

MATERI
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DAERAH
Semester Genap TA. 2020/2021

KONSEP ANGGARAN DAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

PENDAHULUAN

Pemerintah secara bertahap telah melaksanakan perubahan yang mendasar mengenai Pengelolaan Keuangan Negara. Hal ini ditandai dengan disahkannya tiga undang-undang di bidang Keuangan Negara (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara). Dan pada Pasal 18A ayat (2) UUD RI 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan UU. Dengan demikian, UUD 1945 menjadi landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang menjadi acuan bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan program keuangan agar bisa dilaksanakan tepat sasaran yakni menyentuh kebutuhan rakyat.

A. KONSEP ANGGARAN

Definisi **Anggaran** berdasarkan *National Commitee on Governmental Accounting (NCGA)*, saat ini *Governmental Accounting Standards Board (GASB)*, sebagai berikut:

“rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu”

1. Karakteristik Anggaran

- a. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
- b. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.

- c. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
- d. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- e. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

2. Fungsi Anggaran

a. Fungsi Perencanaan

Anggaran merupakan alat perencanaan tertulis menuntut pemikiran yang teliti dan akan memberikan gambaran yang lebih nyata atau jelas dalam satuan unit dan uang.

b. Fungsi Pelaksanaan

Anggaran merupakan pedoman dalam pelaksanaan pekerja, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan secara selaras dalam mencapai tujuan (laba). jadi anggaran penting untuk mengkoordinasikan atau menyelaraskan setiap bagian kegiatan, seperti bagian pemasaran, bagian umum, bagian produksi dan bagian keuangan.

c. Fungsi Pengawasan

Anggaran merupakan alat pengawasan (controlling), pengawasan berarti mengevaluasi (menilai) terhadap pelaksanaan pekerjaan dengan cara; membandingkan realisasi dengan rencana (anggaran) dan melakukan tindakan perbaikan apabila dipandang perlu.

3. Jenis Anggaran

- a. **Anggaran Operasional** : Digunakan untuk merencanakan kebutuhan sehari-hari dalam menjalankan pemerintah seperti belanja rutin.
- b. **Anggaran Modal/Investasi** : Menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot dan sebagainya biasanya dilakukan dengan menggunakan pinjaman.

4. Proses Penyusunan Anggaran

a. Tahap Persiapan Anggaran

Dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih kuat. Jika anggaran diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

b. Tahap Ratifikasi

Tahap yang melibatkan proses politik yang cukup rumit dan cukup berat. Pimpinan eksekutif dituntut tidak hanya memiliki managerial skill namun juga harus mempunyai political skill, salesman ship, dan coalition building yang memadai. Integritas dan kesiapan mental sangat penting karena pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

c. Tahap Implementasi/Pelaksanaan Anggaran.

Harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen.

d. Tahap Pelaporan dan Evaluasi

Terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap budget, reporting and evaluation tidak akan menimbulkan banyak masalah.

B. PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Definisi keuangan negara seiring dengan disahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang saat ini digunakan harus mengacu kepada peraturan perundangan tersebut. Menurut pasal 1 ayat 1 UU tersebut **Keuangan Negara** didefinisikan sebagai 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.

1. Hak dan Kewajiban Negara

a. Hak-Hak Negara

Hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang adalah antara lain :

- 1) Hak menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan, tanpa memberi imbalan secara langsung kepada orang yang bersangkutan.
Contoh bentuk penarikan dana ini adalah: pajak, bea cukai, retribusi, dan sebagainya. Dengan demikian negara akan memperoleh penerimaan yang menjadi haknya untuk membiayai tugas negara;
- 2) Hak monopoli mencetak uang dan menentukan mata uang sebagai alat tukar dalam masyarakat;

- 3) Hak untuk mengadakan pinjaman paksa kepada warga negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai mata uang);
- 4) Hak teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya yang dapat dinilai dengan uang.

b. Kewajiban Negara

Kewajiban-kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang antara lain:

- 1) Kewajiban menyelenggarakan tugas negara untuk kepentingan umum (masyarakat).
Antara lain meliputi :
 - Pemeliharaan keamanan dan ketertiban
 - Pembuatan, pemeliharaan jalan-jalan raya, pelabuhan, dan pangkalan udara
 - Pembangunan gedung-gedung sekolah, rumah sakit
 - Pembuatan dan pemeliharaan pengairan
 - Pembangunan pemeliharaan alat perhubungan (pos, telepon, dsb).
- 2) Kewajiban membayar hak tagihan dari pihak-pihak yang melakukan sesuatu atau perjanjian dengan pemerintah, misalnya pembelian barang-barang untuk keperluan pemerintah, pembangunan gedung pemerintah, dan sebagainya.

2. Dasar Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia

Penyelenggaraan tugas negara pada hakekatnya merupakan hubungan antara negara dengan rakyat, yang umumnya diatur dengan konstitusi atau undang-undang. Hubungan hukum tersebut disamping menimbulkan hak dan kewajiban bagi negara, juga menimbulkan hak dan kewajiban bagi rakyat sebagai salah satu pihak lainnya.

Dasar Hukum Keuangan Negara adalah:

- a. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII pasal 23;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

3. Arti dan Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan Keuangan Negara mempunyai arti luas dan sempit. Pengelolaann keuangan negara dalam **arti luas** adalah manajemen keuangan negara. Dalam **arti**

sempit pengelolaan keuangan negara adalah administrasi keuangan negara atau tata usaha keuangan negara.

Tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum adalah agar daya tahan dan daya saing perekonomian nasional semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat dapat meningkat sesuai dengan yang diharapkan. Adapun yang menjadi arti penting/alasan mengapa keuangan negara harus dikelola dengan baik, adalah karena keuangan negara dapat digunakan untuk:

- a. mempengaruhi pertumbuhan ekonomi;
- b. menjaga stabilitas ekonomi;
- c. merealokasi sumber daya ekonomi; dan
- d. redistribusi pendapatan.

4. Ruang Lingkup Keuangan Negara.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

a. Pengelolaan Moneter

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

b. Pengelolaan Fiskal

Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepegawaian, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

c. Pengelolaan Kekayaan Negara

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

ini biasa disebut Badan Usaha Milik Negara dan Lembaga-lembaga Keuangan Negara (BUMN/BUMD).

5. Paradigma Baru Dalam Manajemen Keuangan Negara

Mulai tahun 2000 Pemerintah telah merubah struktur dan format APBN dari format T-account menjadi I-account. Format APBN yang lama menggunakan T-account yaitu seperti **huruf T**. Pada sisi kiri dicantumkan rincian penerimaan negara, baik penerimaan dalam negeri maupun penerimaan pembangunan (yang berasal dari pinjaman luar negeri). Pada sisi kanan dicantumkan pengeluaran negara, yang terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Dengan format ini jumlah penerimaan negara selalu sama besarnya dengan jumlah pengeluaran negara karena pinjaman luar negeri dimasukkan dalam pos penerimaan pembangunan. Format APBN yang baru disusun menurut I-account, yaitu seperti **huruf I**.

Adapun yang menjadi tujuan dari perubahan tersebut antara lain adalah:

- a. Untuk meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN;
- b. Untuk mempermudah analisis, pemantauan, dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN;
- c. Untuk mempermudah analisis komparasi (perbandingan) dengan budget negara lain;
- d. Mempermudah perhitungan dana perimbangan, baik dana bagi hasil penerimaan maupun dana alokasi umum;
- e. Untuk mengembalikan komponen penerimaan migas dan penerimaan lainnya selain pajak kepada pos penerimaan bukan pajak;
- f. Untuk menampung komponen penerimaan berupa:
 - 1) Hasil divestasi saham Pemerintah pada BUMN (privatisasi);
 - 2) Hasil penjualan kekayaan perbankan (asset recover);
 - 3) Penjualan obligasi Pemerintah di dalam negeri.

Pemerintah menyadari bahwa pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan sampai saat ini perlu diadakan penyempurnaan terutama dalam mengatasi kelemahan seperti kurangnya keterkaitan antara perencanaan nasional, penganggaran, dan pelaksanaannya, kemudian kelemahan dalam pelaksanaan penganggaran yang menggunakan line-item budget (penyusunan anggaran yang didasarkan kepada dan dari mana dana berasal/pos-pos penerimaan dan untuk apa dana tersebut digunakan/pos-pos pengeluaran), aspek perubahan anggaran yang lebih bersifat perubahan pada sejumlah dana tertentu yang ditambahkan secara incremental atas anggaran sebelumnya, adanya pemisahan anggaran

pembangunan dan anggaran rutin, serta klasifikasi anggaran yang belum terbagi berdasarkan fungsi.

Untuk itu dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terdapat berbagai perubahan mendasar dalam tiga hal yang meliputi:

a. Pendekatan Penganggaran Dengan Perspektif Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*).

KPJM merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan yang dilakukan dalam perspektif waktu lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya pada tahun berikutnya yang dinyatakan sebagai prakiraan maju (*forward estimate*). Sedangkan prakiraan maju merupakan perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran berikutnya.

b. Penerapan Penganggaran Secara Terpadu (*Unified Budget*)

Pendekatan penganggaran terpadu merupakan pendekatan penganggaran yang mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran ke dalam satu proses. Sebelumnya, penganggaran untuk belanja rutin dan pembangunan dilakukan secara terpisah dengan menggunakan dua dokumen yang terpisah pula yaitu DIP (Daftar Isian Program) dan DIK (Daftar Isian Kegiatan). Melalui pendekatan anggaran terpadu, proses perencanaan dan penganggaran serta dokumen penganggarnya telah disatukan. Selain itu, klasifikasi belanja rutin dan pembangunan telah ditiadakan dan dilebur menjadi belanja pemerintah pusat.

c. Penerapan Penganggaran Berdasarkan Kinerja (*Performance Budget*)

Anggaran Berbasis Kinerja (*performance based budgeting*) adalah model pendekatan penganggaran yang memperhatikan keterkaitan antara pendanaan (input) dengan keluaran dalam bentuk output dan outcome yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. **I n p u t** (masukan) adalah besaran sumber-sumber daya dalam bentuk: dana, SDM, material/bahan, waktu dan teknologi yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. **O u t p u t** (keluaran) menunjukkan produk (berupa barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau sesuai dengan input yang digunakan. Sedangkan **o u t c o m e s** (hasil) menunjukkan berfungsinya output.

Pada tanggal 14 Januari 2004, telah disahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang merupakan ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut atas disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tersebut, yang dimaksud dengan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Seiring dengan konsepsi di atas, pelaksanaan anggaran dilakukan melalui pembagian tugas antara Menteri Keuangan selaku pemegang kewenangan kebendaharaan dengan Menteri Negara/Lembaga selaku pemegang kewenangan administratif. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dijelaskan bahwa kewenangan administratif yang dimiliki menteri negara/lembaga mencakup kewenangan untuk melakukan perikatan atau tindakan lain yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, kewenangan melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada Menteri Negara/Lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Sedangkan dalam upaya melaksanakan kewenangan kebendaharaan, Menteri Keuangan merupakan pengelola keuangan yang berfungsi sebagai kasir, pengawas keuangan, dan sekaligus sebagai manager keuangan.

C. Kesimpulan

- **Anggaran** merupakan rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan, dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.
- **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.
- **Tujuan Pengelolaan Keuangan Negara secara umum** adalah agar daya tahan dan daya saing perekonomian nasional semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat Indonesia dapat meningkat sesuai dengan yang diharapkan.