I. Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Perpajakan 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak II. Penerimaan Hibah B. BELANJA NEGARA I. Belanja Pemerintah Pusat 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Belanja Modal 4. Pembayaran Bunga Utang 5. Subsidi 6. Belanja Hibah 7. Bantuan Sosial 8. Belanja lain-lain II. Belanja Untuk Daerah 1. Dana Perimbangan 2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian C. Keseimbangan Primer D. Surplus/Defisit Anggaran E. Pembiayaan

VIII.1. 3. Anggaran Berbasis Kinerja

Sejalan dengan amanat UU No.17/2003, akan pula diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) di sektor publik, agar menggunakan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Sebagaimana dipahami, selama ini kita menerapkan *traditional budgeting* atau dikenal pula sebagai *line-item budgeting*. *Line-item budgeting* ini mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi, penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan

bertahap), dan tidak jarang dalam prakteknya memakai “kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran” sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi.

Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti di atas mengandung banyak kelemahan. Dalam rejim pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakteristik lainnya yaitu sangat berorientasi pada input organisasi. Dengan demikian sistem anggaran tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sangat sulit untuk melakukan kontrol kinerja.

Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini, analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedia informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa sering kali didasarkan pada catatan historis semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi.

Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan “kemampuan menghabiskan anggaran” sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang menurut Niskanen cenderung bersifat *budget maximizer*.

Sebagai akibat dari berbagai kelemahan di atas, maka masalah besar yang dihadapi oleh sistem *line-item budgeting* adalah *effectiveness problem, efficiency problem, and accountability problem*. Bahkan jikapun sistemnya sudah transparan, maka informasi yang dapat diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting, karena hanya berkaitan dengan input organisasi.

Sebagai respons terhadap permasalahan sistem anggaran *line-item* di atas, UU No. 17/2003 mengintrodusir sistem anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*). Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh ia mengkaitkan biaya dengan *output* organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya.

Sebagai ilustrasi, dalam penentuan alokasi anggaran untuk pendidikan dasar, maka didasarkan pada *output* yang ingin dicapai: berapa banyak murid SD yang akan terdidik dalam satu tahun anggaran? Berapa prosentase kelulusan murid SD yang ditargetkan? Berapa tinggi nilai rata-rata raport dan nilai ujian akhir nasional yang ditargetkan? Dan seterusnya.

Tujuan dari penetapan *output measurement* yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah *output* dari suatu proses kegiatan birokrasi.

Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja berguna pula bagi lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) pada saat menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Dan pada akhirnya bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah.⁴

⁴ Baca misalnya: Roy V. Salomo, "Anggaran yang Berorientasi Pada Kinerja dan Kepemerintahan yang Baik", *Jurnal Forum Inovasi* Vol. 5, Desember-Februari 2003, pp. 34-39; *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

VIII.2. Proses APBN Pasca Reformasi

VIII.2.1. Penyusunan dan Penetapan APBN

Pembicaraan Pendahuluan antara Pemerintah dan DPR. Tahapan ini dimulai dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh Pemerintah kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan Mei tahun berjalan. (*Pasal 13 ayat (1) UU No. 17/2003*)⁵

Guna memudahkan DPR dalam memahami dan mendiskusikan kerangka ekonomi makro, pemerintah mengirimkan laporan triwulanan update fiskal dan makroekonomi serta outlook dan estimasi ke depan kepada DPR pada awal April. Laporan ini disiapkan oleh Badan Analisa Fiskal (BAF), Departemen Keuangan. Dengan laporan ini, diharapkan DPR memahami gambaran umum perkembangan fiskal dan makroekonomi terkini beserta outlook dan estimasi ke depannya. Laporan ini menyajikan tampilan fiskal dan makroekonomi dua tahun terakhir, estimasi kinerja fiskal tahun anggaran berjalan, serta proyeksi kinerja fiskal tiga tahun ke depan. Variabel-variabel fiskal dan makroekonomi yang disajikan dalam laporan tersebut meliputi pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, tingkat bunga, harga minyak internasional, neraca pembayaran, penerimaan, pengeluaran, surplus primer, defisit anggaran, pembiayaan, dan estimasi ke depan.

Kerangka ekonomi makro yang disampaikan kepada DPR berisi antara lain prospek ekonomi dunia (pertumbuhan, perdagangan, dll.), kebijakan ekonomi makro (kebijakan fiskal, kebijakan moneter, kebijakan investasi, neraca pembayaran), serta asumsi dasar APBN (pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar, harga minyak, produksi minyak, dan tingkat suku bunga SBI rata-rata).

Sementara itu, pokok-pokok kebijakan fiskal yang disampaikan kepada DPR mencakup kaidah utama yang melatari kebijakan fiskal, kebijakan fiskal

⁵ Sebelum UU No. 17/2003, pemerintah tidak menyampaikan “Pokok-pokok kebijakan fiskal” dalam dokumen yang spesifik. Pemerintah hanya menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan anggaran dalam Nota Keuangan dan RAPBN yang disampaikan kepada DPR tanggal 16 Agustus. Meskipun demikian, isinya berbeda dengan apa yang dimaksudkan dalam UU No. 17/2003 tersebut.

bidang pendapatan negara dan hibah, kebijakan fiskal bidang belanja negara, dan kebijakan fiskal pembiayaan anggaran.

Pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh pemerintah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut, pemerintah dan DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran. (*Pasal 13 ayat (2) – (3) UU No. 17/2003*).

Dalam rangka penyusunan RAPBN, berdasarkan Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan c.q. DJA, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran tersebut disusun berdasarkan prestasi kerja (kinerja) yang akan dicapai; dan disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Selanjutnya, rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU tentang APBN tahun berikutnya. (*Pasal 14 UU No. 17/2003*).⁶

Pada awal bulan Juli pemerintah menyampaikan laporan semester pertama perkembangan fiskal dan makroekonomi serta outlook kepada DPR. Laporan ini merupakan update atas laporan triwulan yang telah disampaikan kepada DPR pada awal bulan April.

Pengajuan, pembahasan dan penetapan APBN. Tahapan ini dimulai dengan pengajuan RUU tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya oleh pemerintah kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya. (*Pasal 15 ayat (1) UU No. 17/2003*) Selama pembahasan, dokumen-dokumen pendukung disampaikan kepada DPR. Sebagaimana diatur

⁶ Saat ini pemerintah sedang menyiapkan RPP tentang Rencana Kerja dan Anggaran Instansi Pemerintah.

dalam Pasal 15 ayat (4) UU No. 17/2003, pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batasan ini diperlukan agar pemerintah punya cukup waktu untuk menyiapkan seluruh dokumen pelaksanaan anggaran. Di samping itu, waktu dua bulan itu juga diperlukan oleh Pemerintah Daerah untuk menyiapkan anggaran mereka, mengingat salah satu sumber keuangan utama Pemerintah daerah adalah dana perimbangan yang diperoleh dari APBN.

APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. *(Pasal 15 ayat (5) UU No. 17/2003)*.

Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya. *(Pasal 15 ayat (6) UU No. 17/2003)*

VIII.2.2. Pelaksanaan APBN

Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian/lembaga. Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden. Di dalam dokumen pelaksanaan anggaran, diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan. Pada dokumen pelaksanaan anggaran tersebut juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran badan layanan umum dalam lingkungan kementerian negara yang bersangkutan. Setelah dokumen pelaksanaan anggaran tersebut disahkan oleh Menteri Keuangan, dokumen tersebut kemudian disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, kuasa bendahara umum negara, dan BPK. *(Pasal 14 ayat (1) – (5) UU No. 17/2003)*

Berdasarkan dokumen pelaksanaan anggaran, kementerian/lembaga sebagai pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melaksanakan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Untuk keperluan kegiatan tersebut, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. *(Pasal 17 ayat (1) – (2) UU No. 1/2004)* Selanjutnya, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN. *(Pasal 18 ayat (1) UU No. 1/2004)* Pembayaran atas tagihan yang menjadi beban APBN dilakukan oleh Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara. *(Pasal 19 ayat (1) UU No. 1/2004)*

Pemerintah menyusun laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk enam bulan berikutnya, yang disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan pemerintah. *(Pasal 27 ayat (1) – (2) UU No. 17/2003)*

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 antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
- d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan. *(Pasal 27 ayat (3) UU No. 17/2003)*

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. Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan tersebut untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir. (*Pasal 27 ayat (4) – (5) UU No. 17/2003*)

VIII.2.3. Pengawasan dan Pertanggungjawaban APBN

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam UU No. 17/2003 ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam UU No. 17/2003 diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga, serta Pimpinan unit organisasi kementerian

negara/lembaga yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam UU tentang APBN. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN yang bersangkutan.

Selain itu perlu ditegaskan pula prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.

IX. Optimalisasi Peranan DPR⁷

Peranan DPR dalam penganggaran dapat dijalankan berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945 Perubahan Pertama, DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Fungsi Legislasi. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR menetapkan dan menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Pemerintah. Proses penetapan itu sendiri diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Sebelum menetapkan dan menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Pemerintah, DPR terlibat secara intens dalam keseluruhan proses penyusunan dan penetapan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Fungsi Anggaran. Berkenaan dengan fungsi anggaran, DPR mempunyai hak budget sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga yang menyebutkan bahwa RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. DPR sesuai

⁷ Bagian ini banyak merujuk pada: Abdullah Zainie, "Peranan DPR dalam Reformasi Pengelolaan Anggaran Negara", *Jurnal Forum Inovasi Vol. 5: Desember-Februari 2003*, pp. 20-25, 77-80.

dengan hak budgetnya dapat menyetujui ataupun tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Pemerintah dan mengadakan pembahasan. Pembahasan RUU APBN secara bersama oleh DPR dan Presiden selain dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi juga dimaksudkan agar DPR dapat mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas bahwa terhadap alokasi yang dicantumkan dalam RAPBN tersebut tidak terjadi penyelewengan. Selain itu, DPR juga mempunyai hak untuk mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN.

Dalam konteks optimalisasi peranan DPR dalam penganggaran, khususnya pada tahap penyusunan dan penetapan APBN, Abdullah Zainie (2003) menggarisbawahi beberapa hal, diantaranya:

1. DPR harus mempunyai waktu khusus untuk membahas proses anggaran dengan mengkaji secara teliti sehingga proses tersebut dapat berjalan lancar;
2. DPR harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran sehingga bisa memberikan peran yang maksimal terhadap proses anggaran;
3. DPR dengan didukung oleh Undang-undang seharusnya mampu memberikan kontribusi lebih besar; bukan hanya sekedar menerima atau menolak RUU APBN. DPR seharusnya dapat mendiskusikan anggaran sebagai sebuah instrumen kebijakan dan untuk menjamin bahwa anggaran tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi. DPR juga harus bisa mengkaji dan menganalisis anggaran secara terperinci berdasarkan fungsi-fungsi yang ada;
4. Anggaran seharusnya digunakan oleh Pemerintah dan DPR untuk bertindak sebagai mitra yang berkepentingan dalam pencapaian tujuan yang sama;
5. Kepentingan tertinggi partai harus didahulukan di atas kepentingan partai

Fungsi Pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terdiri dari dua hal, yaitu:

1. Pengawasan terhadap Pemerintah dalam melaksanakan Undang-undang;
2. Pengawasan terhadap Pemerintah dalam melaksanakan APBN.

Pengawasan DPR terhadap Pemerintah dalam melaksanakan APBN dapat dilakukan melalui dua hal, yaitu:

1. Melalui rapat-rapat kerja yang dilakukan oleh komisi-komisi DPR dengan departemen-departemen pemerintahan. Dalam rapat kerja tersebut, DPR dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan Pemerintah. Selain itu, DPR juga membahas hasil dengar pendapat komisi-komisi dengan masyarakat, NGO, akademisi. Fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran akan beririsan ketika DPR melakukan pembahasan dengan Pemerintah untuk menyetujui RUU APBN atau PAN yang diajukan oleh Pemerintah.

2. Menerima dan membahas laporan dari BPK.

Berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 Perubahan Ketiga, ditetapkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK akan digunakan oleh DPR untuk mengevaluasi pertanggungjawaban Pemerintah dalam pelaksanaan APBN. Menurut Pasal 145 Peraturan Tata Tertib DPR, DPR membahas hasil pemeriksaan tersebut yang diberitahukan oleh BPK dalam bentuk Hasil Pemeriksaan Semester, yang kemudian disampaikan dalam rapat paripurna DPR untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Hasil pemeriksaan juga membantu DPR dalam rangka memberikan persetujuan atas PAN yang diajukan oleh Pemerintah.

X. Penutup

Reformasi manajemen keuangan pemerintah—yang telah menenorkan UU No. 17/2003 dan UU No. 1/2004 beserta peraturan-peraturan pendukungnya)—telah memberikan landasan yang cukup kuat untuk memperbaiki kinerja pengelolaan keuangan negara RI. Kedua Undang-undang tersebut—dan diharapkan dilengkapi dengan UU Pemeriksaan pengelolaan Keuangan Negara

yang masih dibahas di DPR—menyediakan instrument dan wahana yang kondusif untuk mewujudkan *good governance*.

Keindahan aturan, tentunya tidak akan berguna manakala tidak diimplementasikan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, Pemerintah dan DPR diharapkan mampu mengawal pelaksanaan paket undang-undang di bidang keuangan negara tersebut sekaligus melanjutkan proses reformasi manajemen keuangan pemerintah.

DPR dengan fungsi-fungsi yang dimilikinya, yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan, dapat berperan optimal dalam memperbaiki kinerja anggaran negara dengan keterlibatannya yang efektif sepanjang siklus APBN.