

Edisi Kedua

Kebijakan Pengelolaan APBN Dari Masa ke Masa

A. Ahmad Saefuloh
Kepala Pusat Kajian Anggaran



BAGIAN PENERBITAN
BIRO PEMBERITAAN PARLEMEN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR-RI



PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI

Repositori



KEBIJAKAN PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA DARI MASA KE MASA

A. Ahmad Saefuloh



**Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
2018**

PRAKATA PENULIS

Buku yang sekarang ada dihadapan pembaca yang budiman merupakan buku edisi revisi "Kebijakan Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Dari Masa ke Masa," yang diterbitkan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2010. Pada revisi ini penulis melakukan *updating* data-data yang terkait dengan APBN serta memperkaya analisis dengan konteks kekinian.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Biro Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI yang telah menerbitkan tulisan ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Juli Panglima Saragih dan Slamet Widodo yang telah menyunting naskah buku. Terima kasih juga kepada teman-teman Analis APBN pada Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI dan para peneliti bidang ekonomi dan kebijakan pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI yang telah memberikan masukan terhadap buku ini. Khususnya kepada Febriana, Olla, Taufik, Nurul, dan Laras yang telah membantu melengkapi data-data untuk buku edisi revisi ini.

Ketertarikan penulis terhadap APBN, karena tidak lepas dari bagian pekerjaan penulis sebagai Kepala Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI yang dalam tugas keseharian melakukan analisis terhadap persoalan-persoalan APBN. Dengan diterbitkannya buku ini semoga akan menjadi masukan bagi pengambil kebijakan bahwa begitu besar persoalan yang dihadapi APBN yang belum terpecahkan, sehingga menjadi agenda kedepan dalam menata pengelolaan APBN yang lebih baik.

Berbagai masukan dan kritikan senantiasa penulis harapkan guna lebih mempertajam analisis APBN untuk masa mendatang. Dan terakhir, semoga buku ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pembaca.

Jakarta, Agustus 2018

DAFTAR ISI

Prakata Penulis.....	i
Daftar Isi	ii
Daftar Gambar	iv
Daftar Tabel	v
Bab.1. Pendahuluan.....	1
• Latarbelakang	1
• Agenda Studi	2
• Telaah Deskriptif Teoritik	3
• Sumber Data	
• Sistematika Pembahasan	3
Bab.2. Pengelolaan APBN Pada Masa Hindia Belanda	5
• Pemerintahan Hindia Belanda	5
• Proses Penyusunan Anggaran	7
• Penetapan Anggaran oleh Volksraad	9
• Sistem Penganggaran	11
• Pelaksanaan Anggaran	14
• Pengawasan Anggaran	17
• Catatan Penting	18
Bab.3. Pencarian Konsepsi-Konsepsi Dasar	19
• Pencarian Definisi APBN	19
• Perkembangan Sistem Penganggaran	32
• Catatan Penting	48
Bab .4. Peran Kelembagaan: Mencari Kesimbangan Peran	49
• APBN Menurut Konstitusi	49
• Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Oleh Pemerintah	55
• Pembahasan dan Penetapan APBN Oleh DPR	66
• Pertimbangan DPD	79
• Pemeriksaan APBN Oleh BPK	82
• Catatan Penting	89
Bab .5. Tanggungjawab Kelembagaan: Peran APBN Semakin Penting	92
• Hubungan APBN dengan Pemerintah Daerah	92

• Hubungan APBN dengan Bank Sentral	103
• Hubungan APBN dengan Pemerintah/Lembaga Asing	106
• Hubungan APBN dengan Perusahaan Negara	107
• Hubungan APBN dengan Perusahaan Swasta	113
• Hubungan APBN dan Badan Pengelola Dana Masyarakat	115
• Hubungan APBN dan BPJS	115
• Hubungan APBN dan Otoritas Jasa Keuangan	116
• Catatan Penting	117
 Bab .6. Pergulatan Politik Anggaran.....	118
• Perkembangan Ekonomi dan Kebijakan Makro Ekonomi	119
• Kebijakan Perpajakan	136
• Kebijakan Non Perpajakan	143
• Kebijakan Pembangunan Untuk Rakyat	146
• Kebijakan Defisit Anggaran.....	151
• Catatan Penting	172
 Bab. 7. Proses Menuju Tata Kelola APBN Makin Baik.....	174
• Perbaikan Tata Kelola APBN	174
• Pembenahan Manajemen Pengeluaran Publik.....	185
 Bab .8. Penutup	196
• Dinamisasi Pengelolaan APBN.....	196
• Agenda Kedepan	199
 Daftar Pustaka	205

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Format Baru Belanja Negara	74
Gambar 7.1. Perencanaan dan Penganggaran	175



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Perkembangan APBN Tahun 1925-1939.....	14
Tabel 2.2.	Perkiraan Nilai Penanaman Modal Perusahaan 1924-1939	15
Tabel 3.1.	Perencanaan Pembangunan	26
Tabel 3.2.	Format dan Struktur APBN Model T Account	42
Tabel 3.3.	Format dan Struktur APBN Model I Account.....	43
Tabel 3.4.	APBN Tahun Anggaran 2002	45
Tabel 3.5.	Siklus APBN	46
Tabel 4.1.	Perkembangan APBN, APBN TP dan APBN PAN.....	56
Tabel 4.2.	Perkembangan Asumsi Dasar Penyusunan APBN 2005.....	58
Tabel 4.3.	APBN 2004 dan 2005	59
Tabel 4.4.	Kekuasaan DPR Merubah APBN.....	70
Tabel 4.5.	Perubahan dari RAPBN terhadap APBN	71
Tabel 4.6.	Perubahan terhadap RUU APBN Perubahan	75
Tabel 4.7.	Undang-Undang APBN, APBN Perubahan dan Perhitungan APBN.....	77
Tabel 4.8.	Kegiatan Pemeriksaan BPK 1950-1965.....	82
Tabel 4.9.	Hasil Pemeriksaan BPK 2002-2003.....	86
Tabel 4.10.	Hasil Pemeriksaan BPK dengan Tujuan Tertentu Pada Pemerintah Pusat	87
Tabel 4.11.	Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.....	89
Tabel 5.1.	Anggaran SDO 1990/1991-1998/1999.....	93
Tabel 5.2.	Dana Bagi Hasil Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.....	96
Tabel 5.3.	Perkembangan Dana Perimbangan 2000-2017	97
Tabel 5.4.	Transfer ke Daerah 2005-2017	98
Tabel 5.5.	Komposisi Hutang Pemerintah 1946-1965	105
Tabel 5.6.	Undang-Undang Tentang Utang Luar Negeri Jaman Orde Lama	107
Tabel 5.7.	Penyertaan Modal Pemerintah 1972/1973-1987/1989.....	112
Tabel 6.1.	Perkembangan Indikator Makro 2005-2018.....	133
Tabel 6.2.	Perpajakan dan Non Perpajakan 1989/1990-2017	138
Tabel 6.3.	Penerimaan Non Perpajakan 2005-2018.....	145
Tabel 6.4.	Pengeluaran Berdasarkan Fungsi 2005-2017	146
Tabel 6.5.	Perkembangan Defisit 1952-1965.....	156
Tabel 6.6.	Perkembangan Defisit 1969/1970-2000.....	159
Tabel 6.7.	Perkembangan Defisit 2005-2018.....	162
Tabel 7.1.	Kronologi korupsi APBN	188

BAB SATU

PENDAHULUAN



LATAR BELAKANG

Keberadaan pemerintahan merupakan suatu perwujudan dari legitimasi kekuasaan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk merealisasikan tujuan tersebut diperlukan dukungan keuangan yang cukup. Dalam prakteknya, dukungan keuangan tersebut berbentuk Anggaran Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang selanjutnya dapat dilihat sebagai suatu neraca yang memuat bagaimana penerimaan suatu negara dapat dikumpulkan, dan bagaimana pengeluaran itu dialokasikan serta didistribusikan.

Di Indonesia, APBN yang setiap tahunnya disusun dan ditetapkan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selalu menjadi perhatian publik. Misalnya bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan personil Tentara Nasional Indonesia (TNI), yang ditunggu dari APBN adalah apakah ada kebijakan kenaikan gaji atau tidak? Bagi petani akan menunggu apakah masih ada kebijakan subsidi pupuk yang akan diterima. Sedangkan bagi masyarakat luas menimbulkan pertanyaan, apakah masih ada subsidi Bahan bakar Minyak (BBM)? Begitu juga bagi masyarakat miskin, apakah ada program-program yang terkait dengan bantuan? Tak ketinggalan juga bagi pelaku usaha, mereka akan menunggu kebijakan apa yang akan dipilih oleh pemerintah sehingga dapat berpengaruh terhadap kegiatan usahanya? Dunia usaha berkepentingan terhadap APBN karena APBN menjadi instrumen untuk mengerakkan perekonomian, yaitu jika perekonomian berada dalam kelesuan melalui kebijakan ekspansif, dan sebaliknya jika ingin menurunkan gerak perekonomian pada saat keadaan 'overhating' maka pemerintah akan melakukan kebijakan kontraktif.

Perkembangan dari tahun ke tahun, mulai dari kemerdekaan sampai sekarang ini, APBN Indonesia selalu mengalami perubahan-perubahan, baik dalam besaran APBN maupun dalam strategi dan kebijakannya, serta sistem pengelolaannya. Berdasarkan hal tersebut menarik untuk mengkaji kebijakan APBN lebih lanjut terutama yang dilihat dari bagaimana pengelolaannya dilakukan selama ini.

AGENDA STUDI

APBN merupakan rangkaian dari sub sistem-sub sistem yang membentuk suatu sistem pengelolaan. Sebagai suatu pengelolaan maka dijabarkan dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemeriksaan. Dalam konteks pengelolaan tersebut juga akan terkait dengan kelembagaan, yaitu siapa yang menyusun perencanaan? Siapa yang mengesahkan? Siapa yang melaksanakan? Dan siapa yang mengawasi atau memeriksa APBN? Karena itu ketika berbicara APBN setidaknya ada kepentingan negara didalamnya yaitu pelaksanaan kewajibannya sebagai penguasa untuk kepentingan publik. Selanjutnya dalam konsep negara terdapat tiga lembaga negara yang memegang peran didalamnya, yaitu Eksekutif yang selanjutnya disebut dengan pemerintah; kedua pihak Legislatif dalam hal ini DPR, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Masing-masing memiliki peran berbeda tetapi saling berhubungan.

Bagi Pemerintah, APBN merupakan instrumen kebijakan ekonomi makro, yang didalamnya akan tercakup kebijakan moneter dan fiskal. Disamping itu, APBN mempunyai konsekuensi terhadap kegiatan ekonomi lainnya. Misalnya suatu kebijakan APBN yang bersifat defisit akan berdampak pada penciptaan utang luar negeri atau penjualan aset-aset negara. Begitu juga kebijakan menurunkan subsidi pada sektor migas akan berdampak pada menambahnya besaran alokasi anggaran pada mata anggaran lainnya, atau begitu pula sebaliknya apabila subsidi diperbesar.

Bagi DPR, APBN merupakan bagian dari tugas dan wewenangnya dalam menjalankan fungsi anggarannya. Peran DPR ini muncul karena APBN bersumber dari rakyat sehingga keberadaannya harus ditetapkan dalam suatu undang-undang. Berdasarkan hal itu, DPR berhak untuk setuju atau tidak setuju terhadap rancangan yang diajukan oleh pemerintah. Dalam menjalankan fungsi anggaran tersebut, DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan dan penetapan. Meskipun tugas pokok DPR-RI dalam bidang APBN melakukan pembahasan dan penetapan APBN, pembahasan dan penetapan APBN Perubahan, serta pembahasan dan penetapan Perhitungan APBN, tetapi terkait juga unsur pengawasan dan legislasi. Unsur pengawasan terlihat dari adanya mekanisme dengar pendapat antara DPR dengan mitra kerjanya bilamana terdapat hal-hal yang menyangkut penyimpangan penggunaan APBN, yang selanjutnya memungkinkan DPR menggunakan hak-haknya seperti interpelasi atau hak angket atau hak menyatakan pendapat. Disamping itu, DPR dapat menjalankan pula fungsi legislasi yaitu lewat penetapan APBN, APBN Perubahan dan Perhitungan APBN melalui undang-undang.

Bagi BPK, APBN merupakan objek dari kegiatan BPK untuk mengawasi pelaksanaan APBN, apakah sesuai dengan APBN yang sudah ditetapkan atau menyimpang. Kemudian dari hasil audit tersebut akan memberikan laporannya kepada DPR. Karena siklus APBN diakhiri oleh Perhitungan Anggaran Negara, maka hasil audit BPK akan menjadi bahan dalam menentukan UU Perhitungan Anggaran Negara.

Disamping ketiga peran lembaga diatas juga ada peran lembaga perwakilan lain. Dalam sistem perwakilan yang menganut sistem bikameral, dimana parlemen terdiri dari DPR dan Senat, maka Senat juga mempunyai peran terhadap APBN, tetapi umumnya Senat tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah (amandemen) APBN yang dibahas oleh DPR. Dalam prakteknya Indonesia juga pernah mengalami dimana sistem perwakilan bikameral, yaitu pada periode Republik Indonesia Serikat (RIS). Adanya amandemen UUD 1945 maka dikenal lembaga perwakilan baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tetapi kewenangannya tidak seperti senat pada umumnya.

Disamping peran kelembagaan, dalam APBN juga terkait dengan kebijakan dasar dalam menyusun dan menetapkan APBN. Dalam hal ini akan terkait dengan penerimaan dan pengeluaran, termasuk pilihan kebijakan terkait dengan selisih antara penerimaan dan pengeluaran.

TELAAH DESKRIPTIF TEORITIK

Untuk menjelaskan pengelolaan APBN sebagaimana yang dijelaskan diatas digunakan pendekatan telaah deskriptif historis. Pendekatan ini dilakukan sehubungan dengan tujuan yang ingin dicapai yaitu melihat perkembangan kebijakan pengelolaan APBN dari masa ke masa. Adapun kurun waktu yang digunakan adalah kurun 1945-2018, atau selama 73 tahun pelaksanaan APBN di Indonesia. Dipilihnya tahun 1945 sebagai tahun awal studi karena secara historis, pada tahun itulah Indonesia berdaulat sebagai negara yang merdeka, sehingga mempunyai kekuasaan untuk mengelola pemerintahannya, yang berarti juga dimulainya pengelolaan APBN.

SUMBER DATA

Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder, baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Sumber data berasal dari berbagai dokumen peraturan perundang-undangan, laporan-laporan penelitian, surat kabar, majalah, dan internet. Secara khusus data-data statistik berasal dari buku-buku, jurnal ilmiah, publikasi Biro Pusat Statistik, dan *website* Departemen Keuangan yang dikutip.

SISTIMATIKA PEMBAHASAN

Pembahasan buku ini dibagi kedalam delapan bab. Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang merupakan penjelasan tentang apa yang akan dibahas dalam bab-bab berikutnya.

Bab kedua akan membahas tentang akar sejarah pengelolaan APBN di Indonesia, yaitu pembahasan pengelolaan APBN pada Masa Hindia Belanda. Sebagai sebuah telaah sejarah akan mendapatkan gambaran apakah praktek

pengelolaan sepanjang kemerdekaan sampai sekarang ini terdapat keterkaitan dengan Masa Hindia Belanda.

Bab ketiga akan membahas tentang konsepsi-konsepsi dasar. Pada bagian ini akan meyangkut tentang pengertian APBN, lingkup dan sistem penganggaran. Pembahasan tentang konsepsi-konsepsi dilihat dari perjalanan waktu ke waktu dimana didalamnya akan terkait dengan perubahan-perubahan terhadap sudut pandang pengelolaan APBN.

Bab keempat mengetengahkan tentang peran kelembagaan, yang merupakan kajian lebih lanjut terhadap institusi-institusi kenegaraan yang berwenang atas pengelolaan APBN yaitu Pemerintah, DPR, DPD dan BPK. Pembahasan pada bagian ini akan terkait dengan sejarah konstitusi dan perundang-undangan yang melandasi opsional institusi-institusi kenegaraan tersebut.

Bab kelima mengetengahkan tentang peran APBN yang semakin penting, yang diperlihatkan dengan hubungan APBN terhadap pemerintah daerah, Bank Indonesia, lembaga-lembaga asing, perusahaan-perusahaan negara, dan perusahaan-perusahaan swasta.

Bab keenam akan membahas tentang politik anggaran dimana akan disajikan hasil-hasil dari kebijakan-kebijakan yang terkait dengan APBN. Dalam bagian ini akan dibahas mengenai perkembangan perekonomian ini, termasuk kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan, baik dalam konteks kebijakan makro maupun fiskal.

Bab ketujuh membahas tentang praktek pengelolaan APBN dimana penekanannya ditujukan pada penyimpangan yang terkait dengan pengelolaan APBN dan bagaimana tatkelola ABPN yang lebih baik kedepannya. Terakhir, bab kedelapan merupakan bab penutup dimana akan menyajikan intisari dari pembahasan-pembahasan sebelumnya, serta mengetengahkan tentang pemikiran mengenai pentingnya agenda dalam kebijakan APBN mendatang.

BAB DUA

PENGELOLAAN APBN PADA MASA HINDIA BELANDA

PEMERINTAHAN HINDIA BELANDA¹

Sebelum menjelaskan tentang APBN pada Zaman Hindia Belanda, terlebih dahulu perlu diketahui tentang birokrasi pada waktu itu. Hal ini menjadi penting karena untuk pengelolaan APBN akan melekat dengan birokrasi. Birokrasi Hindia Belanda dibentuk dengan tujuan untuk penjajahan dan dapat dikatakan telah dijalankan dengan prinsip birokrasi modern karena pembagian tugas pemerintahan diadakan berdasarkan spesifikasi. Hirarki kewenangan diadakan secara tegas, peraturan perundang-undangan disusun secara rapih, dan impersonalitas ditekankan bagi para pejabatnya.

Pemerintah Belanda mengatur pemerintahan dalam undang-undang berdasarkan *Grondwet* Belanda tahun 1814. *Grondwet* 1814 mengalami perubahan pada tahun 1815, 1840, 1848, 1884, 1887, 1917, 1922, dan tahun 1938. *Grondwet*, dijabarkan menjadi *Wet* oleh *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer* bersama-sama dengan *Kroon*. Pada Masa Hindia Belanda hal-hal yang diatur dengan *Wet* berkenaan dengan:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Hindia Belanda;
2. Tarif;
3. Javase Bank;
4. Perbendaharaan Hindia Belanda; dan,
5. Pertambangan.

Kecuali dalam hal-hal mendesak, sebelum diperbincangkan di *Tweede Kamer* rancangan *wet* tersebut dikirimkan ke Hindia Belanda untuk mendapatkan nasehat seperlunya dari *Volksraad* (Dewan Rakyat). Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, birokrasi pemerintah Hindia Belanda terdiri dari:

1. Gubernur Jenderal yang didampingi Dewan India sebagai dewan penasihat. Gubernur Jenderal diangkat oleh Ratu atas pencalonan dari

¹ Sumber utama bagian ini adalah: "Sejarah Birokrasi Sebelum Kemerdekaan." Senin, 25 Mei 2009 (http://www.transparansi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=26, diakses 25 Agustus 2010); dan, "Sejarah." (<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah>, diakses 25 Agustus 2010).

Dewan Menteri untuk waktu yang tidak ditentukan, tetapi biasanya setelah lima tahun Gubernur Jenderal meletakkan jabatan. Pada pencalonan ini Menteri Urusan Jajahan mempunyai pengaruh besar dan Gubernur Jenderal bertanggung jawab terhadapnya.

2. Direktur yang bertugas membantu Gubernur Jenderal memimpin departemen-departemen.
3. *Volksraad* (Dewan Rakyat).



Wewenang Gubernur Jenderal adalah:

1. kewenangan di bidang eksekutif dan legeslatif;
2. mengadakan traktat dengan raja-raja dan rakyat pribumi;
3. mengangkat pegawai negeri;
4. hak dispensasi;
5. hak menyerahkan hakuliah untuk disewa turun temurun selama 75 tahun;
6. hak mengangkat sepertiga anggota *Volksraad*;
7. memberi grasi atas nasehat *Hoogereschtshof* dan peradilan administrasi; dan,
8. memiliki hak yang luar biasa (*exorbitante rechten*) yang dianggap berbahaya untuk keamanan dan ketertiban umum dengan persetujuan Dewan India.

Gubernur Jenderal bertanggung jawab kepada *Kroon*/Menteri Jajahan, sedangkan menteri jajahan bertanggung jawab kepada *Staten General*. Mengenai hal-hal intern Gubernur Jenderal bertanggung jawab kepada *Volksraad*. Pertanggungjawaban Gubernur Jenderal berupa pertanggungjawaban administratif, keuangan, dan pidana.

Sementara itu, direktur memimpin departemen-departemen yang harus bertanggung jawab pada Gubernur Jenderal. Departemen yang ada pada waktu itu adalah:

1. Kehakiman;
2. Keuangan;
3. Dalam Negeri;
4. Pengajaran, Peribadatan dan Kerajinan;
5. Perekonomian;
6. Perhubungan dan Pengairan.

Disamping enam departemen tersebut, terdapat Departemen Peperangan, Departemen Angkatan Laut, dan Sekretariat Umum (*Algemene Secretarie*) yang merupakan staf pembantu Gubernur Jenderal beserta wakil-wakilnya.

Berdasarkan konstitusi Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 Bagian Kedua *Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie* (*Indische Staatsrgeling*) yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916 serta diumumkan dalam *Staatsblat Hindia* No. 114 Tahun 1916 dan berlaku pada

tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu *Volksraad* (Dewan Rakyat). Selanjutnya berdasarkan konstitusi tersebut, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik *Volksraad* (Dewan Rakyat). Keanggotaan *Volksraad* pada Tahun 1918 adalah Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja), Anggota 38 orang (20 orang dari golongan Bumi Putra). Keanggotaan pada Tahun 1927 adalah Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja), dan Anggota 55 orang (25 orang dari golongan Bumi Putra). Pada tahun 1930, keanggotaannya terdiri Ketua 1 orang (diangkat oleh Raja) dan Anggota 60 orang (30 orang dari golongan Bumi Putra).

Volksraad bersifat unikameral, dan dimaksudkan sebagai salah satu perwujudan otonomi Hindia Belanda yang diberikan oleh pemerintah Belanda. Berdasarkan komposisi yang ada dan fungsinya yang tidak lebih dari badan penasehat sehingga *Volksraad* mempunyai hak yang tidak sama dengan parlemen. *Volksraad* tidak mempunyai hak angket dan hak menentukan anggaran belanja negara. Dengan demikian, *Volksraad*² hanya merupakan badan konsultatif Gubernur Jenderal dalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja Hindia Belanda setiap tahun.

PROSES PENYUSUNAN ANGGARAN³

Pada tahun 1922 terjadi perubahan konstitusi Nederland, dan salah satu asas yang dianut konstitusi baru tersebut adalah, "Pemerintah Daerah jajahan diberi kekuasaan mengatur dan mengurus masalah-masalah intern." Pemberian hak otonomi bagi pemerintahan Hindia Belanda (Indonesia dewasa ini) (Busroh, 1993:37). Karena itu Indonesia dalam kedudukannya sebagai Hindia Belanda mulai memiliki keuangan negara sendiri yang terpisah dari keuangan negeri Belanda setelah ditetapkan sebagai suatu badan hukum sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (1) *Indische Comptabiliteits Wet* (ICW Stbl. 1925 No.448). Selanjutnya ketentuan-ketentuan yang menyangkut penyusunan dan penetapan anggaran negara dilakukan berdasarkan kerangka *Indische Staatsregeling* (IS), yaitu Undang-undang Dasar Hindia Belanda yang berlaku tahun 1925, dan merupakan suatu rangkaian tindakan hukum ketatanegaraan

² Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia, dan tanggal 11 Januari 1942 Tentara Jepang pertama kali mendarat di Tarakan (Kalimantan Timur). Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, dan berarti pula Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *Volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi. Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara Dai Nippon (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang akan membebaskan Indonesia dari penjajahan. Tetapi kenyataannya, pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia Belanda. Semua kegiatan politik dilarang apalagi lembaga perwakilan. Meskipun pada tahun 1943, Jepang membentuk *Tjuo Sangi-in*, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan *Saiko Sikikan* (penguasa militer tertinggi) mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Tapi *Tjuo Sangi-in* bukan Badan Perwakilan apalagi Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia.

³ Sumber utama bagian ini adalah http://www.anggaran.go.id/anggaran/dja_infoapbn1?id=67, diakses 10 Desember 2014.

yang melibatkan sejumlah alat perlengkapan negara baik yang berada di Indonesia maupun yang berada di Negeri Belanda.

Pada waktu itu di Indonesia telah ada lembaga *Thesauri Negara* pada organisasi di lingkungan *Departemen van Financien* yang bertugas menyusun RUU Anggaran. *Thesauri Negara* dibentuk berdasarkan keputusan pemerintah tanggal 25 Juni 1925 Nomor 72 (Lembaran Negara 1925 No. 298) yang antara lain menyebutkan bahwa kepada *Thesauri Negara* disertai tugas untuk menyusun anggaran belanja pengeluaran dan penerimaan, berdasarkan atas sumbangan bahan-bahan yang dikirimkan oleh departemen-departemen pemerintah umum.

Proses penyusunan APBN dimulai dari *Thesauri Negara* yang menyampaikan surat edaran kepada seluruh departemen berisi pedoman, petunjuk serta penjelasan tentang penyusunan anggaran dilengkapi keterangan tentang keadaan dan kebijakan keuangan negara pada umumnya. Dalam surat edaran tersebut dimuat kronologi tahap-tahap proses penyusunan atas jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh *Thesauri Negara*.

Masing-masing departemen berdasarkan surat edaran *Thesauri Negara* menyampaikan rencana anggarannya kepada *Departement van Financien* untuk dipelajari. Bilamana masih ada hal-hal yang masih perlu dijelaskan atau menurut pendapat *Departement van Financien* perlu mendapatkan perubahan, maka departemen yang bersangkutan melakukan surat menyurat untuk mendapatkan persetujuan.

Departement van Financien membuat nota penjelasan tentang isi dan jumlah-jumlah dari rencana anggaran masing-masing departemen untuk diajukan kepada Gubernur Jenderal yang akan membahasnya dengan semua kepala departemen. Dalam rapat pembahasan tersebut diadakan kembali peninjauan tentang rencana dari semua bagian pemerintahan dan penyesuaian dengan pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam rapat.

Berdasarkan hasil rapat dengan semua kepala departemen, selanjutnya disusun suatu rencana anggaran negara yang akan disampaikan kepada Dewan Rakyat (*Volksraad*) dalam bentuk dokumen anggaran yang disebut Satuan, terdiri dari:

1. Satuan 1 : Rancangan Undang-undang Anggaran.
2. Satuan 2 : Ulangan ringkas pengeluaran dan penerimaan menurut belanja pegawai, belanja barang dan belanja modal.
3. Satuan 3 : Pertelaan dan perincian.
4. Satuan 3A : Memori penjelasan.
5. Satuan 3B : Penjelasan taksiran belanja pegawai.
6. Satuan 4 : Perbandingan anggaran 7 tahun.

PENETAPAN ANGGARAN OLEH VOLKSRAD⁴

Di Nederland, pada tahun 1579 kebijakan tertinggi mengenai keuangan dipegang oleh Dewan Negara (*Raad van State*) sedangkan DPR (*Staten General*) menentukan jumlah-jumlah yang harus disumbangkan oleh masing-masing daerah untuk memelihara rumah tangga negara (Biljoo, 1979 seperti dikutip Busroh, 1933:33). Kondisi ini memperlihatkan bahwa wakil rakyat sudah memiliki peran dalam menentukan atau mengatur negara sejak abad 16.

Penetapan anggaran untuk Hindia Belanda dilakukan berdasarkan kerangka IS yang meliputi rangkaian kegiatan:

1. RUU Anggaran Negara disampaikan Gubernur Jenderal kepada *Volksraad* pada sidang pertama mulai tanggal 5 Juli dan mengembalikannya pada pemerintah paling lambat pada tanggal 25 Agustus;
2. Pembagian anggaran ke dalam Bagian, pembagian Bagian ke dalam Bab dan pembagian Bab ke dalam Pos. Masing-masing Bagian mencakup tidak lebih dari satu departemen;
3. Rancangan anggaran oleh *Volksraad* diperiksa oleh masing-masing bagian (ada 4 bagian). Pembahasan oleh *Volksraad* hanya sampai pasal-pasal saja yang merupakan jumlah pengeluaran untuk instansi setingkat eselon I, dan pembahasan lebih lanjut sampai dengan Mata Anggaran tidak termasuk kekuasaan *Volksraad*;
4. Laporan Bagian disampaikan kepada Gubernur Jenderal oleh Panitia Pelapor terdiri dari 4 orang Pelapor Bagian;
5. Pemerintah memberikan tambahan atas laporan tersebut secara tertulis dalam bentuk memori penjelasan;
6. Rancangan anggaran dibahas dalam sidang pleno *Volksraad* secara terbuka bila perlu dapat diadakan rapat secara tertutup;
7. Pemerintah melalui wakilnya⁵ diberi kesempatan untuk menjawab apabila *Volksraad* mempunyai pendapat lain baik mengenai tujuan umum maupun tujuan tiap bagian anggaran atau pos anggaran;
8. Rancangan anggaran dapat diadakan perubahan oleh *Volksraad* karena *Volksraad* mempunyai Hak Amandemen, dan selama rancangan anggaran masih dalam taraf pembahasan, pemerintah masih dapat mengadakan revisi atas rancangan anggaran dengan menyampaikan nota perubahan;
9. Pembahasan diakhiri dengan pemungutan suara dan rancangan anggaran disampaikan kembali kepada Gubernur Jenderal, paling lambat

⁴ Sumber utama bagian ini adalah http://www.anggaran.go.id/anggaran/dja_infoapbn1?id=67, diakses 10 Desember 2014.

⁵ Wakil pemerintah biasanya para kepala departemen yang mengurus bagian anggaran yang sedang dibahas atau penguasa pemerintah untuk urusan umum bila menyangkut pandangan umum yang bersifat politis.

- tanggal 25 Agustus disertai dengan pemberitahuan tentang pendapat *Volksraad*;
10. Apabila *Volksraad* belum mengembalikan rancangan anggaran kepada Gubernur Jenderal sampai batas waktu terakhir, maka anggaran dapat ditetapkan langsung dengan Undang-undang (UU);
 11. Dalam hal Gubernur Jenderal dapat menyetujui pendapat *Volksraad*, anggaran ini kemudian ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur Jenderal yang masing-masing tidak lebih dari satu Bagian Anggaran dan diumumkan dalam berita resmi paling lambat pada tanggal 12 September;
 12. Penetapan anggaran induk dan anggaran tambahan dengan surat keputusan Gubernur Jenderal, dan apabila menyetujui pertimbangan *Volksraad*, surat keputusan dibuat untuk setiap departemen dan diumumkan pada Berita Negara dalam waktu dua minggu;
 13. Surat Gubernur Jenderal harus disahkan dengan Undang-undang atas dasar persetujuan dari *Staten General* (Majelis Rendah/DPR Belanda) terhadap Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Raja Belanda;
 14. Surat Keputusan Gubernur Jenderal tentang penetapan anggaran dikirimkan kepada Menteri Urusan Jajahan di Negeri Belanda disertai berkas penjelasan yang pernah disampaikan kepada *Volksraad* untuk disampaikan kepada Dewan Menteri dengan surat pengantar dan penjelasan;
 15. Dalam hal Dewan Menteri dapat menyetujui surat keputusan penetapan anggaran dari Gubernur Jenderal, maka disiapkan Rancangan Undang-undang (RUU) untuk tiap surat keputusan penetapan dan memori penjelasannya, untuk selanjutnya disampaikan kepada Raja Belanda (Mahkota) disertai dengan surat keputusan penetapan Gubernur Jenderal;
 16. Setelah menerima pertimbangan Dewan Negara (*Raad van Staats*) yang diminta oleh Raja maka RUU tersebut disampaikan oleh Raja kepada Majelis Rendah dari *Staten General* dengan suatu amanat Raja paling lambat tanggal 16 November;
 17. Majelis Rendah (wakil rakyat) membuat dan menyampaikan laporan hasil penelitian RUU anggaran negara kepada Raja untuk ditanggapi secara tertulis dengan memori jawaban;
 18. Setelah itu diadakan pembahasan dalam rapat terbuka yang dihadiri oleh Menteri Urusan Jajahan sebagai wakil pemerintah untuk kemudian dilakukan pemungutan suara;
 19. RUU ini oleh Majelis Rendah diajukan kepada Majelis Tinggi⁵ dari *Staten General*;

⁵ Majelis Tinggi adalah wakil para bangsawan.

20. Atas dasar persetujuan Majelis Tinggi, Raja menandatangani UU Anggaran Negara dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Negeri Belanda;
21. Setelah disahkan dengan undang-undang, maka surat-surat keputusan Gubernur Jenderal diundangkan dalam Lembaran Negara Hindia Belanda;
22. Penetapan anggaran dan UU pengesahannya berlaku tanggal 1 Januari dari tahun anggaran bersangkutan dan diumumkan dalam Lembaran Negara sesudah tanggal 1 Januari;
23. Apabila pengumuman tidak dilakukan, maka sebagai dasar pengurusan anggaran digunakan anggaran dari tahun anggaran yang mendahuluinya;
24. Jika rencana anggaran yang diajukan oleh Gubernur Jenderal tidak disetujui oleh *Volksraad*, maka yang memutuskan adalah *Staten General* Negeri Belanda dan Gubernur Jenderal sebagai wakil Mahkota Belanda, dan umumnya akan dibela oleh DPR dan Pemerintah Belanda;
25. Atau apabila tidak ada kesepakatan antara Gubernur Jenderal dengan *Volksraad* mengenai salah satu Bagian Anggaran, maka Bagian Anggaran tersebut ditetapkan langsung dengan UU tanpa melalui surat keputusan Gubernur Jenderal;
26. Apabila dalam keadaan mendesak Gubernur Jenderal diberi wewenang melakukan pengeluaran mendahului pengesahan dengan UU dan diumumkan dalam Lembaran Negara;
27. Saldo dari perhitungan anggaran ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur Jenderal atas dasar perhitungan *Volksraad*, demikian pula dengan penggunaan saldo lebih dan penutupan saldo kurang ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur Jenderal atas dasar persetujuan *Volksraad* untuk jangka waktu paling lama 10 tahun untuk setiap keputusan.

SISTEM PENGANGGARAN⁷

Dalam Anggaran Negara, Bagian Anggaran menunjukkan organisasi tingkat departemen. Setiap Bagian Anggaran, terbagi atas Bab Pengeluaran dan Bab Penerimaan. Karena pengeluaran dan penerimaan yang dilaksanakan setiap departemen ada yang dilakukan di Negeri Belanda dan ada yang dilakukan di Indonesia, maka Bagian Anggaran terbagi ke dalam empat Bab yaitu: Bab I Pengeluaran di negeri Belanda, Bab II Pengeluaran di Indonesia, Bab III Penerimaan di Indonesia, dan Bab IV Penerimaan di negeri Belanda.

Adapun sistematikanya yaitu sistem pengeluaran dicantumkan terlebih dahulu dalam dua bab pertama, baru sesudah itu segi penerimaannya. Hal ini

⁷ Sumber utama bagian ini adalah http://www.anggaran.go.id/anggaran/dja_infoapbn1?id=67, diakses 10 Desember 2004.

memberikan pertanda bahwa proses penyusunan anggaran diawali dari proses pembuatan perkiraan jumlah pengeluaran yang diperlukan, baru setelah itu diusahakan sumber-sumber penerimaannya untuk menutup anggaran tersebut. Pembagian anggaran negara kedalam 4 Bab dinilai menimbulkan kesulitan-kesulitan dan tidak ada manfaatnya, maka berdasarkan surat keputusan peradilan pemerintah umum tanggal 2 September 1942 (Lembaran Negara C.51) ditetapkan bahwa bagian anggaran hanya terdiri dari 2 Bab yaitu Bab I Pengeluaran dan Bab II Penerimaan.

Bagian Anggaran dirinci ke dalam Pos, yang masing-masing Pos merupakan anggaran dari unit organisasi Tingkat II atau setingkat eselon I sekarang. Pembagian lebih lanjut menurut Pasal 2 ICW adalah bahwa setiap Pos harus dibagi ke dalam Jenis Pengeluaran yaitu Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Belanja Modal. Kemudian Setiap Jenis Pengeluaran harus dibagi pula ke dalam Pasal dan Mata Anggaran. Disamping itu, pengertian Pos digunakan pula untuk:

1. Pengeluaran tak tersangka, misalnya penyediaan untuk bencana alam dan hanya digunakan untuk unit organisasi dalam lingkungan departemen.
2. Pos kumpulan, misalnya untuk penyediaan anggaran kolektif bagi seluruh departemen seperti biaya perjalanan dinas, dimuat dalam anggaran negara sebagai Pos Urusan Perjalanan Negeri dari Bagian Anggaran Kementerian Keuangan. Pelaksanaan pembayaran perjalanan dinas dilakukan melalui penilaian dan persetujuan Kantor Urusan Perjalanan Negeri.

Dalam Pos juga dikenal Pos Regularisasi atau Pos Perhitungan yang disediakan apabila ada rencana penyerahan barang atau hasil pekerjaan antar departemen. Mekanismenya adalah departemen terkait yang mempunyai Pos Regularisasi harus membuat suatu daftar perhitungan pengeluaran dan daftar perhitungan penerimaan yang memuat pos-pos yang akan diperhitungkan. Pelaksanaan Regularisasi tidak dilakukan secara tunai melainkan dengan cara pemindahbukuan dibawah koordinasi Departemen Keuangan.

Pengelompokan menurut Dinas Biasa dan Dinas Luar Biasa. Dalam dokumen penjelasan yang disampaikan ke DPR, anggaran dibagi pula ke dalam dua kelompok yaitu Dinas Biasa dan Dinas Luar Biasa. Pengelompokan ke dalam Dinas Biasa dan Dinas Luar Biasa semata-mata hanya merupakan kebijaksanaan pemerintah berkaitan dengan masalah frekuensi pengeluaran anggaran seperti untuk pengeluaran anggaran yang dilakukan secara tetap dan terus menerus setiap tahun dimasukkan ke dalam kelompok dinas biasa. Untuk pengeluaran yang dilakukan dalam jangka waktu terbatas, misalnya pembangunan gedung kantor, bendungan, jalan dan jembatan dan lain-lain termasuk kedalam kelompok Dinas Luar Biasa.

Pemikiran yang melatarbelakangi diciptakannya konsep Dinas Biasa dan Dinas Luar Biasa adalah permasalahan biaya yang diperlukan untuk kegiatan investasi yang jumlahnya relatif besar dan hasil investasi tersebut pada umumnya memberikan manfaat yang dinikmati untuk jangka panjang, misalnya pembangunan bendungan, pembangunan jalan, pembangunan gedung dan

sebagainya. Untuk kegiatan investasi tersebut dapat diambil dari sumber pembiayaan pinjaman.

Dalam struktur anggaran dikenal pula istilah Pro Memori (PM). Pencantuman PM dimaksudkan untuk jumlah-jumlah yang belum dapat diperkirakan sebelumnya baik untuk penerimaan maupun pengeluaran. Adanya PM disebabkan antara lain:

1. Bahan/data belum lengkap sehingga belum dapat dihitung perkiraan anggarannya;
2. Adanya tunggakan utang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom yang pelunasannya masih menunggu pertimbangan dan persetujuan dari DPR;
3. Kemungkinan terjadinya kredit macet di lingkungan yayasan-yayasan tertentu akan tetapi belum dapat diperkirakan jumlahnya yang harus ditanggung pemerintah sebagai penjamin;
4. Pembayaran gaji pokok baru untuk pegawai negeri yang masih harus menunggu putusan DPR atas peraturan gaji yang disampaikan oleh pemerintah kepada DPR.

Anggaran Untuk Perusahaan IBW⁸

Anggaran Negara pada Masa Hindia Belanda tidak hanya menampung belanja pemerintah tetapi juga menampung kegiatan yang menghasilkan suatu produk berupa barang maupun jasa. Kegiatan itu diselenggarakan antara lain oleh salah satu perusahaan negara yang ditunjuk dengan undang-undang berdasarkan undang-undang IBW tahun 1927. Menurut Pasal 1 IBW dalam anggaran negara dapat ditambahkan suatu Bagian Anggaran bagi perusahaan negara yang ditunjuk secara khusus. Dengan demikian pada zaman Belanda, disamping adanya satu undang-undang anggaran negara untuk setiap departemen, terdapat pula sejumlah undang-undang anggaran perusahaan IBW, seperti Anggaran Perusahaan Perkebunan Negara, Perusahaan Percetakan Negara, dan lainnya.

Struktur bagian anggaran perusahaan IBW ini terbagi atas Sub Bagian Modal. Dinas Eksploitasi dibagi menjadi Sisi Biaya (*Lasten*) dan Sisi Pendapatan (*Baten*). Dinas Modal dibagi dalam Sisi Pengeluaran dan Sisi Penerimaan. Hubungan antara anggaran negara dan anggaran perusahaan IBW hanyalah berkaitan dengan beberapa hal seperti pemberian pinjaman kepada perusahaan untuk kepentingan perluasan, penambahan modal, atau pemberian subsidi untuk menutup kerugian perusahaan, pembayaran kembali pinjaman perusahaan kepada negara, penyeteroran keuntungan perusahaan yang merupakan hak negara, pembayaran atas penyerahan jasa dari perusahaan kepada instansi pemerintah.

⁸ Sumber utama bagian ini adalah http://www.anggaran.go.id/anggaran/dja_infoapbn?id=67, diakses 10 Desember 2004.

Dokumen anggaran Perusahaan IBW mempunyai bentuk yang berbeda berkas satuannya yaitu:

1. Satuan 1 : Rancangan Undang-undang.
2. Satuan 1A : Rencana Dinas Modal.
3. Satuan 1B : Rencana Dinas Eksploitasi.
4. Satuan 2 : Memori penjelasan.



PELAKSANAAN ANGGARAN

Perkembangan APBN⁹

Perkembangan APBN pada Era Hindia Belanda dipengaruhi oleh kondisi perekonomian pada saat itu. Hal ini ditandai pada tahun 1901, dimana pemerintah Hindia Belanda mengumumkan kebijakan ekonomi baru dengan tujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Hindia Belanda. Pada periode itu pengawasan pemerintah Hindia Belanda atas seluruh kepulauan Nusantara makin diperluas.

Tabel 2.1. Perkembangan APBN Tahun 1925-1939 (juta Gulden)

Komponen	1925	1930	1935	1937	1939
Biaya					
Biaya Umum	770,3	565,5	291,4	338,7	382,8
Biaya Luar Biasa	102,0	53,4	3,0	11,4	11,4
Biaya Semua Bidang	872,0	618,8	140,6	350,1	394,2
Pendapatan					
Umum	703,6	654	366,3	453,0	475,4
Luar Biasa	1,5	3,0	0,2	5,5	0,5
Semua Bidang	693,2	648,1	342,0	427,6	444,5

Sumber: Cruetzerg dan Laanen, 1987.

Pada periode itu juga ditandai oleh perkembangan pemerintahan umum. Selama periode itu pula pemerintah Hindia Belanda kehilangan kedudukannya sebagai pemakai uang terbesar karena sudah digantikan oleh industri ekspor dan perusahaan-perusahaan dalam negeri. Pada kurun waktu 1920-1924 pengeluaran umum negara rata-rata setiap tahunnya adalah 709 juta gulden dan ini ditutupi dengan ekspor sebanyak 1.630 juta gulden. Sedangkan pada periode 1930-1934 pengeluaran umum negara rata-rata setiap tahunnya adalah 603 juta gulden dan ini ditutupi dengan ekspor sebanyak 680 juta gulden. Kemudian periode 1935-1939 pengeluaran umum negara rata-rata setiap tahunnya adalah 495 juta gulden dan ini ditutupi dengan ekspor sebanyak 717 juta gulden.

⁹ Sumber utama bagian ini adalah Pieter Creutzberg dan J.T.M van Lannen (ed.) "Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia." Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987, Bab VII, hal.178-230

Berdasarkan data pada tabel 2.1, anggaran Hindia Belanda terdiri dari biaya (pengeluaran) dan pendapatan. Biaya sendiri dibagi kedalam tiga jenis biaya yaitu biaya umum, luar biasa dan semua bidang. Begitu juga pada sisi pendapatan dibagi tiga, yaitu umum, luar biasa dan semua bidang. Selama kurun waktu 1925-1939, terlihat bahwa anggaran negara semakin memperlihatkan jumlah yang menurun. Hal ini tidak terlepas dari kondisi pada waktu itu dimana sedang terjadi *great depression* di belahan dunia.

Tabel 2.2. Perkiraan Nilai Penanaman Modal Perusahaan 1924-1939
(dalam jutaan gulden).

Tahun	Usaha Swasta	Jawatan Pemerintah	Jumlah
1924	1.820	978	2.790
1930	4.000	990	4.990
1939	3.500	929	4.430

Sumber: Cruetserg dan Laanen, 1987.

Sedangkan pengeluaran pemerintah Hindia Belanda terhadap perusahaan untuk kurun 1924-1939 menunjukkan relatif stabil. Misalnya pada tahun 1924 jumlah pengeluaran untuk jawatan pemerintah mencapai 978 juta gulden dan pada tahun 1939 sebesar 929 juta gulden.

Administrasi Pengelolaan Anggaran¹⁰

Pada masa kolonial, sistem administrasi keuangan mengenal 2 kelompok pejabat, yaitu kelompok *beschickers* atau kelompok penguasa dan kelompok *bewaarders* atau kelompok penerima kuasa atau disebut bendaharawan. Kelompok pertama terdiri dari para pejabat yang memegang fungsi otorisasi dan fungsi *ordonansi*, sedangkan kelompok kedua merupakan pejabat yang memegang fungsi *komptabel*. Kedua kelompok tersebut terdapat di setiap kementerian (departemen).¹¹

¹⁰Sumber utama bagian ini adalah "Bendaharawan: Perkembangan Peran dan Kedudukannya." (http://gadog205.multiply.com/journal/item/66/Bendaharawan_Perkembangan_Peran_dan_Kedudukannya, diakses 5 September 2010).

¹¹Konsep pembagian kekuasaan seperti itu di negara jajahan Belanda (Indonesia), mengandung beberapa perbedaan dibandingkan dengan konsep pembagian kekuasaan di Prancis yang, ketika itu, merupakan referensi bagi sistem yang berlaku di Nederland. Di Prancis kewenangan pelaksanaan anggaran terbagi diantara 2 pejabat yang berbeda, yaitu *ordonnator* (*ordonnateur*) dan bendaharawan (*comptable*). Namun, berbeda dengan Hindia Belanda, bendaharawan di Prancis merupakan suatu kopr khusus yang diangkat dan diberhentikan oleh menteri keuangan. Sementara itu, para *ordonnator* di Hindia Belanda adalah para kepala departemen. Sistem yang dikembangkan di Prancis merupakan pembagian kewenangan yang tegas antara pejabat pelaksanaan anggaran negara dan terjaminnya kemandirian bendaharawan dalam pengambilan keputusan. Kemandirian bendaharawan diwujudkan dalam fungsi bendaharawan yang tidak hanya merupakan kasir (*caissier*) yang bertugas mengurus harta yang dipercayakan kepadanya tetapi juga merupakan pengawas (*controleur*) yang bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap kebenaran keputusan *ordonnator* dalam pengeluaran negara, baik dari aspek formal maupun dari aspek material. Berkaitan dengan itu, bendaharawan dapat menolak perintah *ordonnator* untuk melakukan pembayaran, bilamana menurut pertimbangannya perintah tersebut tidak memenuhi kebenaran yang *passer-outre* (semacam penyimpangan) dengan menyampaikan surat permintaan

Berkaitan dengan administrasi keuangan negara, tugas yang dibebankan pada bendaharawan hakekatnya menitikberatkan pada tugas-tugas administratif, yaitu berkaitan dengan penatausahaan (dalam arti pembukuan dan penyimpanan bukti) terhadap penerimaan atau pengeluaran negara, penyimpanan uang atau barang yang diserahkan kepadanya, dan pelaksanaan perintah pemegang kekuasaan *ordonansering* untuk melakukan pembayaran ataupun penerimaan. Tugas tersebut membawa implikasi bahwa bendaharawan hanya memiliki kebijakan yang sifatnya operasional, bukan seperti pemegang kekuasaan otorisasi ataupun *ordonansering* yang memiliki kebijakan yang bersifat diskresional. Tugas tersebut merupakan cerminan peran bendaharawan yang pengangkatan dan pemberhentiannya merupakan kewenangan kepala departemen, sebagai pihak yang menerima perintah dalam sistem pengurusan keuangan negara.

Bendaharawan sebagai pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala departemen yang pada hakekatnya adalah pejabat pemegang kekuasaan otorisasi dan juga *ordonansi*, memberikan indikasi bahwa bendaharawan bukanlah merupakan personal mandiri, yang memiliki kedudukan kuat dalam hal pelaksanaan anggaran. Sistem pembagian kewenangan di atas maka menghendaki agar proses pembayaran tagihan dilakukan melalui proses pengujian oleh *ordonator*, yang kemudian dilaksanakan pembayarannya oleh bendaharawan bila semua persyaratan terpenuhi. Namun prosedur ini seringkali dipandang sangat lamban sehingga untuk pengeluaran tertentu yang jumlahnya tidak terlalu besar dan memerlukan kecepatan pelaksanaan pembayaran, dilakukan prosedur khusus yang disebut prosedur "uang untuk dipertanggungjawabkan" (u.u.d.p). Meskipun pengeluaran uang tersebut dilakukan oleh kepala departemen melalui *ordonansi*, tetapi pengeluaran tersebut merupakan beban sementara anggaran Negara, dimana uang yang dikeluarkan melalui prosedur u.u.d.p masih tetap merupakan uang Negara. Tetapi karena alasan praktis uang dimaksud ditarik dari kas umum untuk ditempatkan dalam kas khusus. Berawal dari hal itu, kemudian dikenal istilah pemegang kas umum (bendahara umum) dan pemegang kas khusus (bendahara khusus).

Prosedur "u.u.d.p" yang merupakan penyimpangan terhadap prinsip yang berlaku umum terletak pada tercampurnya kekuasaan *ordonansering* dan bendaharawan dalam satu tangan. Artinya, bahwa seseorang yang disertai tugas mengurus u.u.d.p memiliki kekuasaan *ordonansering* sekaligus kekuasaan bendaharawan. Berdasarkan berbagai sudut pandang, pemegang kas khusus tidak dapat dikategorikan sepenuhnya sebagai bendaharawan, tetapi sebagai pegawai pemerintah pada umumnya. Berdasarkan hal tersebut, maka jika terjadi kesalahan dapat dilihat sesuai dengan kapasitasnya pada saat keputusan yang

kepada bendaharawan. Tetapi jika bendaharawan terpaksa harus melakukan pembayaran yang diperintahkan oleh *ordonnator*, maka bendaharawan dibebaskan dari beban tanggungjawab. Dalam keadaan seperti itu, peran lembaga pemeriksa keuangan menjadi sangat penting, karena prosedur 'pemaksaan' tersebut kemudian memerlukan keterlibatan lembaga pemeriksa keuangan setelah menerima tembusan yang disampaikan oleh menteri keuangan.

dinyatakan salah tersebut dilaksanakan. Oleh karena itu, pemegang u.u.d.p dapat dituntut dalam kapasitasnya sebagai pegawai non bendaharawan ataupun sebagai bendaharawan, tergantung pada kesalahan yang dilakukannya.

Hal menarik diperhatikan dalam sistem administrasi keuangan negara Hindia Belanda adalah sistem tersebut menganut desentralisasi kekuasaan. Menurut Pasal 5 *Regelen voor het Administrative Beheer* (RAB) kekuasaan ordonansi para kepala kementerian diserahkan kepada kepala pemerintahan daerah, sepanjang berkaitan dengan pengeluaran kementerian yang bersangkutan di daerah. Meskipun para kepala daerah, pada saat itu disebut sebagai *hulp ordonnateur*, tetapi pada dasarnya adalah ordonator tunggal bagi pengeluaran berbagai kementerian di daerah masing-masing. Untuk dapat melaksanakan pembayaran terhadap mandat-mandat yang diterbitkan oleh kepala pemerintahan daerah dibentuklah suatu instansi yang bertindak sebagai bendaharawan untuk seluruh kementerian di daerah yang diberi nama CKC (*Centraal Kantoor voor de Comptabiliteit*), yang seluruh pegawainya berasal dari kementerian keuangan dan sebagai kasir negara dibentuklah 's *Lands kas*.

PENGAWASAN ANGGARAN

Fungsi pengawasan atas pendapatan dan belanja yang dikelola oleh pemerintah dilakukan dalam rangka hak *budget* bagi parlemen yang pada dasarnya representasi daripada rakyat sekaligus sebagai pelaksana kedaulatan. Pada waktu itu lembaga pengawas disebut *Algemene Rekenkamer* yang didirikan atas dasar Konstitusi 1854 dan direalisasikan sejak diberlakukannya *Indische Comptabiliteit Wet* 1864. Sejak awal *Algemene Rekenkamer* ini dibentuk dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan yang khusus di bidang keuangan oleh parlemen. Adapun bentuk pengawasan parlemen meliputi kontrol terhadap eksekutif, kontrol atas pajak dan kontrol atas pengeluaran. Dengan demikian pada waktu itu sudah ada hubungan fungsional antara *Algemene Rekenkamer* dengan *Staten General* (Busroh, *ibid.*; 2-3).

Pada waktu itu berdasarkan ICW, maka *Algemene Rekenkamer* berfungsi:

1. Pengawasan dengan pemeriksaan terhadap administrasi keuangan (*Administrative beheer*) dan pengurusan perbendaharaan (*Comptabel beheer*);
2. Pengawasan dengan pemeriksaan atas pengurusan barang-barang milik negara;
3. Rekomendasi;
4. Peradilan; dan,
5. Penuntutan (*Ibid.*; 25).

CATATAN PENTING

Aturan kolonial dalam pengelolaan APBN pada prakteknya telah menjadi landasan dalam pengelolaan APBN Indonesia dalam kurun waktu yang panjang yaitu sampai dengan lahirnya reformasi dalam pengelolaan APBN melalui disahkannya 3 paket undang-undang, yaitu:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dimaksudkan untuk landasan hukum dalam pengelolaan hak dan kewajiban negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang;
2. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka bertujuan untuk memberikan landasan hukum dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara;
3. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara memberikan landasan hukum dalam pemeriksaan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.

BAB TIGA

PENCARIAN ATAS KONSEPSI-KONSEPSI DASAR



PENCARIAN DEFINISI APBN

Keuangan Negara

Sebelum berbicara tentang APBN perlu diketahui dulu dimana tempat APBN dalam konteks keuangan negara. Sebelum lahirnya 3 Paket UU tentang Keuangan Negara, dalam praktek pengelolaan keuangan negara masih terdapat kesimpangsiuran (pertentangan) dalam hal apa saja yang masuk dalam pengelolaan dibawah kekuasaan pemerintah. Karena itu pada waktu tersebut harus dimengerti terlebih dahulu apa yang dimaksudkan dengan keuangan negara, dikarenakan meskipun secara umum yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN, tetapi secara akademik masih terdapat kesimpangsiuran tentang keuangan negara.

Dalam perdebatan akademis, Yusuf L. Indradewa (1986) mendefinisikan keuangan negara dikaitkan dengan pelaksanaan anggaran sehingga tidak mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan negara, kecuali perusahaan jawatan. Senada dengan itu, Harun Alrasyid berpendapat bahwa istilah keuangan negara yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 23 Ayat 5 harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan APBN (Atmadja, 1996:27). Pendapat ini juga didukung oleh pendapat Wirjono Prodjodikoro, bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara ialah anggaran negara (Surat Menteri Keuangan kepada Sekretaris Kabinet No:S-192/MK.07/1980). Sedangkan Hamid S. Attamimi, mendefinisikan keuangan negara tidak bersumber dari APBN saja akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, BUMN maupun BUMN, karena pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara yang merupakan keuangan negara (Atmadja, *ibid*:3).

Lahirnya UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara maka batasan keuangan negara menjadi lebih jelas. Berdasarkan Pasal 1 Butir 1, yang dimaksud dengan 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. Secara lebih detail yang dimaksud dengan 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.



Berdasarkan definisi tersebut maka pendekatan yang digunakan untuk merumuskan keuangan negara adalah dengan melihat kepada empat hal, yaitu obyek, subyek, proses dan tujuan.

1. Berdasarkan sisi obyek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan adanya pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Berdasarkan sisi subyek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh obyek sebagaimana yang dijelaskan diatas yang dimiliki oleh negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah dan/atau badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Berdasarkan sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana dijelaskan diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
4. Berdasarkan tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selanjutnya terkait dengan keuangan negara tersebut, maka pengelolaannya dapat merujuk kepada UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan

Pemeriksa Keuangan, khususnya Pasal 1 Huruf 1 yaitu, "Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban."

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Dari pengertian sebelumnya, APBN merupakan bagian dari keuangan negara. Dalam teori anggaran terdapat beberapa pendapat mengenai anggaran. Misalnya Burkhead and Winer mendefinisikan anggaran sebagai rencana pengeluaran dan penerimaan negara untuk tahun mendatang yang dihubungkan dengan rencana dan proyek-proyek untuk jangka waktu yang lebih lama. Sedangkan Welsch memberikan definisi anggaran belanja negara sebagai pedoman untuk membiayai tugas-tugas negara disegala bidang termasuk belanja pegawai untuk jangka waktu tertentu, lazimnya satu tahun mendatang. Tugas-tugas negara diselenggarakan demi kepentingan masyarakat (rakyat). Jadi masyarakat dibebani biaya untuk penyelenggaraan tugas-tugas itu. Itulah sebabnya masyarakat dikenakan pungutan-pungutan berupa pajak-pajak, bea dan cukai dan lain-lain pungutan. Untuk memperkirakan berapa besarnya iuran (pungutan) itu maka direncanakan anggaran pendapatan (LPEM,1993). Dari pendapat tersebut maka secara umum pengertian terhadap anggaran negara adalah:

1. mewujudkan suatu rencana keuangan negara/pemerintah;
2. mewujudkan suatu rencana pembangunan nasional;
3. mewujudkan suatu rencana anggaran belanja negara;
4. mewujudkan suatu rencana anggaran pendapatan negara;
5. berlaku selama satu tahun anggaran.

Pengertian secara khusus, dalam arti yang digunakan dalam praktek kenegaraan di Indonesia, maka pengertian anggaran negara yang selanjutnya disebut APBN dapat mengacu pada Pasal 23 Ayat 1 UUD 1945 (Perubahan), dimana dinyatakan bahwa, "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pengertian pasal tersebut terdapat lima unsur dari APBN, yaitu:

1. APBN sebagai pengelolaan keuangan negara;
2. APBN ditetapkan setiap tahun, yang berarti APBN berlaku untuk satu tahun;
3. APBN ditetapkan dengan undang-undang;
4. APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab;
5. APBN ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Ini menunjukkan

peran ekonomi politik APBN).

Lebih lanjut pengertian APBN dijabarkan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan APBN adalah:

1. Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR (Pasal 1, Angka 7);
2. Terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan (Pasal 11, Ayat 2);
3. Meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Pasal 4);
4. Ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang (Pasal 11, Ayat 1);
5. Mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Pasal 3, Ayat 4).

Rencana Keuangan

APBN sebagai suatu rencana keuangan, mengandung arti bahwa pemerintah mempunyai perencanaan terhadap pengeluaran dan penerimaan untuk untuk membiayai kepentingan negara atau pengelolaan pemerintahan. Dalam perencanaan keuangan, bisa saja pengeluaran direncanakan setinggi-tingginya, atau serendah-rendahnya. Dalam merencanakan pengeluaran tersebut akan dibarengi dengan perencanaan perkiraan pendapatan dapat dihimpun. Dan dalam pengelolaan APBN yang sudah maju, yang kemudian di Indonesia diadopsi dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka dalam menyusun rencana keuangan sudah memasukkan perkiraan maju (3 tahun kedepan).

Tahun Anggaran

APBN dilaksanakan dalam periode tertentu selama 12 bulan, yang disebut tahun anggaran. Mulai dari tahun 2000, tepatnya APBN untuk Tahun Anggaran 2001, sudah menggunakan tahun kalender sebagai tahun anggaran. Tahun kalender yang dimaksud adalah dimulai tanggal 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember. Sebelumnya tahun anggaran dimulai tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Karena perubahan ini, tahun anggaran 2000 berlangsung hanya sembilan bulan, yaitu dari tanggal 1 April 2000 sampai dengan 31 Desember 2000.

Lingkup APBN

APBN mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan berasal dari perpajakan maupun non perpajakan, termasuk hibah yang diterima oleh pemerintah. Pengeluaran atau belanja adalah belanja pemerintah pusat dan

daerah. Jika terjadi defisit, yaitu pengeluaran lebih besar dari penerimaan, maka dicari pembiayaannya baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran tersebut ditampung dalam satu rekening yang disebut rekening Benharawan Umum Negara (BUN) di Bank Indonesia (BI). Pada dasarnya, semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah harus dimasukkan dalam rekening tersebut. Sebagai pengecualian, pemerintah membuka beberapa rekening khusus di BI atau bank pemerintah karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. untuk pengelola pinjaman luar negeri untuk proyek tertentu sebagaimana disyaratkan oleh pemberi pinjaman;
2. untuk mengadministrasikan dan mengelola dana-dana tertentu (seperti Dana Cadangan, Dana Penjaminan Deposito);
3. untuk mengadministrasikan penerimaan dan pengeluaran lainnya yang dianggap perlu untuk dipisahkan dari rekening BUN, dimana suatu penerimaan harus digunakan untuk tujuan tertentu.

Terkait dengan pengelolaan APBN, semua penerimaan dan pengeluaran harus tercakup dalam APBN. Dengan kata lain pada saat pertanggungjawaban APBN, semua realisasi penerimaan dan pengeluaran dalam rekening-rekening khusus harus dikonsolidasikan ke dalam rekening BUN. Semua penerimaan dan pengeluaran yang telah dimasukkan dalam rekening BUN adalah merupakan penerimaan dan pengeluaran yang *on-budget*.¹²

Penetapan dengan Undang-undang

Sumber keuangan APBN adalah rakyat sehingga keberadaannya harus dilakukan dalam sebuah undang-undang. Menurut Rene Stroum seperti dikutip oleh Atmadja (1996: 4-5) menyatakan, *"the constitutional right wick a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idee of sovereignty"*. Karena itu menurut Atmadja, hakekat dari keuangan negara atau APBN adalah kedaulatan. Dengan pengertian seperti itu, maka dalam penetapan dan pengesahan APBN dilakukan bersama-sama dengan DPR, karena DPR sendiri merupakan lembaga yang mempresentasi rakyat (kedaulatan). Misalnya UU No.41 Tahun 1954 tentang Anggaran RI Bagian IV (Kementrian Keuangan) Tahun Dinas 1952 & 1953, dan UU No.15 Tahun 1970 tentang APBN Tahun Anggaran 1970/1971.

Karena APBN merupakan suatu rangkaian dari perencanaan, pelaksanaan (perubahan) dan realisasi (perhitungan), maka masing-masing juga ditetapkan dengan undang-undang. Misalnya untuk APBN 2002, APBN

¹²Beberapa pengeluaran dan penerimaan yang belum masuk dalam laporan APBN (*off-budget*), tetapi searah dengan perbaikan manajemen keuangan negara, penerimaan dan pengeluaran *off-budget* tersebut secara bertahap sudah dimasukkan ke dalam penerimaan dan pengeluaran *on-budget*.

ditetapkan dengan UU No.19 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002, perubahan terhadap APBN 2002 ditetapkan dengan UU No.21 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas UU No.19 Tahun 2001 tentang APBN Tahun Anggaran 2002, dan perhitungannya ditetapkan dengan UU No.6 Tahun 2004 tentang Perhitungan Anggaran 2002. Hal ini sedikit berbeda dengan praktek pada awal masa Orde Lama, karena tidak setiap tahun APBN ditetapkan dengan undang-undang.

Fungsi APBN

Sesuai dengan berbagai literatur dan sejarah APBN, fungsi APBN selalu dikaitkan dengan tiga fungsi yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Tetapi secara normatif untuk Indonesia, maka fungsi APBN secara tegas menjadi aturan normatif dalam kebijakana APBN-nya. Berdasarkan Pasal 3 Ayat 4 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa:

1. fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
2. fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
3. fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
4. fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
5. fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; dan,
6. fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Fungsi Otorisasi

Anggaran publik merupakan pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara atau daerah untuk satu periode di masa yang akan datang, tetapi sebelum dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Selanjutnya anggaran publik yang dibahas bersama-sama antara eksekutif dan legislatif dan ditetapkan dengan undang-undang (lihat kembali pengertian APBN ditetapkan dengan undang-undang) yang isinya bagaimana

mengalokasikan dan menarik uang dari rakyat, maka harus dilihat sebagai sebuah hubungan kekuasaan (*power relation*) antara eksekutif, legislatif dan rakyat sendiri.

Fungsi Perencanaan

Tujuan keuangan (*financial goal*) adalah segala tujuan yang ingin dicapai pada waktu yang akan datang, yang membutuhkan sebuah persiapan keuangan. Dalam lingkup negara, perencanaan sendiri mengandung arti suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Tindakan masa depan yang dimaksud adalah tujuan dari kehidupan bernegara. Dalam hal ini, apa yang sudah dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 ada empat tujuan, yaitu: 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan, 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia. Selanjutnya keempat hal diatas menjadi acuan dalam melakukan perencanaan pembangunan jangka panjang di Indonesia.

Arti penting perencanaan sebagai acuan penyusunan APBN diperjelas dalam Pasal 14 Ayat 1 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana Kerja Anggaran (RKA) Kementerian/Lembaga disusun dengan menggunakan pendekatan: 1) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah; 2) Penganggaran Terpadu; 3) Penganggaran berbasis kinerja. Kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan. Ini penting dilakukan agar APBN terhindar dari kondisi *insolvabilitas* (krisis anggaran). Karena itu pula dalam usulan anggaran tersebut disertai dengan prakiraan maju. Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga untuk menghasilkan dokumen RA-K/L dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Sedangkan penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Karena itu dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Tingkat kegiatan yang direncanakan dan standar biaya yang ditetapkan pada permulaan siklus tahunan penyusunan anggaran menjadi dasar untuk menentukan anggaran untuk tahun anggaran yang direncanakan dan prakiraan maju bagi program yang bersangkutan. Standar biaya, baik yang bersifat umum maupun khusus ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Kementerian/Lembaga terkait.

Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, Kementerian Negara/Lembaga melaksanakan pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja setiap tahun berdasarkan sasaran atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya. Evaluasi kinerja program dilakukan sekurang-kurangnya lima tahun berdasarkan sasaran atau standar kinerja yang telah ditetapkan.

Rencana kerja yang selanjutnya disebut rencana kerja kementerian negara/lembaga ini terhimpun menjadi Rencana Kerja Pemerintah atau RKP dan berdasarkan Pasal 24 Ayat 1 UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBN. Rencana kerja ini membutuhkan pembiayaan atau keuangan sehingga rencana kerja dan keuangan ini menjadi satu dokumen yang disebut sebagai RKA.

Tabel 3.1. Perencanaan Pembangunan

	RKP	RJPM	RJPM
Periode	1 tahun	5 tahun	20 tahun
Penetapan	Peraturan Presiden	Peraturan Presiden	Undang-undang
Penjabaran		Visi, misi dan program Presiden	Tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945
Memuat	Prioritas pembangunan Rancangan kerangka ekonomi perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal Program Kementerian/Lembaga Lintas Kementerian/Lemabga Kewilayahan	Strategi pembangunan Kerangka ekonomi perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa regulasi dan pendanaan Kebijakan umum Program Program Kementerian/Lembaga Lintas Kementerian/Lembaga Kewilayahan	Visi, misi, dan arah pembangunan nasional
	Renja K/L	RJPM K/L Atau Renstra K/L	
Penetapan	Peraturan Pimpinan KL	Peraturan Pimpinan KL	
Penjabaran	Prioritas pembangunan dan pagu indikatif	Visi, misi, tujuan dan strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan fungsi KL yang bersangkutan bersifat indikatif	
Memuat	Kebijakan, program dan kegiatan pembangunan		

Sumber : Undang-undang No.25 Tahun 2004

Sistem perencanaan pembangunan nasional dibentuk agar dapat menjamin kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, ber sasaran, dan agar dapat disusun perencanaan pembangunan nasional¹³. Selanjutnya berdasarkan sistem perencanaan pembangunan tersebut maka pembangunan dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu jangka panjang, menengah dan tahunan. Tahapan perencanaan yang dimaksud adalah:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang atau disebut RPJP merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun. RPJP merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Untuk RPJP Nasional maka penetapannya dalam bentuk undang-undang yaitu UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Rencana Pembangunan Jangka Menengah atau disingkat RPJM adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun. RPJM nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berdasarkan RPJP Nasional yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 bulan setelah Presiden dilantik. Sedangkan pada Kementerian/Lembaga RPJM disebut sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 tahun. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi

¹³Awal perubahan mendasar pada strategi pembangunan di Indonesia, diawali ketika sidang umum MPR tahun 1999, MPR telah menghasilkan suatu ketetapan yaitu Tap MPR No/IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara, yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara, dan dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENES), dan ditetapkan dalam UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004. Propenas sendiri merupakan sebuah konsep atau dokumen pembangunan nasional yang pada masa orde baru disebut dengan Repelita. Meskipun begitu propenas tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang memuat APBN yang juga ditetapkan oleh Presiden. Dalam perkembangannya baru pada APBN 2001 menggunakan Repeta yang mengacu kepada Propenas. Bagi suatu dokumen perencanaan pembangunan, Propenas telah memperlihatkan sisi kemajuan dalam pembuatan konsep kebijakan karena telah dilengkapi dengan indikator kinerja dalam setiap program-program pembangunannya. Indikator kinerja ini sangat membantu untuk melihat tujuan nyata yang ingin dicapai dari setiap program. Bagi APBN sendiri dapat digunakan sebagai dasar untuk melihat jenis proyek yang akan dilaksanakan dan memang diperlukan untuk mendukung program tersebut. Adapun indikator kinerja yang digunakan dalam propenas tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Selanjutnya Propenas ini menjadi landasan untuk menyusun APBN sampai dengan tahun 2004.

Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman kepada RPJM Nasional dan bersifat indikatif. Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional. Untuk kurun waktu 2015-2016 RPJM ditetapkan dalam Perpres No.2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019.

3. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional yang disingkat Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Untuk RKP 2018 ditetapkan dalam Perpres No.79 Tahun 2017 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2018.

APBN tahun 2005 merupakan APBN pertama yang disusun berdasarkan mekanisme pembahasan dan format baru sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Karena itu, penyusunan RAPBN 2005 dilakukan dengan berpedoman pada RKP, Kerangka Ekonomi Makro, dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal tahun 2005 sebagaimana telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembicaraan Pendahuluan RAPBN 2005.

Namun demikian, pada Masa Orde Baru sampai dengan awal Era Reformasi, APBN didasarkan pada perencanaan yang tertuang dalam GBHN, dimana setiap GBHN menjadi dasar bagi pelaksanaan APBN untuk lima tahun anggaran. Sedangkan pada Masa Orde Lama didasarkan pada Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) I yang meliputi kurun waktu 1956-1960, dan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana (RPNSB) yang mencakupi waktu 1961-1969.

Selama sejarah Indonesia, mulai dari pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang ini, secara kronologis yang pernah menjadi dasar bagi penganggaran adalah sebagai berikut:

1. Tap MPRRS No.I/MPRS/ tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.
2. Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
3. Tap MPRS No.IV/MPRS/1964 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar dan Haluan Pembangunan.
4. Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdikari di atas Kaki Sendiri di Bidang EKonomi dan Pembangunan.

5. Tap MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.
6. Tap MPR No.XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
7. Tap MPR No.XXXVIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdikari di atas Kaki Sendiri di Bidang EKonomi dan Pembangunan.
8. Tap MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
9. Tap MPR No.IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
10. Tap MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
11. Tap MPR No.II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
12. Tap MPR No.II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
13. Tap MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
14. Tap MPR No.IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
15. Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.
16. Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan yang berbentuk undang-undang adalah UU No.85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 dan UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004 serta UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Fungsi Pengawasan

Sebagai pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan maka akan terlihat apakah pemerintah menjalankan kegiatan pemerintahannya sesuai dengan kegiatan yang direncanakan dalam UU APBN atau tidak. Dalam prakteknya fungsi pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK. BPK menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR. Disamping itu, pengawasan internal pemerintah dilakukan oleh inspektorat jenderal/inspektorat utama pada masing-masing departemen/lembaga dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada semua departemen/lembaga (termasuk BUMN). Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal maupun eksternal tersebut diatas bersifat *post audit*.

Pengawasan ini juga terkait dengan adanya gelombang demokratisasi dimana tuntutan terhadap *good governance* merupakan suatu keharusan agar terwujud negara dengan pemerintahan yang bersih. Salah satu ukuran *good governance* adalah adanya transparansi dan akuntabilitas dalam berbagai aktivitas baik aktivitas sosial, politik maupun ekonomi. Salah satu indikator dari transparansi dan akuntabilitas tersebut adalah rendahnya tingkat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Semakin tinggi tingkat transparansi dan akuntabilitas maka seharusnya semakin rendah pula kemungkinan KKN yang terjadi. Karena itu fungsi pengawasan menjadi penting. Dalam prakteknya fungsi tersebut menjadi bagian dari pengelolaan APBN, meskipun berbagai penyimpangan juga muncul selama sejarah pengelolaan APBN.

Fungsi Alokasi

Melalui fungsi alokasi, maka APBN terutama sisi pengeluaran ditujukan untuk sektor-sektor pembangunan. Misalnya untuk dekade sekarang, masalah pengangguran menjadi sangat penting sehingga menjadi muatan normatif dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini wajar karena dengan dalam jangka pendek dengan kolapnya perekonomian Indonesia sejak krisis pada pertengahan 1997 membuat kondisi ketenagakerjaan Indonesia ikut memburuk. Sejak itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia juga tidak pernah mencapai 7-8 persen. Padahal, masalah pengangguran erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi.

Fungsi alokasi tidak hanya ditujukan untuk masalah pengangguran saja tetapi juga akan disesuaikan dengan tujuan-tujuannya atau "sesuai dengan apa yang seharusnya". Misalnya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka porsi anggaran untuk pembangunan infrastruktur harus mendapatkan prioritas utama. Atau untuk meningkatkan sumberdaya manusia, maka alokasi anggaran untuk pengembangan sumberdaya manusia harus cukup dominan. Dengan demikian fungsi alokasi akan mengarahkan pengeluaran anggaran pemerintah pada orientasi peran yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Melalui fungsi alokasi ini maka untuk Indonesia, saat ini investasi pendidikan melalui pengembangan SDM menjadi keharusan. Gagasan investasi pada SDM saat ini masih dikaitkan dengan upaya mendorong proses pertumbuhan ekonomi yang lazimnya lebih ditekankan pada pentingnya akumulasi modal fisik. Disadari bahwa investasi pada SDM merupakan salah satu faktor penting untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, seperti terjadi pada perekonomian di negara-negara maju karena pembiayaan pendidikan yang secara relatif dan selalu meningkat. Mengingat pentingnya investasi pada SDM, tak berlebihan jika ada peningkatan anggaran untuk kebutuhan bidang pendidikan (pelatihan dan penelitian) dalam rangka meningkatkan kualitas SDM dan pendidikan itu sendiri.

Fungsi Distribusi

Melalui fungsi distribusi, komponen pengeluaran dalam anggaran mempunyai dimensi pemerataan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya, pengeluaran untuk membangun infrastruktur ekonomi seperti jalan, bendungan, dan lain-lain, akan memberikan manfaat kepada semua pihak. Atau, pembukaan daerah terisolasi akan cenderung menguatkan *terms of trade* kelompok masyarakat terpencil. Manfaat marjinal tindakan ini yang terbesar biasanya akan dinikmati oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah dibandingkan mereka yang berpenghasilan tinggi, dimana yang terakhir ini sebelumnya telah memiliki akses (meskipun terbatas). Peran distribusi APBN berkaitan juga terhadap usaha untuk memperbaiki kegagalan mekanisme pasar (*market failure*) dalam mengangkat kelompok masyarakat yang berpendapatan bawah dan memperbaiki distribusi pendapatan. Fungsi ini berjalan secara paralel dengan aspek penerimaan dimana dengan sistem pajak yang progresif akan memberikan beban pajak yang "fair" sesuai dengan pendapatan yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan kemudian disalurkan melalui pengeluaran pemerintah.

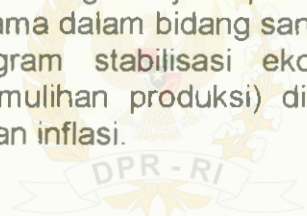
Distribusi juga dilakukan untuk pembangunan daerah tertinggal. Saat ini Indonesia menghadapi pembangunan yang tidak merata sehingga masih banyak daerah yang tertinggal. Fungsi distribusi juga akan menunjukkan bahwa APBN merupakan produk kebijakan pemerintah yang bersifat politis. Adanya pengeluaran untuk subsidi adalah salah satu contohnya. Walaupun secara teori subsidi baik BBM maupun non BBM merupakan distorsi di dalam perekonomian, namun pemerintah tetap menganggarkannya di dalam APBN. Hal ini diyakini tidak hanya sebagai upaya untuk melindungi kelompok masyarakat miskin dalam mempertahankan tingkat konsumsinya namun juga untuk meredam terjadinya konflik sosial di tengah-tengah masyarakat. Dalam prakteknya fungsi tersebut menjadi bagian dari penyusunan APBN. Fungsi ini juga menjadi bagian dari politik anggaran.

Fungsi Stabilisasi

Melalui fungsi stabilisasi, APBN sebagai alat stabilisasi perekonomian agar berjalan dalam kapasitasnya. Jika perekonomian dalam keadaan lesu maka peran pemerintah melakukan intervensi dengan menambah pengeluaran, atau sebaliknya jika perekonomian terlalu panas atau pada saat permintaan agregat domestik tumbuh di atas kemampuan sektor penawaran untuk tumbuh, maka peran pemerintah melakukan kebijakan fiskal ketat. Dalam stabilisasi tersebut pada dasarnya dilihat dari dua hal, yaitu alat pengendali inflasi dan penstabil pertumbuhan ekonomi. Kedua hal ini pada dasarnya memiliki hubungan yang sangat erat. APBN juga dapat mengurangi dampak *inflasioner* dengan melakukan sterilisasi anggaran, yaitu meningkatkan simpanan pemerintah pada Bank Indonesia atau mempercepat pembayaran beban utang luar negeri. Dengan demikian dalam penetapan APBN, mengacu kepada UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.3

Tahun 2004, Bank Indonesia memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai RAPBN (Pasal 54 Ayat 2).

Praktek tujuan APBN terhadap stabilisasi ini, misalnya dilakukan oleh Kabinet Ampera yang dibentuk dalam bulan Juli 1966 dengan tujuan pokoknya adalah meningkatkan taraf hidup rakyat banyak terutama dalam bidang sandang dan pangan, dimana dalam melaksanakan program stabilisasi ekonomi (pengendalian inflasi) dan program rehabilitasi (pemulihan produksi) dipakai skala prioritas, yang salah satunya adalah pengendalian inflasi.



PERKEMBANGAN SISTEM PENGANGGARAN

Sistem Penganggaran Menurut Konstitusi

Selama sejarah Indonesia telah memiliki tiga UUD, yaitu: *pertama*, UUD 1945 (amandemen); *kedua*, UUD 1949 (UUD 14-12-1949); *ketiga*, UUDS 1950 (UUD 15-8-1950). UUD 1949 digunakan pada periode RIS dan hanya bertahan satu tahun, yang selanjutnya kembali ke negara kesatuan. Meskipun sudah kembali ke negara kesatuan, tetapi akan diadakan perubahan terhadap konstitusi, dan untuk sementara digunakan UUD Sementara (UUDS). Namun dengan kegagalan Konsituante membentuk UUD yang baru maka lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959 maka kembali ke UUD 1945. Kemudian dengan kejatuhan Soeharto, maka mulai tahun 1999 dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Sekarang ini UUD 1945 sudah empat kali mengalami perubahan.

Berkaitan dengan sistem penganggaran, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 adalah:

1. APBN ditetapkan dengan undang-undang. Hal ini dinyatakan dalam pasal 23 Ayat 4 bahwa, "Hal keuangan negara selanjutnya ditetapkan dengan undang-undang".
2. Unsur penerimaan. Karena dalam APBN itu ada unsur penerimaan, dan karena penerimaan itu berasal dari rakyatnya sendiri dalam bentuk pajak, maka dalam UUD 1945 Pasal 23 Ayat 2 dinyatakan bahwa, "Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang". Lebih jauh dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945 yaitu, "Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Berkaitan dengan sistem penganggaran dalam UUD RIS adalah:

1. APBN harus ditetapkan dalam undang-undang seperti apa yang dinyatakan dalam pasal 166 Ayat 2 yang berbunyi, "Keuangan Republik

Indonesia Serikat dipimpin dan ditanggungjawabkan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal."

2. APBN terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Hal ini dijelaskan dinyatakan dalam Pasal 167 bahwa, "Dengan undang-undang federal ditetapkan anggaran semua pengeluaran Republik Indonesia Serikat dan ditunjuk pendapatan-pendapatan untuk menutup pengeluaran itu."
3. Mengenai penerimaan, terutama penerimaan yang bersumber dari pajak. Dalam Pasal 171 dinyatakan, "Tidak diperkenankan memungut pajak untuk kegunaan kas federal, kecuali dengan kuasa undang-undang federal."
4. Mengenai pinjaman luar negeri diatur dalam Pasal 172 Ayat 1, "Pinjaman uang atas tanggungan Republik Indonesia Serikat tidak dapat diadakan, dijamin atau disahkan, kecuali dengan kuasa undang-undang federal". Sedangkan mengenai pinjaman dalam negeri diatur dalam Pasal 172 Ayat 2, "Pemerintah berhak, dengan mengindahkan aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang federal, mengeluarkan bilyet-bilyet dan promes-promes perbendaharaan."
5. Dalam Konstitusi RIS juga diatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengeluaran. *Pertama*, masalah gaji sebagaimana diatur dalam Pasal 172 Ayat 1 yang menyatakan bahwa, "Dengan tidak mengurangi yang diatur dengan ketentuan-ketentuan khusus, gaji-gaji dan lain-lain pendapatan anggota majelis-majelis dan pegawai-pegawai RIS ditentukan oleh Pemerintah dengan mengindahkan aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang federal dan menurut asas, bahwa dari jabatan tidak boleh diperoleh keuntungan lain dari pada yang dengan tegas diperkenankan.". *Kedua*, masalah pemindahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 172 Ayat 2, "Undang-Undang dapat memperkenankan pemindahan kekuasaan yang diterangkan dalam ayat 1 kepada alat-alat perlengkapan lain yang berkuasa.". *Ketiga*, masalah pensiun sebagaimana diatur dalam Pasal 172 Ayat 3 yang berbunyi, "Pemberian pensiun kepada pegawai-pegawai Republik Indonesia Serikat diatur dengan undang-undang federal."
6. Disamping hal-hal diatas dalam UUD RIS juga diatur mengenai bagian-bagian anggaran, sebagaimana diatur dalam Pasal 169, yaitu:
 - 1) Anggaran terdiri dari bagian-bagian yang masing-masing, sekedar perlu dibagi dalam dua bab, yaitu satu untuk mengatur pengeluaran-pengeluaran dan satu lagi untuk menunjukkan pendapatan-pendapatan.
 - 2) Bab-bab terbagi dalam pos-pos.
 - 3) Untuk tiap-tiap departemen kementerian anggaran sedikit-dikitnya memuat satu bagian.
 - 4) Undang-undang menetapkan anggaran masing-masing memuat tidak lebih dari satu bagian.

5) Dengan undang-undang dapat diizinkan pemindahan.

Berkaitan dengan sistem penganggaran berdasarkan UUDS 1950, maka:

1. Penetapan dengan undang-undang seperti yang dinyatakan dalam Pasal 111 Ayat 2 bahwa, "Keuangan negara dipimpin dan dipertanggungjawabkan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."
2. Hal-hal yang berkaitan dengan penerimaan adalah:
 - 1) Didalam APBN harus ada pendapatan-pendapatan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 113 bahwa, "Dengan undang-undang ditetapkan anggaran semua pengeluaran Republik Indonesia dan ditunjuk pendapatan-pendapatan untuk menutup pengeluaran itu."
 - 2) Penerimaan yang bersumber dari pajak, bea dan cukai sebagai sumber penerimaan APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 117 bahwa, "Tidak diperkenankan memungut pajak, bea dan cukai untuk kegunaan kas negara, kecuali dengan kuasa undang-undang."
 - 3) Masalah pinjaman sebagaimana diatur dalam Pasal 118 Ayat 1 bahwa, "Pinjaman uang atas tanggungan Republik Indonesia tidak dapat diadakan, dijamin atau disahkan, kecuali dengan kuasa undang-undang federal". Juga utang yang bersumber dari dalam negeri, seperti yang diatur dalam Pasal 118 Ayat 2 bahwa, "Pemerintah berhak, dengan mengindahkan aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang federal, mengeluarkan bilyet-bilyet perbendaharaan dan promes-promes perbendaharaan."
3. Berkaitan dengan segala pengeluaran APBN adalah:
 - 1) Masalah gaji sebagaimana diatur Pasal 119 Ayat 1 bahwa, "Dengan tidak mengurangi yang diatur dengan ketentuan-ketentuan khusus, gaji-gaji dan lain-lain pendapatan anggota majelis-majelis dan pegawai-pegawai Republik Indonesia ditentukan oleh Pemerintah dengan mengindahkan aturan-aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang dan menurut asas, bahwa dari jabatan tidak boleh diperoleh keuntungan lain dari pada yang dengan tegas diperkenankan."
 - 2) Mengenai pemindahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 119 Ayat 2, "Undang-Undang dapat memperkenankan pemindahan kekuasaan yang diterangkan dalam ayat 1 kepada alat-alat perlengkapan lain yang berkuasa."
 - 3) Masalah pensiun sebagaimana diatur dalam Pasal 119 Ayat 3 bahwa, "Pemberian pensiun kepada pegawai-pegawai Republik Indonesia diatur dengan undang-undang federal."

4. Disamping hal-hal diatas dalam UUDS juga diatur mengenai bagian-bagian anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 115, yaitu:
 - 1) Anggaran terdiri dari bagian-bagian yang masing-masing, sekedar perlu dibagi dalam dua bab, yaitu satu untuk mengatur pengeluaran-pengeluaran dan satu lagi untuk menunjukan pendapatan-pendapatan. Bab-bab terbagi dalam pos-pos.
 - 2) Untuk tiap-tiap departemen kementerian anggaran sedikit-dikitnya memuat satu bagian.
 - 3) Undang-undang menetapkan anggaran masing-masing memuat tidak lebih dari satu bagian.
 - 4) Dengan undang-undang dapat diizinkan pemindahan.

Adapun yang terkait dengan sistem penganggaran berdasarkan Amandemen UUD 1945 adalah:

1. Unsur penerimaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 23A bahwa, "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang."
2. Kemudian untuk pelaksanaan dari APBN tersebut lebih lanjut diatur dengan undang-undang, seperti yang dinyatakan dalam pasal Pasal 23C bahwa, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang."

Sistem Penganggaran

Seiring dengan berkembangnya dinamika pemerintahan, maka dengan sendirinya berpengaruh pada perkembangan anggaran itu sendiri. Anggaran sebagai suatu sistem keuangan turut juga mengalami perkembangan. Sistem anggaran di Indonesia pada awalnya mengikuti sistem anggaran tradisional (*traditional budgeting system*) yang berakhir secara bertahap sampai tahun anggaran 1970/1971 untuk anggaran pembangunan, sedangkan anggaran rutin disusun secara tradisional berakhir pada tahun 1973/1974. Sistem anggaran tradisional lebih menekankan pada aspek pelaksanaan dan pengawasan anggaran. Dalam pelaksanaan yang dipentingkan adalah besarnya hak tiap departemen/lembaga sesuai dengan obyek dan sudah dibenarkan apabila sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku. Sedangkan dalam pengawasannya yang diutamakan adalah keabsahan bukti transaksi dan kewajaran laporan keuangan. Hal-hal yang menjadi perhatian dalam sistem tradisional meliputi:

1. Pengurusan anggaran, yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran;
2. Pengesahan oleh lembaga yang berwenang;
3. Pembelanjaan;

4. Pencatatan realisasi penerimaan dan pengeluaran oleh bendaharawan; dan,
5. Pertanggungjawaban kas berupa pertanggungjawaban realisasi pengeluaran (Djamaludin, 1977).

Kemudian dalam perkembangan dikenal sistem anggaran kinerja (PBS) yang untuk pertama kali pada tahun anggaran 1970/1971 untuk anggaran pembangunan. Anggaran ditetapkan berdasarkan program-program pembangunan yang menjadi tujuan pembangunan yang akan dicapai. Perwujudannya sendiri berbentuk proyek-proyek pembangunan. Secara administratif proyek-proyek ini dituangkan dalam bentuk DIP. Dalam DIP disebutkan penanggungjawab proyek, nama proyek, letak, waktu dimulai dan perkiraan tanggal selesai. DIP berisi rencana fisik dan perkiraan biaya yang harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan dan Bappenas. Pengawasan dalam sistem PBS, ditekankan pada rencana fisik untuk mencapai sasaran tujuan yang ditetapkan sebelumnya, sedangkan biaya disesuaikan dengan kebutuhan. Tetapi dalam prakteknya biaya ini dibatasi oleh kredit anggaran (*ibid.*).

Sedangkan PBS bagi anggaran rutin baru dimulai pada tahun anggaran 1973/1974. Dalam anggaran rutin digunakan daftar isian kegiatan (DIK) sebagai dasar otorisasi bagi departemen/lembaga dalam melaksanakan anggaran belanja rutin. DIK selanjutnya harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Di dalam DIK disebutkan penanggungjawab anggaran (bagian anggaran departemen/lembaga), kegiatan, kantor pelaksana, satuan hasil kegiatan, dan satuan volume kegiatan. Dengan diterapkan DIP dan DIK maka sejak tahun anggaran 1973/1974 maka Indonesia menganut sistem anggaran PBS. Sistem ini lebih menekankan pada aspek manajemen yaitu memperhatikan segi ekonomi, keuangan serta pelaksanaan anggaran maupun hasil fisik yang dicapai. Dalam sistem ini juga diperhatikan fungsi dari masing-masing departemen/lembaga serta pengelompokan kegiatannya (satuan prestasi kerja).¹⁴ Adapun klasifikasi anggaran adalah sebagai berikut:

1. Klasifikasi fungsional, yaitu perincian anggaran terhadap belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang dikelompokkan menurut sektor dan diperinci lagi dalam sub sektor;
2. Klasifikasi organik, yaitu bentuk perincian menurut departemen/lembaga;
3. Klasifikasi obyek yaitu perincian menurut jenis pengeluarannya seperti belanja pegawai, belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan, belanja

¹⁴ Titik berat evaluasi pelaksanaan pembangunan sejauh ini baru terbatas pada aspek akuntansi, seperti pencatatan, pengolahan, dan pelaporan bukti-bukti pengeluaran dari setiap kegiatan/proyek. Dengan kata lain, hal ini masih berorientasi pada input dan belum kepada output seperti pencapaian pelaksanaan program/proyek baik secara kuantitas maupun kualitas program/proyek yang dijalankan (Simanjuntak, Kompas 30 April 2001). Keadaan ini mencerminkan metode penyusunan anggaran di Indonesia mengikuti pola *line item budgeting*. Dalam metode ini, sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah dialokasikan menurut kategori input (pegawai, barang, pemeliharaan, dan sebagainya) dan unit organisasi.

barang, subsidi, dll; dan,

4. Klasifikasi ekonomis yaitu pembagian dan susunan anggaran dalam rutin dan pembangunan. Rutin berarti menunjukkan dana untuk konsumsi dan pembangunan untuk investasi.

Kemudian untuk memperbaiki proses penganggaran telah dilakukan perubahan-perubahan melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. 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 sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Reformasi juga dilakukan dengan menerapkan anggaran berbasis prestasi kinerja. Langkah untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Karena itu belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja (Pasal 11 Ayat 5). Sedangkan format dan struktur APBN yang dianut adalah *I-Account*, terdiri atas pendapatan negara dan hibah, belanja Negara, dan pembiayaan.

Perubahan-perubahan penting dalam sistem penganggaran melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah: *pertama*, penerapan Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah; *kedua*, penerapan Penganggaran Secara Terpadu; dan, *ketiga* menerapkan Penganggaran Berdasarkan Kinerja.

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan efisien.

Melakukan proyeksi jangka menengah berarti dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal (*medium term fiscal sustainability*). Cara ini juga memberikan peluang kepada Kementerian Negara/Lembaga dan Kementerian Keuangan untuk melakukan analisis apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan

baru dapat diakomodasikan.

Pemusatan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat dicapai disiplin fiskal, yang merupakan kunci bagi tingkat kepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas. Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentuk keleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kerja yang dijaga ketat.

Penganggaran secara terpadu atau *unified budget*, adalah penerapan anggaran yang tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dan pembangunan. Penerapan penganggaran secara terpadu maka memuat semua kegiatan instansi pemerintahan dalam APBN yang disusun secara terpadu. Penerapan sisem ini merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah. Sebelumnya anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan atau *dual budgeting* yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran, namun dalam pelaksanaannya menunjukkan kelemahan, yaitu:

1. Duplikasi belanja, karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik. Dalam hal gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Dengan format ini maka akan terlihat pos tumpang antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Dengan penyatuan maka efisiensi dapat tercapai. Begitu juga belanja barang dan jasa dan pemeliharaan aset merupakan kegiatan operasional pemerintahan sehingga diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Begitu juga selama ini belanja non fisik seperti belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan diklasifikasikan sebagai belanja modal (pembangunan). Kemudian Selama ini ada jenis subsidi yang sebetulnya tidak ada unsur subsidinya maka belanja tersebut akan dikelompokkan sebagai bantuan sosial;
2. Mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran atau MAK. Karena untuk satu jenis belanja ada MAK rutin dan MAK pembangunan;
3. 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 investasi; dan,

4. Proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau diberhentikan tidak ada kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini menimbulkan keetidakefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan juga menimbulkan ketidakjelasan dalam keterkaitan antara output yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

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.

Pada penerapan anggaran berbasis kinerja akan memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka pendek.

Anggaran berbasis prestasi kinerja yang memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga, maka dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, yaitu dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja.

Adanya penyusunan RKA-KL merupakan tindak lanjut dari RKP yang telah ditetapkan dalam rangka penyusunan Rancangan APBN. RKA yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan Kementerian Negara/Lembaga harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan RKP. Selain itu, penyusunan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan harus didasarkan atas harga per unit satuan atas keluaran atau kegiatan guna mencapai efisiensi.

Klasifikasi Anggaran

Rincian belanja Negara menurut organisasi berdasarkan penjelasan Pasal 11 Ayat 5 UU No.17 Tahun tentang Keuangan Negara disesuaikan dengan susunan kementerian Negara/lembaga pemerintahan pusat. Dibawah ini adalah contoh susunan kementerian Negara/lembaga pemerintahan. Misalnya kode 01 untuk MPR. Meskipun demikian terdapat *pembiayaan dan perhitungan* yang

menampung kegiatan:

1. Lembaga negara yang belum mempunyai bagian anggaran sendiri, seperti KPK;
2. Lembaga yang menerima penugasan (*public service*) untuk melaksanakan program pemerintah dan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, contoh Komisi Ombudsman;
3. Perusahaan yang menerima penugasan (*public service*) untuk melaksanakan program pemerintah dan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, contoh TVRI;
4. Lembaga negara yang melaksanakan kegiatan yang bersifat mendesak, tidak terencana dan atau tidak bersifat terus menerus (*crash program*), contoh BPS dalam melaksanakan sensus; dan,
5. Lembaga negara yang menjalankan kegiatan yang anggarannya tidak dapat dibebankan pada bagian anggaran yang ada, contoh Sucofindo.

Sedikit berbeda dengan Masa Orde Lama, misalnya untuk tahun 1952 dan 1953 disusun berdasarkan kementerian dan perusahaan negara, misalnya Bagian I (Pemerintah Agung dan Badan-Badan Pemerintahan Tertinggi), dan Bagian IBW I (Jawatan Penggadaan)¹⁵. Pada waktu itu masing-masing bagian ditetapkan melalui satu undang-undang.

Langkah untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, telah dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Selama kurun waktu 1947 sampai dengan 1949 fungsi anggaran diklasifikasikan menurut fungsi adalah dinas biasa, dinas luar biasa, dan dinas luar biasa istimewa. Kemudian mulai tahun 1957 fungsi anggaran diklasifikasikan menjadi enam sektor: (1) Sektor umum, yang terdiri dari Badan-badan Pemerintah Tertinggi dan Keuangan; (2) Sektor keamanan, yang terdiri dari Pertahanan, Kehakiman, Dalam Negeri dan Hubungan Antar Daerah; (3) Sektor kemakmuran, yang terdiri dari agraria, pertanian, perekonomian, perdagangan, perindustrian, dinas perbelanjaan, perhubungan, pelajaran dan pekerjaan umum dan tenaga; (4) Sektor kebudayaan, yang terdiri penerangan; pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; dan, agama; (5) Sektor sosial, yang terdiri dari: kesehatan, sosial, perburuhan; pergerakan tenaga rakyat; Veteran; dan, (6) Sektor luar negeri.

Kemudian pada Masa Orde Baru sampai dengan APBN 2004, klasifikasi fungsi dibedakan antara sektor dan sub sektor, misalnya Sektor Pengairan, terdiri dari subsektor Subsektor Pengembangan dan Pengelolaan Pengairan; Subsektor Pengembangan dan Pengelolaan Pengairan; dan Subsektor Pengembangan dan Pengelolaan Sumber-sumber air. Tetapi dengan UU Keuangan Negara, maka rincian belanja menurut fungsi berdasarkan penjelasan Pasal 11 ayat 5 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara fungsi terdiri dari sebelas 11 fungsi dan 79 sub fungsi. Kesebelas fungsi terdiri adalah: (1)

¹⁵ Lihat UU No.53/1954 tentang Anggaran RI Bagian XIII (Kementerian Perburuhan) Tahun Dinas 1952 & 1953

Pelayanan Pemerintahan Umum; (2) Pertahanan; (3) Ketertiban, Keamanan dan Hukum; (4) Ekonomi; (5) Perlindungan Lingkungan Hidup; (6) Perumahan dan Permukiman; (7) Kesehatan; (8) Pariwisata dan Budaya; (9) Agama; (10) Pendidikan; dan, (11) Perlindungan Sosial.

Dalam proses penganggaran, dasar alokasi anggaran adalah program-program yang diajukan oleh kementerian negara/lembaga. Besaran anggaran untuk masing-masing fungsi atau sub fungsi merupakan kompilasi anggaran dari program-program yang termasuk fungsi atau subfungsi yang bersangkutan. Selanjutnya, kompilasi dari alokasi anggaran tersebut menjadi data statistik yang disusun mengikuti standar internasional sebagaimana ditetapkan dalam *classification of the functions of government (COFOG)* yang dipublikasikan oleh PBB. Dengan demikian, klasifikasi belanja negara menurut fungsi dapat dipergunakan sebagai alat analisis (*tools of analysis*) yang menggambarkan perkembangan belanja suatu negara menurut fungsi, subfungsi dan program, yang selanjutnya dapat diperbandingkan dengan negara lainnya yang rincian belanjanya mengikuti COFOG.

Rincian belanja berdasarkan klasifikasi ekonomi atau jenis belanja, berdasarkan penjelasan Pasal 11 Ayat 5 UU No.17 Tahun tentang Keuangan Negara, maka belanja negara dirinci berdasarkan klasifikasi ekonomi/jenis belanja yang terdiri dari atas belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga subsidi, hibah, bantuan sosial dan belanja lain-lain. Dengan perubahan format baru, maka pengeluaran pembangunan pada APBN sebelumnya diklasifikasikan dalam belanja pegawai, belanja barang, belanja modal dan belanja lain-lain.

Struktur dan Format APBN

Dalam penyusunan APBN sampai dengan tahun Anggaran 1999/2000, digunakan model *T-Account*. Secara konseptual struktur APBN tersebut mengikuti struktur anggaran yang ada dalam *The Government Finance Statistic (GFS)* dan *The System of Nation Account (SNA)* yang dikembangkan oleh PBB. Struktur APBN disusun menurut *T-account* dimana di sisi kiri merupakan penerimaan dan sisi kanan merupakan pengeluaran. Dalam model *T-Account*, jumlah A dan B selalu sama dengan C+D, sedangkan dalam realisasi APBN, total penerimaan dan total pengeluaran dari tahun ke tahun kurang lebih sama. Namun dalam kenyataannya selalu terjadi defisit anggaran yang umumnya dibiayai oleh penerimaan pembangunan yang berupa hibah dan utang luar negeri. Sebaliknya berdasarkan GFS dan SNA yang dikatakan surplus atau defisit secara keseluruhan adalah selisih antara seluruh penerimaan diluar pinjaman dengan total pengeluaran. Bila selisihnya positif maka terjadi surplus anggaran sebaliknya negatif maka terjadi defisit anggaran. Meskipun begitu istilah defisit begitu sensitif sehingga dalam setiap penyusunan APBN selalu disebutkan berimbang. Padahal yang sebenarnya defisit itu ditutupi dengan

penerimaan pembangunan yang notebene defisit¹⁶ yang ditutupi dengan utang luar negeri.

Pada sisi penerimaan, dapat dilihat sumber-sumber anggaran penerimaan apa saja yang diharapkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluarannya. Dalam hal ini, penerimaan dibedakan antara penerimaan dalam negeri dan penerimaan luar negeri serta penerimaan pembangunan. Sedangkan pada sisi pengeluaran dikenal juga adanya anggaran pengeluaran rutin misalnya untuk belanja pegawai, belanja barang, pembayaran cicilan utang dan bunga serta pengeluaran pembangunan yang merupakan biaya pelaksanaan proyek-proyek.

Tabel 3.2. Format dan Struktur APBN Model T Account

Penerimaan	Pengeluaran
A. Penerimaan Dalam Negeri	C. Belanja Rutin
B. Penerimaan Pembangunan	D. Pengeluaran Pembangunan

Dari struktur tersebut terlihat :

Tabungan Pemerintah (S)=A-C

Dana Pembangunan (I)=S=B

Selisih (+ atau-) = I-D

Seiring dengan semangat reformasi di bidang kebijakan fiskal, dalam upaya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik, mulai tahun anggaran 2000 juga dilakukan perubahan terhadap struktur dan format APBN. Berdasarkan format baru tersebut, APBN yang sebelumnya disusun berdasarkan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, diubah menjadi anggaran defisit yang dibiayai dengan sumber-sumber pembiayaan dari dalam dan luar negeri. Model yang diterapkan adalah *I-Account*, dan perubahan struktur dan format APBN tersebut dimaksudkan antara lain adalah untuk meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN, karena dengan format baru tersebut anggaran dan strategi pembiayaannya akan mempermudah dilakukan analisis, pemantauan dan pengendalian dalam pelaksanaan dan pengelolaan APBN.

Dalam model ini struktur APBN ditampilkan dalam bentuk memanjang. Dengan model ini transparansi anggaran lebih jelas terlihat karena defisit

¹⁶ APBN pada masa itu diberlakukan atas dasar kebijakan prinsip berimbang, yaitu anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran. Hal perimbangan tersebut sebetulnya sangat tidak mungkin, karena pada masa itu pinjaman luar negeri selalu mengalir. Pinjaman-pinjaman luar negeri inilah yang digunakan pemerintah untuk menutup anggaran yang defisit. Ini artinya pinjaman-pinjaman luar negeri tersebut ditempatkan pada anggaran penerimaan. Padahal seharusnya pinjaman-pinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan, dan merupakan beban pengeluaran di masa yang akan datang. Oleh karena itu, pada dasarnya APBN pada masa itu selalu mengalami defisit anggaran. Penerapan kebijakan tersebut menimbulkan banyak kritik, karena anggaran defisit negara ditutup dengan pinjaman luar negeri. Padahal, konsep yang benar adalah pengeluaran pemerintah dapat ditutup dengan penerimaan pajak dalam negeri, sehingga antara penerimaan dan pengeluaran dapat berimbang.

anggaran jelas ditampilkan, tidak seperti model sebelumnya. Berdasarkan keseimbangan umum APBN (*overall balance*) sesuai dengan standar GFS, adalah selisih atau perbedaan antara pendapatan yang berasal dari penerimaan dan hibah dengan jumlah seluruh pengeluaran negara, yang hasilnya bisa negatif atau positif. Dengan konsep GFS, maka pembiayaan (*financing*), menunjukkan perubahan didalam kewajiban pemerintah, baik yang berkaitan dengan pembayaran kembali segala kewajiban pemerintah (*repayment*) dimasa yang akan datang, maupun perubahan likuiditas yang dimiliki pemerintah (*liquidity holdings*). Perubahan tersebut diperlukan untuk menutup selisih antara seluruh transaksi pengeluaran dan pemberian pinjaman pemerintah kepada pihak lain (*expenditure dan lending*) dengan pendapatan yang berasal dari penerimaan dan hibah.

Pinjaman termasuk kedalam elemen pembiayaan, yaitu pembiayaan luar negeri (*foreign financing*) yang merupakan bagian dari penarikan bruto pinjaman luar negeri (*gross drawing*). Demikian pula pembayaran cicilan pokok pinjaman luar negeri (*principal of external debt*) tidak dianggap sebagai pengeluaran negara akan tetapi diperlukan sebagai bagian dari unsur pembiayaan. Selisih kedua pos tersebut akan berpengaruh terhadap beban kewajiban pemerintah di masa yang akan datang. Begitu juga dengan penjualan aset pemerintah, seperti divestasi saham pemerintah pada BUMN, dan hal-hal lain yang berakibat terhadap posisi kekayaan pemerintah dimasa yang akan datang.

Tabel 3.3. Format dan Struktur APBN Model I Account

- A. Pendapatan Negara dan Hibah
 - I. Pendapatan Dalam Negeri
 - 1. Penerimaan Perpajakan
 - 2. Penerimaan Negara Bukan Pajak
 - II. Hibah
- B. Belanja Negara
 - I. Belanja Pemerintah Pusat
 - II. Belanja Untuk Daerah
- C. Primary Balance
- D. Surplus/Defisit Anggaran (A-B)
- E. Pembiayaan, bersih (E.I + E.II)
 - I. Pembiayaan Dalam Negeri
 - II. Pembiayaan luar negeri, bersih
 - 1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (bruto)
 - 2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN (Amortisasi)

Dalam model ini struktur APBN bentuk memanjang atau model *I-Account* mejadi format yang tetap, tetapi untuk tahun anggaran 2001 mengalami sedikit perubahan dalam struktur APBN karena diberlakukannya UU No.25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang membawa kosekuensi terhadap APBN, dimana masuknya komponen baru yaitu dana perimbangan. Selama kurun waktu 2002-2004 terjadi sedikit perubahan dengan memasukan pos Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian. Mulai tahun 2005 berdasarkan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, model *I-Account* tetap dipergunakan tetapi sudah tidak membedakan antara anggaran rutin dan pembangunan (lihat tabel 3.3).

Siklus APBN

Dalam pengelolaan APBN dikenal siklus APBN dan hubungan keuangan APBN. Siklus APBN sebagai wujud dari suatu dalam pengelolaan APBN maka keseluruhan kegiatan pengelolaan APBN akan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Rangkaian dari pengelolaan APBN ini selanjutnya bisa disebut sebagai siklus APBN. Jadi, satu siklus APBN akan terdiri dari:

1. Pembicaraan Pendahuluan (termasuk penyusunan rencana kerja).
2. Pembahasan dan penetapan RAPBN.
3. Pembahasan Laporan Semester I dan Prognosis enam bulan berikutnya.
4. Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN tahun berjalan.
5. Pembahasan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN.

Dalam siklus APBN sendiri mengandung yaitu kegiatan, hasil dan waktu. Unsur kegiatan adalah mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawabannya, yang terangkum dalam kegiatan:

1. Penyusunan Rancangan Renja KL yang disusun oleh Kementerian/Lembaga;
2. Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan mengeluarkan Surat Edaran (SE) Pagu Sementara;
3. Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA) KL;
4. Pembahasan RKA-KL antara DPR dengan Pemerintah;
5. Kementerian Keuangan melakukan penelaahan Konsistensi dengan Prioritas Anggaran;
6. Kementerian Keuangan menyusun Lampiran RAPBN (Himpunan RAK-KL);
7. Presiden menyampaikan Nota Keuangan dan RUU APBN dan Lampiran kepada DPR;
8. DPD memberikan pertimbangan atas RUU APBN;
9. DPR melakukan pembahasan dan penetapan RUU APBN dengan

Pemerintah;

10. Kementerian Keuangan mempersiapkan Rancangan Keppres tentang Rincian APBN;
11. Presiden Mengeluarkan Keppres tentang Rincian APBN;
12. Kementerian Negara/Lembaga mempersiapkan Konsep Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
13. Kementerian Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan Anggaran;
14. Kementerian Negara/Lembaga melaksanakan APBN berdasarkan Dokumen Pelaksanaan;
15. Pemerintah menyampaikan Laporan Semester I ke DPR;
16. DPR dan Pemerintah melakukan pembahasan dan penetapan UU APBN Perubahan;
17. Pemeriksaan APBN oleh BPK dan menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD; dan,
18. DPR melakukan pembahasan dan penetapan UU Pertanggungjawaban APBN.

Dalam rangkaian pengelolaan APBN, dimana APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka dihasilkan tiga jenis undang-undang, yaitu UU APBN, UU APBN Perubahan dan UU Perhitungan Anggaran Negara. Ketiga UU tersebut merupakan satu keterkaitan. Misalnya untuk APBN 2002 maka APBN-nya ditetapkan dalam UU No.19 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002. Kemudian perubahan terhadap APBN 2002 ditetapkan dalam UU No.21 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas UU No.19 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002. Dan Perhitungannya ditetapkan dalam UU No.2 Tahun 2004 tentang Perhitungan Anggaran 2002 (lihat tabel 3.4).

Tabel 3.4. APBN Tahun Anggaran 2002 (miliar)

	UU No.2 /2004 (APBN Perhitungan)	UU 21/2002 (APBN Perubahan)	UU 19/ 2001 (APBN)
Penerimaan	Rp298.527,6	Rp305.151,2	Rp301.874,3
Pengeluaran	Rp315.634,2	Rp345.604,9	Rp344.008,8
Defisit	Rp17.106,6	Rp 40.453,7	Rp42.134,5

Sumber : UU No.2 Tahun 2004, UU No.21 Tahun 2002 dan UU no.19 Tahun 2001.

Dari sisi waktu, dalam perencanaan sampai pengesahan UU APBN membutuhkan waktu kurang lebih satu tahun. Pelaksanaannya membutuhkan waktu satu, sesuai dengan tahun anggaran APBN yang bersangkutan, sedangkan pertanggungjawabannya membutuhkan waktu paling lambat enam bulan (Pengesahan Perhitungan APBN). Dengan demikian total waktu yang

dibutuhkan mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawab dalam bentuk perhitungan APBN paling lama 2 tahun 6 bulan. Lebih jelas siklus dirangkum dalam tabel 3.5.

Tabel 3.5. Siklus APBN

	Tahun Anggaran 1	Tahun Anggaran 2	Tahun Anggaran 3	Tahun Anggaran 4	Tahun Anggaran 5	Tahun Anggaran 6
APBN TA 1	Pelaksanaan	Perhitungan	-	-	-	-
APBN TA 2	Penyusunan	Pelaksanaan	Perhitungan	-	-	-
APBN TA 3	-	-	-	Perhitungan	-	-
APBN TA 4	-	-	Penyusunan	Pelaksanaan	Perhitungan	-
APBN TA 5	-	-	-	Penyusunan	Pelaksanaan	Perhitungan
APBN TA 6	-	-	-	-	Penyusunan	Pelaksanaan

Catatan:

1. Tahun Anggaran dimulai dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember.
2. Penyusunan, mulai dari rencana kerja sampai dengan penetapan (paling lambat dua bulan sebelum tanggal dimulainya tahun anggaran yang bersangkutan)
3. Pelaksanaan, dimulai dengan pelaksanaan terhadap UU APBN, kemudian mengalami perubahan dan ditetapkan dalam UU APBN Perubahan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.
4. Perhitungan APBN sebelumnya dilakukan pemeriksaan oleh BPK, dan ditetapkan dalam UU Perhitungan APBN selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir.
5. Bagi DPR sendiri dalam satu tahun anggaran, maka dalam menjalankan fungsi APBN-nya, akan melakukan kegiatan Pembahasan dan Penetapan UU Perhitungan APBN; Pembahasan dan Penetapan UU APBN Perubahan; dan Pembahasan dan Penetapan UU APBN. Meskipun untuk APBN dalam Tahun Anggaran yang berbeda.

Regulasi Terkait APBN

APBN merupakan produk kebijakan sehingga dasar penetapannya dilakukan melalui undang-undang APBN. Namun demikian didalam APBN sendiri akan terkait dengan banyak undang-undang baik yang bersifat langsung mengatur pengelolaan APBN, yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara. Disamping undang-undang yang mengatur tatakelolanya, juga banyak undang-undang yang terkait dengan konten dari APBN. Untuk melihat UU yang terkait dengan konten APBN maka dapat dilihat berdasarkan struktur APBN, yaitu perencanaan, kondisi makro, pendapatan, belanja dan pembiayaan.

Bagaimana perencanaan pembangunan yang akan menjadi dasar APBN disusun diatur lebih lanjut dalam UU No.25 Tahun 2004 terkait Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan konten dari perencanaan pembangunan secara umum mengacu kepada UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Sedangkan secara sektoral dasar perencanaan pembangunan misalnya untuk pembangunan atau pengembangan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bisa mengacu ke UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Selain itu Pemerintah juga masih membuat Rancangan Undang-undang (RUU) terkait Pembangunan daerah yang saat ini masih dalam tahap pembahasan di DPR seperti : RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan, RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, dan RUU tentang Perekonomian Nasional. Kedepan ketika 3 RUU tersebut sudah disahkan maka perencanaan pembangunan kepulauan, daerah tertinggal dan bagaimana mengembangkan perekonomian nasional harus mengacu ke UU tersebut.

Perencanaan pembangunan yang sudah disusun selanjutnya dioperasionalkan oleh pemerintah dan tentu membutuhkan anggarannya. Karena itu dalam penyusunan RAPBN perlu disusun RKA tersebut dimana RKA didasarkan pada RKP yang merupakan rangkaian dari RPJMN pemerintah. Penyusunan RKA sendiri nantinya akan membentuk postur APBN. Selanjutnya bagaimana postur APBN tersebut terbentuk, maka sangat dipengaruhi oleh kondisi makro ekonomi. Karena itu untuk menyusun suatu RAPBN perlu ditetapkan Asumsi Dasar Ekonomi Makro (ADEM). ADEM sendiri terdiri dari pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah, SPN 3 bulan, harga minyak mentah Indonesia, *lifting* minyak dan *lifting* gas bumi. Saat ini juga terdapat UU yang berkaitan dengan ADEM, misalnya perbankan dan sistem nilai tukar melalui UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan, UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU No.24 Tahun 1999 tentang Lalu lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar, UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Pada bagian pendapatan, selama ini pendapatan negara dihimpun dari pajak dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Berbagai UU yang terkait dengan pendapatan Negara yaitu: UU No.16 Tahun 2009 Tentang Perpajakan, UU No.20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selain itu, Pemerintah juga sedang mengkaji RUU yang akan terkait dengan pendapatan negara seperti RUU tentang PPN dan Pajak Penjualan Barang Mewah, RUU tentang Bea Materai, dan RUU tentang Perampasan Aset Tindak Pidana, RUU tentang Pengelolaan Kekayaan Negara.

Sementara pada bagian belanja, UU yang terkait biasanya mengamanatkan pada belanja yang bersifat *mandatory spending* No.23 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Masih terkait belanja UU yang dapat menjadi acuan adalah UU No.12 tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Pimpinan dan Anggota Lembaga Tertinggi/Lembaga Tinggi Negara serta bekas Pimpinan Lembaga Tertinggi/Lembaga Tinggi Negara dan Bekas Anggota Lembaga Tertinggi/Lembaga Tinggi Negara.

Salah satu bagian dari belanja negara adalah transfer ke daerah. Transfer daerah ini merupakan anggaran yang menjadi instrumen kebijakan desentralisasi fiskal yang dalam hal ini terkait pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Guna mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pemerintah pusat dan daerah untuk pengalokasian dana daerah tersebut dilakukan dengan sistem transfer dana dari pemerintah pusat (APBN) kepada Pemerintah Daerah (APBD). Oleh karenanya dapat dikatakan pemerintah sudah menjalankan fungsi distribusi terkait pengalokasian dana yang ditransfer ke daerah. Pemerintah sendiri menetapkan UU terkait perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah melalui UU No.33 tahun 2003 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. UU lain yang berhubungan dengan transfer ke daerah ini adalah UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, UU dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menjadi Undang-Undang. Saat ini Pemerintah sedang berupaya merancang Peraturan Perundang-undangan terkait pengelolaan belanja negara seperti RUU tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

Terakhir pada bagian pembiayaan sehubungan dengan terjadinya defisit, pemerintah mengatur tentang batas defisit dan sumber pendanaannya yaitu melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU lain yang terkait dengan pembiayaan secara tidak langsung misalnya UU No.24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Pinjaman, UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

CATATAN PENTING

Selama sejarah panjang pengelolaan anggaran yang dilihat dalam perspektif penganggaran, dasar pengelolaan APBN menggunakan UU kolonial, tetapi tonggak reformasi dalam pengelolaan adalah lahirnya 3 paket UU Keuangan Negara. Dalam reformasi keuangan ini, hal utama dan menjadi penting adalah adanya kejelasan terhadap definisi keuangan negara. Definisi yang jelas sangat penting bagi penyelenggaraan negara terutama ketika melihat lingkup yang menjadi kewenangan pengawasan dan objek pemeriksaan

BAB EMPAT

PERAN KELEMBAGAAN: MENCARI KESEIMBANGAN PERAN

APBN MENURUT KONSTITUSI

Pada periode UUD 1945 yang pertama kali berlaku sampai dengan 14 Desember 1949 (saat ditetapkan UUD RIS), didalam pelaksanaan APBN terlibat tiga lembaga negara yaitu Pemerintah, DPR dan BPK. Pasal-pasal konstitusi yang mengatur peran dari Pemerintah dalam hubungannya dengan APBN sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945 adalah:

1. Pasal 23 Ayat 1, menyatakan, "Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu".
2. Pasal 23 Ayat 5, menyatakan, "Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat".

Mengenai APBN ini dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan lebih lanjut bahwa APBN harus mendapatkan persetujuan DPR karena dalam penetapan APBN terdapat hak *begrooting* DPR, yaitu:

"Ayat 1 memuat hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat. Cara menetapkan pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan facisme, anggaran itu semata-mata ditetapkan oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam Negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja negara itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Dijelaskan lebih lanjut bahwa, "Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan dewan perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya". Dari penjelasan ini menunjukkan bahwa DPR mempunyai posisi yang sangat kuat dalam menentukan APBN, seperti apa yang dinyatakan dalam penjelasan tentang Ayat

5, "Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat".

Dalam hal pemeriksaan APBN terdapat keterlibatan BPK, seperti apa dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat 5, "untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam penjelasan dinyatakan:

"cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus sepadan dengan keputusan itu. Untuk memeriksa tanggungjawab Pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya badan itu kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang".

Sejalan dengan pergolakkan politik, Indonesia pernah mengalami bentuk negara serikat atau lebih dikenal dengan Republik Indonesia Serikat (RIS) karena itu Undang-Undang Dasar juga mengalami perubahan. Pada waktu itu UUD yang digunakan adalah UUD RI Tahun 1949, yang ditetapkan pada tanggal 14 Desember 1949 dengan UU No.11 Tahun 1949, dan diundangkan tanggal 14 Desember 1949. Adapun negara-negara yang menjadi bagian dari RIS adalah: Kalimantan Barat, Indonesia Timur, Madura, Banjar, Bangka, Belitung, Dayak Besar, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Tenggara, Kalimantan Timur, Pasundan, Riau, Sumatera Selatan dan Sumatera Timur.

Berdasarkan UUD 1949 (UUD 14-12-1949), maka yang dimaksud dengan pemerintah itu adalah pemerintahan federal. Pada periode tersebut, didalam pelaksanaan APBN terlibat empat lembaga negara yaitu Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Senat dan Dewan Pengawas Keuangan.

Keterkaitan pemerintah adalah pemerintah sebagai pemegang urusan keuangan federal adalah pemerintah, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 166, "Pemerintah memegang pengurusan umum keuangan federal". Adapun peran dari DPR adalah:

1. APBN harus dimajukan ke DPR. Hal ini diatur dalam Pasal 168 Ayat 1, "Usul undang-undang menetapkan anggaran umum oleh Pemerintah dimajukan kepada DPR sebelum permulaan masa yang berkenaan dengan anggaran itu tidak boleh lebih dari dua tahun.
2. Setiap ada perubahan APBN juga harus di majukan ke DPR. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 168 Ayat 2, "Usul undang-undang pengubah anggaran umum, tiap-tiap kali jika perlu dimajukan Pemerintah kepada DPR."

Keterlibatan Senat dilakukan pada saat menentukan anggaran umum maupun anggaran pengubah, seperti apa yang dinyatakan dalam Pasal 168

Ayat 3, "Usul undang-undang dimaksud dalam kedua ayat yang lalu dirundingkan pula oleh Senat atas dasar ketentuan-ketentuan Bagian II Bab ini". Adapun aturan-aturan yang ditetapkan dalam Bagian II Bab mengenai keuangan Negara adalah mengenai hubungan keuangan antara pemerintah federal dengan negara bagian dan masalah hak-hak dan kewajiban. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Federal dengan Negara Bagian yang diatur adalah:

1. Mengenai pendapatan-pendapatan, sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 55, yaitu:
 - a. Undang-Undang federal menentukan pendapatan-pendapatan yang, sebagai pendapatan federal sendiri, masuk perbendaharaan Republik Indonesia Serikat; sekalian pendapatan yang lain, sekedar menurut hukum tidak menjadi bagian persekutuan-hukum bawahan, masuk semata-mata untuk kegunaan perbendaharaan daerah-bagian, sebagai pendapatan sendiri bagi daerah-daerah itu.
 - b. Pada pembagian pendapatan-pendapatan yang dimaksud ayat diatas diusahakan baik Republik Indonesia Serikat maupun daerah-daerah-bagian berdaya membayar segala pembayaran yang bersangkutan dengan penyelenggaraan-pemerintahannya dari pendapatan-pendapatannya sendiri.
 - c. Dengan tidak mengurangi dasar seperti tersebut dalam ayat yang lalu maka pembagian pendapatan-pendapatan seboleh-bolehnya disesuaikan dengan pembagian penyelenggaraan-pemerintahan seperti ditentukan dalam babakan diatas.
 - d. Oleh undang-undang federal dapat ditentukan bahwa atas pajak-pajak daerah-daerah bagian dipungut *opcenten* untuk keperluan federasi
2. Masalah kekurangan uang kas yang dialami oleh negara bagian sebagaimana diatur dalam Pasal 56 yaitu:
 - a. Menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federasi kekurangan uang pada dinas dalam anggaran daerah-daerah-bagian ditutup dengan bantuan-biaya dari kas perbendaharaan Republik Indonesia Serikat.
 - b. Kekurangan uang pada dinas luar biasa boleh ditutup dengan bantuan biaya yang demikian.
3. Masalah pinjaman, baik pinjaman luar negeri maupun pinjaman dalam negeri. Mengenai pinjaman luar negeri diatur dalam Pasal 57, yaitu:
 - a. Pinjaman uang diluar negeri dilaksanakan hanya semata-mata oleh Republik Indonesia Serikat.
 - b. Atas permintaan daerah-bagian, Republik Indonesia Serikat boleh melaksanakan pinjaman uang diluar negeri untuk keperluan daerah-bagian itu.

- c. Untuk melaksanakan pinjaman uang dalam negeri, daerah-daerah bagian membutuhkan pengesahan lebih dahulu dari Republik Indonesia Serikat.
4. Mengenai pinjaman dalam negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 58, yaitu:
 - a. Anggaran daerah-daerah-bagian yang kekurangannya ditutup dengan memberatkan kas-perbendaharaan federasi atau dengan jalan pinjaman, membutuhkan pengesahan Pemerintah federal.
 - b. Dalam hal-hal yang ditunjuk oleh undang-undang federal dan menurut aturan-aturan undang-undang itu, pengesahan yang dimaksud dalam ayat tadi dapat disangkutkan kepada mengadakan perubahan-perubahan dalam anggaran yang bersangkutan itu menurut petunjuk-petunjuk yang dianggap perlu oleh Pemerintah Federal sepakat dengan Senat.
5. Masalah kekacauan anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 59, yaitu:
 - a. Anggaran daerah-daerah-bagian selain dari pada yang disebut dalam pasal 58 tidaklah dicampuri oleh Republik Indonesia Serikat.
 - b. Akan tetapi jikalau ternyata kekacauan dalam kebijaksanaan keuangan maka Pemerintah federal sepakat dengan Senat boleh menghendaki supaya daerah-daerah bagian yang bersangkutan mengadakan perubahan tertentu dalam anggarannya.
 - c. Undang-undang federal menetapkan apa yang dimaksud dengan perkataan kekacauan kebijaksanaan-keuangan, dan membuat aturan-aturan untuk melaksanakan kekuasaan seperti tersebut dalam ayat diatas, serta mengatur akibat-akibatnya pehubungan dengan pertanggunghan yang mungkin terjadi dalam melaksanakan bagian-bagian yang bersangkutan dalam anggaran itu.
6. Mengenai hal-hal lain sebagaimana diatur dalam Pasal 60, yaitu:
 - a. Apa yang ditetapkan dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 59 tidak boleh dilaksanakan secara apapun, sehingga oleh karena itu terjadi peristiwa-perubahan dalam pembagian penyelenggaraan-pemerintahan dan dalam perhubungan keuangan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah-bagian seperti diterangkan dalam bagian ini.
 - b. Teristimewa tidaklah akan digabungkan syarat-syarat yang menuju kedaerah itu kepada pemberian bantuan oleh Republik Indonesia Serikat kepada daerah-daerah-bagian, dan juga tidak kepada pengesahan pinjaman, uang atau kepada pengesahan anggaran.
7. Jaminan-jaminan lain. Hal ini diatur dalam Pasal 61 bahwa,"Undang-undang federal yang selanjutnya memuat aturan-aturan tentang perhubungan keuangan antara Republik Indonesia Serikat dengan daerah-daerah-bagian, dimana mungkin akan menentukan lagi jaminan-

jaminan lain, sehingga Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah-bagian saling menjunjung tinggi sepenuh-penuhnya segala hak dan kekuasaannya”.

8. Aturan-aturan yang ditetapkan dalam Bagian II Bab mengenai hak-hak diatur dalam Pasal 62 yang menyatakan bahwa, "Segala milik harta-benda, piutang dan hak-hak lain yang diterima dari Indonesia pada pemulihan kedaulatan menjadilah hak milik Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah-bagian, yaitu sekedar bergantung kepada penyelenggaraan-pemerintahan yang menjadi beban Republik Indonesia Serikat ataupun beban daerah-daerah-bagian". Sedangkan mengenai kewajiban diterangkan dalam Pasal 63 bahwa, "Segala kewajiban yang diterima dari Indonesia pada pemulihan kedaulatan adalah kewajiban Republik Indonesia Serikat”.

Terakhir peran Dewan Pengawas Keuangan yang terkait dengan pertanggungjawaban APBN, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 170 bahwa, "Pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia Serikat ditanggungjawabkan kepada DPR, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan, menurut aturan-aturan yang diberikan dengan undang-undang federal". Selanjutnya dalam Pasal 115, disebutkan bahwa, "Maka ada suatu Dewan Pengawas Keuangan yang susunan dan kekuasaannya diatur dengan undang-undang federal”.

Sejalan dengan kembalinya bentuk Negara menjadi Negara Kesatuan, maka UUD juga mengalami perubahan, dan UUD yang dibuat pada waktu itu bersifat sementara, yaitu Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 atau UUD 15-8-1950. Berdasarkan UUDS, maka terdapat tiga lembaga yang terkait yaitu Pemerintah, DPR dan Dewan Pengawas Keuangan. Peran pemerintah terkait dengan peran Pemerintah yang memegang urusan umum keuangan, seperti dinyatakan dalam Pasal 111, Ayat 1a, "Pemerintah memegang urusan umum keuangan”.

Kemudian peran DPR adalah APBN harus mendapat persetujuan DPR, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 114 Ayat 1, "Usul undang-undang penetapan anggaran umum oleh Pemerintah dimajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebelum masa yang berkenaan dengan anggaran itu, Masa itu tidak boleh lebih dari dua tahun". Begitu juga APBN yang akan dirubah, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 114 Ayat 2, "Usul undang-undang pengubah anggaran umum tiap-tiap kali jika perlu dimajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam Pasal 116, "Pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia Serikat dipertanggungjawabkan kepada DPR, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan, menurut aturan-aturan yang diberikan dengan undang-undang”.

Sedang Dewan Pengawas Keuangan terlibat untuk pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara adalah Pasal 11 Ayat 2, "Keuangan Negara dipimpin dan dipertanggungjawabkan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Adapun pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pengawas,

seperti yang dinyatakan dalam Pasal 112, Ayat 1, "Pengawasan atas dan pemeriksaan tanggungjawab tentang keuangan negara dilakukan Dewan Pengawas Keuangan". Tetapi meskipun demikian hasil pemeriksaan ini harus diberitahukan kepada DPR, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 112 Ayat 2, "Hasil pengawasan dan pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam pasal 116, "Pengeluaran dan penerimaan Republik Indonesia dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sambil memajukan perhitungan yang disahkan oleh Dewan Pengawas Keuangan, menurut aturan-aturan yang diberikan dengan undang-undang." Sama halnya dengan periode RIS, dalam periode ini tidak ditetapkan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan pemeriksaan keuangan.

Berdasarkan Amandemen UUD 1945 mengenai APBN ini dalam pelaksanaan APBN adalah Pemerintah, DPR, DPD, dan BPK. Adapun pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur peran dari Pemerintah dalam hubungannya dengan APBN adalah Pasal 23 Ayat 1, "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Peran DPR adalah membahas APBN sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat 2, "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah". Begitu juga apa yang dinyatakan dalam Pasal 23 Ayat 3, "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu".

Dengan adanya perubahan dalam ketatanegaraan di Indonesia maka berdasarkan Perubahan UUD 1945, maka dikenalkan Lembaga Negara baru, yaitu DPD. Dalam kaitannya dengan APBN mempunyai dua tugas yaitu memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan. Pertimbangan kepada DPR didasarkan Pasal 22 D Ayat 1 UUD 1945, "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama". Sedangkan peran pengawasan DPD didasarkan Pasal 22 D Ayat 2 UUD 1945, "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti". Peran DPD juga terlibat pada hasil pemeriksaan, yaitu berdasarkan pasal 23E Ayat 2 UUD 1945, "Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya".

Terakhir peran dari BPK adalah memeriksa APBN, sebagaimana diatur dalam:

1. Pasal 23E Ayat 1, "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri".
2. Pasal 23E Ayat 2, "Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya".
3. Pasal 23E Ayat 3, "Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang".

KEKUASAAN PENGELOLAAN KEUANGAN OLEH PEMERINTAH

Sebelum lahirnya 3 paket UU Keuangan Negara, kekuasaan pemerintah untuk mengelola APBN didasarkan pada Pasal 25 ICW, "Presiden memegang kuasa umum keuangan Negara". Keuangan negara yang dimaksud adalah APBN. Untuk melaksanakan hal tersebut setiap tahun Pemerintah mengajukan RUU APBN ke DPR.

Dalam prakteknya, penyusunan APBN dimulai di Pemerintah dimana masing-masing departemen/lembaga mengajukan anggaran yang disusun berdasarkan belanja rutin dan program-program pembangunan yang menjadi tujuan pembangunan yang akan dicapai. Dalam setiap pengajuan RAPBN, dasar penyusunannya adalah GBHN. Didalam GBHN terangkum program-program pembangunan berdasarkan sektor-sektor. Perwujudan dari GBHN tersebut berbentuk proyek-proyek pembangunan.

Pada saat itu, proses perencanaan dan persiapan penyusunan rancangan anggaran belanja diawali dari penyampaian Daftar Usulan Kegiatan (DUK) dan Daftar Usulan Proyek (DUP) oleh lembaga/lembaga. DUK untuk anggaran rutin yang disiapkan oleh tiap departemen/lembaga, dan selanjutnya dikirimkan ke Departemen Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran. Sedangkan anggaran pembangunan dimulai dengan pembuatan DUP yang disiapkan oleh tiap departemen/lembaga dan selanjutnya dikirimkan ke ke Departemen Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran yang sebelumnya dikirimkan ke Badan Pembangunan Nasional (Bappenas). Penyusunan anggaran rutin melalui DUK, pada dasarnya menunjukkan perencanaan yang bersifat down to top. Pada periode ini setiap kantor/satuan kerja departemen/lembaga di segenap daerah mempersiapkan usulan anggaran belanja rutin dalam bentuk DUK untuk diajukan kepada kantor wilayah/vertikal departemen/lembaga yang bersangkutan di tingkat provinsi. Kemudian Pemerintah mengajukan RAPBN ke DPR, dan

setelah mendapatkan persetujuan dan penetapan, maka RAPBN menjadi APBN. Kemudian operasionalisasinya kementerian/lembaga mengusulkan DIK dan DIP. Tabel 4.1 memperlihatkan APBN dalam kurun waktu 1979/1980-1997/1998. Selama kurun waktu tersebut penerimaan dan pengeluaran yang diajukan oleh pemerintah dan mendapatkan persetujuan DPR selalu meningkat setiap Tahun Anggarannya.

Tabel 4.1. Perkembangan APBN, APBN TP dan APBN PAN (juta rupiah)

Tahun Anggaran	APBN PAN			APBN TP		APBN	
	Penerimaan	Pengeluaran	SAL	Penerimaan	Pengeluaran	Penerimaan	Pengeluaran
1969/1970	328.3	323.0	5.3	334.5	334.4	327.4	327.4
1970/1971	438.0	421.0	17.0	461.9	424.5	444.9	444.9
1971/1972	522.3	508.7	13.6	559.1	586.8	585.2	585.2
1972/1973	713.3	691.6	21.6	748.4	736.3	751.6	751.6
1973/1974	1,118.1	1,106.6	12.0	1,171.7	1,164.3	792.4	792.4
1974/1975	1,977.7	1,970.9	6.8	1,985.7	1,822.3	1,577.3	1,577.3
1975/1976	2,694.7	2,675.7	27.3	2,733.5	2,729.1	2,734.7	2,734.7
1976/1977	3,191.7	3,176.3	15.4	3,689.8	3,684.3	3,520.6	3,520.6
1977/1978	3,765.2	3,620.4	143.8	4,308.8	4,305.7	4,247.3	4,247.3
1978/1979	4,684.9	4,618.5	66.4	5,301.6	5,067.8	4,826.3	4,826.3
1979/1980	7,508.3	7,428.9	79.4	8,077.9	8,076.0	6,933.9	6,933.9
1980/1981	11,053.9	11,000.1	53.8	11,720.8	11,580.2	10,556.9	10,556.9
1981/1982	13,721.1	13,769.1	-48.0	13,921.6	13,356.6	13,900.3	13,900.3
1982/1983	14,379.8	14,407.8	-27.9	14,358.3	13,460.9	15,607.3	15,607.3
1983/1984	18,909.8	18,772.2	137.6	18,315.1	17,531.9	16,565.3	16,565.3
1984/1985	17,712.2	17,780.7	-68.6	19,383.5	19,633.4	20,560.4	20,560.4
1985/1986	23,769.0	23,746.5	22.4	22,825.5	25,000.1	23,046.0	23,046.0
1986/1987	22,898.3	22,807.9	90.4	21,892.8	21,826.4	21,421.6	21,421.6
1987/1988	27,286.3	27,110.6	175.8	26,961.2	26,958.9	22,783.1	22,783.1
1988/1989	33,538.1	33,252.1	286.0	32,995.1	32,989.7	28,963.3	28,963.3
1989/1990	39,834.5	39,729.1	105.4	38,168.9	38,165.5	36,574.9	36,574.9
1990/1991	50,574.5	47,371.9	3,202.6	49,451.0	49,449.7	42,873.1	42,873.1
1991/1992	52,557.0	52,127.5	429.6	51,993.9	51,991.8	50,555.8	50,555.8
1992/1993	59,581.4	60,511.7	-551.2	58,162.2	58,166.0	56,108.6	56,108.6
1993/1994	66,865.6	68,718.0	-1,852.4	62,651.7	64,460.4	62,322.1	62,322.1
1994/1995	76,255.8	74,760.7	1,495.1	72,353.1	72,342.7	69,749.1	69,749.1
1995/1996	82,022.7	79,215.7	2,807.0	82,727.8	82,352.5	78,024.2	78,024.2
1996/1997	99,530.4	98,512.9	1,017.0	95,804.3	95,022.3	90,616.4	90,616.4
1997/1998	126,661.0	127,968.5	1,307.4	132,000.8	131,544.6	101,086.6	101,086.6

Catatan:

a = 1 April sampai dengan 31 Desember 2000

SAL = Sisa Anggaran Lebih

Sumber : diambil dari UU APBN

Sejalan dengan terjadinya reformasi pengelolaan APBN melalui dengan UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mulai diterapkan mulai APBN 2005 maka tidak lagi digunakan istilah anggaran pembangunan. Dalam penyusunan APBN harus dibuat terlebih dahulu rencana kerja (Pasal 14), yaitu:

1. Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun RKA kementerian negara/lembaga tahun berikutnya;
2. RKA disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai;
3. RKA disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun;
4. RKA disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN; dan,
5. Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan RUU tentang APBN tahun berikutnya.

Mulai saat itu sampai sekarang, penyusunan RAPBN didasarkan pada RKA, dimana RKA didasarkan pada RKP yang merupakan turunan dari RJPM. Sebagai contoh untuk RKP 2005, secara singkat materinya sebagai berikut:

1. RKP Tahun 2005 berisi kebijakan pembangunan yang terkait dengan APBN maupun yang melibatkan partisipasi masyarakat.
2. RKP tahun 2005 diarahkan untuk memecahkan masalah dan tantangan yang dihadapi tahun 2005 dan sekaligus menjaga hasil-hasil pembangunan yang sudah dicapai.
3. Masalah-masalah yang ditangani dalam Tahun 2005 adalah:
 - a. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum, reformasi birokrasi yang lambat serta pelaksanaan desentralisasi yang belum mantap.
 - b. Masalah sosial yang mendasar seperti kemiskinan dan pengangguran
 - c. Potensi disintegrasi.
4. Berdasarkan masalah tersebut maka disusun tiga agenda pembangunan, yaitu: 1) percepatan penyelesaian reformasi; 2) meningkatkan kesejahteraan rakyat; 3) memperkuat kesatuan dan persatuan bangsa.
5. Menyusun rencana program-program pembangunan yang dilaksanakan dalam sepuluh bidang pembangunan, yaitu: 1) politik; 2) pertahanan dan keamanan; 3) hukum dan penyelenggaraan negara; 4) agama; 5) kebudayaan; 6) sumber daya manusia; 7) ekonomi; 8) daerah; 9) infrastuktur; dan 10) sumber daya alam dan lingkungan hidup.
6. Selanjutnya program-program tersebut yang dibiayai dalam APBN 2005.¹⁷

¹⁷ Lihat Nota Keuangan RAPBN 2005.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam RKP Tahun 2005, dalam APBN 2005, terdapat 194 program, dimana 102 (seratus dua) diantaranya merupakan program prioritas, yang tersebar di semua fungsi. Selain 194 program yang dilaksanakan oleh kementerian negara/lembaga, masih terdapat 3 (tiga) program yang dilaksanakan oleh Departemen Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN), yaitu (1) program pembayaran bunga utang, (2) program subsidi dan transfer lainnya, dan (3) program pembiayaan lain-lain. Membandingkan antara rincian belanja menurut fungsi dan menurut sektor pada hakekatnya adalah bahwa klasifikasi fungsi, subfungsi dan program merupakan pengganti klasifikasi sektor, subsektor, dan program yang semula terbagi dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Dengan demikian rincian belanja negara baik menurut fungsi maupun menurut sektor merupakan kompilasi dari program-program yang dilaksanakan kementerian negara/ lembaga. Sejalan dengan tiga agenda pembangunan yang akan dilaksanakan Pemerintah dalam tahun 2005, sebagian besar anggaran belanja negara untuk Pemerintah Pusat dialokasikan untuk menjalankan program-program dalam fungsi pelayanan umum, fungsi ekonomi, fungsi pendidikan, dan fungsi pertahanan, serta fungsi ketertiban dan keamanan. Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa program-program yang tercakup dalam fungsi-fungsi yang lain menjadi kurang penting, karena program-program tersebut juga mendapatkan alokasi anggaran yang cukup memadai sesuai dengan kebutuhan anggaran yang diperlukan.

Tabel 4.2. Perkembangan Asumsi Dasar Penyusunan APBN 2005

Asumsi	RAPBN	Kesepakatan
Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,4	5,4
Inflasi (5%)	5,5	5,5
Nilai Tukar (Rp/US\$1)	8.600	8.600
Tingkat Suku Bunga SBI 3 Bulan (%)	6,5	6,5
Harga Minyak (US\$/barel)	24	24
Produksi Minyak (MBCD)	1,125	1,125
PDB (triliun rupiah)	2.190,8	2.190,8

Sumber: berbagai sumber

Selanjutnya berdasarkan RKP tersebut, kemudian Rencana Keuangannya dilandasi dengan asumsi-asumsi makro. Pada tabel 4.2 tertera angka-angka asumsi yang dihasilkan oleh tim tersebut selanjutnya dipakai sebagai dasar untuk menyusun RAPBN. Angka-angka yang tertera masih berupa usulan dari pihak eksekutif (pemerintah) kepada pihak legislatif (DPR). RAPBN ini disampaikan oleh Presiden kepada DPR dalam suatu sidang paripurna yang merupakan awal dari proses pembahasan RAPBN antara pemerintah dan DPR. Perubahan terhadap angka asumsi RAPBN sangat mungkin terjadi selama berlangsungnya proses pembahasan antara Pemerintah dan DPR. Perubahan

ini mencerminkan banyak hal diantaranya: 1) Pemerintah dan DPR bertanggungjawab terhadap keputusan penetapan angka-angka asumsi dalam APBN; 2) angka asumsi ditetapkan berdasarkan pertimbangan ekonomi dan politik; dan 3) terjadi pergeseran secara riil status APBN, dari "milik pemerintah" menjadi "milik publik". Dari asumsi-asumsi makro tersebut maka akan mempengaruhi penerimaan dan pengeluaran. Tabel 4.3 merupakan contoh APBN yang diajukan pemerintah dan telah mendapatkan persetujuan DPR.

Kemudian bila merujuk ke dalam sistem anggaran (siklus APBN), memang dibenarkan adanya perubahan, sehingga APBN yang sudah ditetapkan dengan UU APBN dapat mengalami perubahan dan ditetapkan dengan UU APBN Perubahan. APBN sendiri dalam pelaksanaannya mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam tahun berjalan. Karena itu dalam pasal 6 ICW diatur pula mengenai perubahan APBN, yaitu, "bila undang-undang penetapan tambahan dan perubahan anggaran terjadi sesudah hari terakhir masih terbukanya tahun dinas anggaran maka undang-undang itu dianggap berlaku pada hari itu juga".

Di dalam ICW diatur pula tentang Perhitungan Anggaran (yang penetapannya dilakukan dengan Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara). Dalam praktek pengelolaan APBN, perhitungan negara dari tahun 1952 sampai dengan 1966 tidak pernah diajukan perhitungan kepada DPR, baru pertama kali, perhitungan anggaran dilakukan terhadap anggaran tahun 1967 yang diajukan kepada DPR dan pada bulan September 1971 mendapat persetujuan dari DPR-GR yang diundangkan dalam UU No.11 tahun 1971. Tetapi Masa Orde Baru dan Era Reformasi, pemerintah selalu mengajukan RUU Perhitungan Anggaran.

Tabel 4.3 APBN 2004 dan 2005 (dalam miliar rupiah)

	APBN 2004	% PDB	APBN 2005	% PDB
Pendapatan Negara dan Hibah (I+II)	349.993,7	17,5	380.377,1	17,4
I. Penerimaan Dalam Negeri	349.299,7	17,5	379.627,1	17,3
1. Penerimaan Perpajakan	272.175,1	13,6	297.844,1	13,6
2. Penerimaan Bukan Pajak	77.124,4	3,9	81.783,0	3,6
II Hibah	634,2	0,0	750,0	0,0
Belanja Negara (I+II)	374.351,3	18,7	397.769,3	18,2
I. Belanja Pemerintah Pusat	255.309,1	12,8	266.220,3	12,2
II. Belanja Daerah	119.186,9	6,0	131.549,1	6,0
1. Dana Perimbangan	112.186,9	5,6	124.306,4	5,6
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	6.855,4	0,3	7.242,6	0,3
Defisit	(24.417,6)	(1,2)	(17.392,2)	(0,8)

I. Pembiayaan Dalam Negeri	40.556,3	2,0	37.585,8	1,7
II Pembiayaan Luar Negeri	(16.138,7)	(0,8)	(20.193,6)	(0,9)
1. Penarikan Pinjaman Luar Negeri (neto)	28.237,0	1,4	26.642,9	1,2
2. Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	(44.375,7)	(2,2)	(46.836,5)	(2,1)

Sumber: berbagai sumber

Administrasi APBN

Selama Indonesia merdeka sampai dengan 2017 atau 72 tahun praktek pengelolaan keuangan negara memperlihatkan terjadi dinamika dalam pengaturannya. Sebelum tahun 2004 pengelolaan APBN menggunakan ketentuan perundang-undangan produk peninggalan pemerintahan kolonial Hindia Belanda, yaitu:

1. *Indische Comptabiliteitswet* atau ICW Stbl. 1925 No. 448 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867. Meskipun undang-undang ini selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1954 No.6, Lembaran Negara Tahun 1955 No.49, dan terakhir dengan Undang-undang No.9 Tahun 1968 (UU No.9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 "*Indische Comptabiliteitswet* (Stbl.1925 No.448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.3 Darurat 1964);
2. *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445; dan,
3. *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Dan untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara mempergunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320.

Kemerdekaan Indonesia membawa pengaruh sangat fundamental dalam sistem administrasi keuangan negara. Sistem desentralisasi yang sebelumnya dilaksanakan dirubah menjadi sistem sentralisasi. Menteri keuangan, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, merupakan penguasa tunggal di bidang keuangan bertindak sebagai ordonator bagi seluruh departemen dan sekaligus merupakan pemegang kas umum negara. Hal ini membawa implikasi terhadap penyatuan kas umum yang dulunya berada di setiap kementerian dan dikelola oleh bendaharawan. Hal prinsip dari perubahan tersebut antara lain adalah terjadinya pergeseran fungsi pemegang kas umum yang dulu berada di tangan bendaharawan masing-masing departemen ke tangan menteri keuangan yang dilaksanakan oleh KPN. Dengan beralihnya fungsi tersebut, maka di setiap departemen tidak lagi terdapat fungsi bendahara yang menangani kas umum, tetapi yang ada di masing-masing departemen, adalah para pegawai yang bertugas mengelola 'uang untuk dipertanggungjawabkan' atau u.u.d.p. (kini

dikenal dengan nama UYHD), yang sebenarnya tidak memiliki kualifikasi sebagai bendaharawan.¹⁸

Dalam kaitannya dengan pasal 77 ayat (1) ICW, sejak kemerdekaan, yang dimaksud dengan bendaharawan (publik) adalah Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN). Berkaitan dengan itu, KPKN yang berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara kepada BPK. Sedangkan para pemegang UYHD di berbagai departemen pada hakekatnya, bukan merupakan bendaharawan yang dimaksud oleh pasal 77 ayat (1) ICW sehingga para pemegang UYHD tersebut tidak berkewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada BPK.¹⁹

Dalam perkembangannya, peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan negara Republik Indonesia.²⁰ Adanya berbagai kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Juga dilandasi dengan keinginan untuk sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

Berhadapan dengan kondisi itu dan didukung dengan hasil sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2000 dimana dihasilkan satu keputusan, yaitu Tap MPR No.VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2000. Dalam TAP tersebut khususnya bagian laporan BPK, MPR memerintahkan untuk segera mengadakan 3 undang-undang dibidang keuangan negara yaitu Undang-undang tentang Keuangan Negara; Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara; dan Undang-Undang tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara oleh BPK. Karena itu dalam Era Reformasi Pemerintah dan DPR telah menghasilkan tiga paket UU tentang Keuangan Negara, yaitu:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara²¹, yang ditujukan untuk menjadi landasan hukum dalam pengelolaan hak dan kewajiban negara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang;

¹⁸ "Bendaharawan: Perkembangan Peran dan Kedudukannya," (http://gadog205.multiply.com/journal/item/66/Bendaharawan_Perkembangan_Peran_dan_Kedudukannya, diakses 5 September 2010).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Meskipun usaha-usaha untuk melakukan perumusan UU Perbendaharaan sudah jauh dilakukan ketika Departemen tersebut dipimpin oleh Ali Wardhana (1980).

²¹ Hal yang merupakan pembaharuan dalam UU tersebut adalah tujuannya untuk mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan anggaran (keuangan negara) dengan menerapkan asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara seperti asas tahunan, asas *universalitas*, asas kesatuan dan asas *spesialitas*, serta asas-asas yang merupakan *best practices* dalam pengelolaan anggaran yaitu akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

2. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang ditujukan untuk memberikan landasan hukum dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara yang mengatur perbendaharaan negara;
3. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara yang ditujukan untuk memberikan landasan hukum dalam pemeriksaan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.

Dengan kelahiran tiga paket UU tersebut, maka dapat dijumpai hal-hal baru atau perubahan mendasar dalam ketentuan pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian ketiga paket UU tersebut dijadikan dasar untuk perbaikan dalam sistem pengelolaan anggaran dan dapat mereduksi segala praktek penyelewengan keuangan negara.

Melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO), sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini lahir agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, sehingga terdapat mekanisme *check and balance*.

Kemudian dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 8 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mempunyai tugas sebagai berikut:

1. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
2. menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;
3. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
4. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
5. melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
6. melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
7. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
8. melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Menteri/pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan Pasal 9 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mempunyai tugas sebagai berikut:

1. menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
2. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
3. melaksanakan anggaran kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya;
4. melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara;
5. mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya;
6. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya;
7. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya;
8. melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara dikenal Pejabat Perbendaharaan Negara yang terdiri dari Pengguna Anggaran (PA) dan Bendahara Umum Negara (BUN). Pengguna Anggaran berdasarkan pasal 4 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, adalah:

1. Menteri/pimpinan lembaga adalah PA/Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
2. Menteri/pimpinan lembaga selaku PA/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berwenang:
 - a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
 - b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran (KPA)/Pengguna Barang;
 - c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
 - d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang;
 - e. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
 - f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
 - g. menggunakan barang milik negara;
 - h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara;
 - i. mengawasi pelaksanaan anggaran;
 - j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan;
 - k. kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Sedangkan Bendahara Umum Negara (BUN), berdasarkan Pasal 7 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah:

1. Menteri Keuangan adalah BUN.
2. Menteri Keuangan selaku BUN berwenang:
 - a. menetapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan anggaran negara;
 - b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
 - c. melakukan pengendalian pelaksanaan anggaran negara;
 - d. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
 - e. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
 - f. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
 - g. menyimpan uang negara;
 - h. menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi;
 - i. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum negara;
 - j. melakukan pinjaman dan memberikan jaminan atas nama pemerintah;
 - k. memberikan pinjaman atas nama pemerintah;
 - l. melakukan pengelolaan utang dan piutang negara;
 - m. mengajukan rancangan peraturan pemerintah tentang standar akuntansi pemerintahan;
 - n. melakukan penagihan piutang negara;
 - o. menetapkan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan negara;
 - p. menyajikan informasi keuangan negara;
 - q. menetapkan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik negara; menentukan nilai tukar mata uang asing terhadap rupiah dalam rangka pembayaran pajak;
 - r. menunjuk pejabat Kuasa BUN.

Kemudian berdasarkan Pasal 8 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Menteri Keuangan selaku BUN mengangkat Kuasa BUN untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran dalam wilayah kerja yang telah ditetapkan. Tugas kebendaharaan meliputi kegiatan menerima, menyimpan, membayar atau menyerahkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang dan surat berharga yang berada dalam pengelolaannya. Kuasa BUN melaksanakan penerimaan dan pengeluaran Kas Negara. Kuasa BUN berkewajiban memerintahkan penagihan piutang negara kepada pihak ketiga sebagai penerimaan anggaran. Kuasa BUN berkewajiban melakukan pembayaran tagihan pihak ketiga sebagai pengeluaran anggaran.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 10 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri/pimpinan lembaga mengangkat Bendahara Penerimaan untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor/satuan kerja di lingkungan

kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Menteri/pimpinan lembaga mengangkat Bendahara Pengeluaran untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran adalah Pejabat Fungsional. Jabatan Bendahara Penerimaan/Pengeluaran tidak boleh dirangkap oleh KPA atau Kuasa BUN. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran dilarang melakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan perdagangan, pekerjaan pemborongan dan penjualan jasa atau bertindak sebagai penjamin atas kegiatan/pekerjaan/penjualan tersebut.

Konsekuensi dari adanya pembagian tugas adalah untuk meningkatkan akuntabilitas dan mendorong terjadinya saling uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran. Selanjutnya juga dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan kewenangan kebendaharaan. Penyerahan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan perbendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif meliputi: tindakan melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan dan pengeluaran negara, dan melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut. Dalam hal ini menteri Keuangan selaku BUN adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sebagai kasir, pengawas keuangan dan manajer keuangan.

Fungsi pengawasan disini terbatas pada aspek *echmatigheid* 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. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonnateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut merupakan kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara.

Dalam prakteknya selama Orde Baru sampai dengan sekarang Pemerintah selalu mengajukan RUU APBN dan RUU APBN Perubahan untuk dibahas dan ditetapkan oleh DPR. Selama periode itu pula APBN yang diajukan adalah APBN Induk (mencakup semua lembaga/departemen). Namun di zaman Orde Lama, APBN tidak setiap tahun diajukan kepada DPR, dan khusus tahun anggaran 1952²² dan 1954.

Selanjutnya berdasarkan pasal 55 UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun

²² Misalnya UU No.4/1957 tentang Perubahan atas Anggaran RI Bagian I (Pemerintah Agung dan Badan-Badan Pemerintahan Tertinggi) Tahun Dinas 1952 & 1953

Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat:

1. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing;
2. Laporan Keuangan disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir;
3. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat, yaitu:
 - a. Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.
 - b. Laporan Keuangan disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 - c. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

PEMBAHASAN DAN PENETAPAN APBN OLEH DPR

Pada awal proklamasi kemerdekaan negara Indonesia pada bulan Agustus 1945, Indonesia sudah mengenal Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. Selama sejarah ketatanegaraan, maka undang-undang yang berkaitan dengan kelembagaan DPR adalah:

1. UU No.27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Undang-undang ini diubah dengan UU No.12 Tahun 1948.
2. UU No.12 Tahun 1949 tentang Perubahan Undang-undang No.27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan dan Pemilihan Anggota-Anggotanya.
3. UU No.10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPR dan DPR Gotong Royong Menjelang Pemilu. Diundangkan tanggal 19 Nopember 1966.
4. Kemudian terjadi beberapa kali perubahan dan terakhir dengan Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah tidak mengatur mengenai hak menentukan anggaran DPR.

Sejak berdirinya DPR yang pertama di Indonesia dikenal dengan nama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dengan melalui pasang surutnya perjuangan bangsa dan negara hingga sekarang Indonesia sudah mengenal 17 periodisasi DPR yang dibentuk dengan landasan konstitusi yang berlaku menurut kurun waktu yang bersangkutan.

Dalam rangka mengatur mekanisme kerja Lembaga Demokrasi tersebut disusunlah Peraturan-peraturan Tata Tertib sebagai pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam UUD Negara serta peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan Tata Tertib yang dibuat oleh DPR umumnya sejalan dengan periodisasi dan semuanya mempunyai nilai historis dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Antara lain pada masa RIS, Peraturan Tata Tertib disusun berdasarkan UUD RIS. Pada saat kembali kepada Negara Kesatuan RI, maka Peraturan Tata Tertib DPR disusun berdasarkan UUDS. Hal yang sama juga pada Peraturan Tata Tertib hasil Pemilu 1955 disusun berdasarkan UUDS. Dan setelah kembali kepada UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli UUD 1959, maka peraturan Tata Tertib DPR disusun berdasarkan UUD 1945. Namun ternyata pada waktu itu Tata Tertib tidak dituangkan dalam bentuk Keputusan Dewan akan tetapi dituangkan dalam Peraturan Presiden. Hal ini jelas tidak sesuai dengan UUD 1945. Oleh karena itu pada masa awal Orde Baru, Peraturan Tata Tertib DPR dituangkan kembali dalam bentuk Keputusan DPR. Demikian pula Peraturan Tata Tertib DPR hasil Pemilu 1971, 1977 dan tahun 1982 didasarkan pada UUD 1945 serta diatur dalam bentuk Keputusan DPR. Terakhir, untuk DPR hasil Pemilu 2009 Tata Tertib dituangkan dalam Peraturan DPR No.1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Praktek pengaturan tentang pelaksanaan fungsi anggaran misalnya untuk periode 2015-2019 diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR No.1 Tahun 2014. Praktek pengaturan tentang pelaksanaan fungsi anggaran dibahas dalam pasal 155-161, dimana DPR melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

1. Pembicaraan Pendahuluan dalam rangka penyusunan RAPBN, diawali dengan pemerintah menyampaikan pokok-pokok pembicaraan pendahuluan rancangan APBN dalam rapat paripurna DPR. Pemerintah menyampaikan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya pada rapat paripurna DPR. Apabila tanggal 20 Mei jatuh pada hari libur, rapat paripurna DPR dilakukan 1 (satu) Hari sebelumnya. Fraksi menyampaikan pandangannya atas materi yang disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna DPR. Pemerintah memberikan tanggapan terhadap pandangan Fraksi dalam rapat paripurna DPR. Komisi dengan kementerian/lembaga melakukan rapat kerja dan/atau rapat dengar pendapat untuk membahas rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga tersebut. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran. Badan

Anggaran melakukan rapat kerja dengan Pemerintah untuk penyelesaian akhir berdasarkan hasil pembahasan. Badan Anggaran menyampaikan hasil rapat dalam rapat paripurna DPR.

2. Dalam penetapan dan pembahasan RAPBN, Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang APBN beserta nota keuangan, kepada Fraksi diberikan kesempatan untuk menyampaikan pemandangan umum yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR. Pemandangan umum Fraksi, disampaikan sebelum memasuki pembahasan Pembicaraan Tingkat I. Jawaban Pemerintah atas pemandangan umum Fraksi disampaikan dalam rapat paripurna DPR. Pengaturan jadwal rapat paripurna DPR disesuaikan dengan alokasi waktu pembahasan pembicaraan pendahuluan dan sesuai dengan jadwal persidangan. Pembahasan pembicaraan pendahuluan rancangan APBN paling lambat selesai pada bulan Juli. Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang APBN beserta nota keuangan, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR. Pimpinan DPR memberitahukan rencana pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN kepada pimpinan DPD. DPD menyampaikan pertimbangan kepada Pimpinan DPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pimpinan DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis terhadap Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD.

Pembahasan RUU APBN beserta nota keuangannya berlaku ketentuan sebagai berikut: pertama, rapat kerja diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga dan hasil pembahasan disampaikan kepada Badan Anggaran secara tertulis. Kedua, rapat kerja penyelesaian akhir Rancangan Undang Undang tentang APBN diadakan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dengan memperhatikan pemandangan umum Fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, alokasi anggaran yang diputuskan dalam rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga. Anggota Badan Anggaran dari komisi membahas alokasi anggaran kementerian/lembaga yang telah diputuskan oleh komisi bersama Badan Anggaran dan hasil pembahasannya disampaikan kembali kepada komisi yang bersangkutan secara tertulis. Paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil pembahasan, komisi bersama mitra kerjanya membahas alokasi anggaran dan hasilnya disampaikan kepada Badan Anggaran untuk mendapat penetapan. Pengambilan keputusan Rancangan Undang-Undang tentang APBN antara Badan Anggaran dan pemerintah pada akhir Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan acara: pengantar ketua Badan Anggaran; laporan panita kerja; pembacaan naskah Rancangan Undang-Undang tentang APBN; pendapat mini sebagai sikap akhir Fraksi; pendapat pemerintah; penandatanganan naskah Rancangan Undang-Undang tentang

APBN; dan pengambilan keputusan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II. Hasil pembahasan dilaporkan dalam rapat paripurna DPR untuk ditetapkan. Hasil penetapan rencana kerja anggaran kementerian/lembaga sebelum disampaikan ke Menteri Keuangan terlebih dahulu disetujui dan ditandatangani oleh pimpinan komisi terkait untuk selanjutnya diproses menjadi daftar isian perencanaan anggaran kementerian/lembaga.

3. Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN dilakukan oleh Badan Anggaran dan komisi terkait dengan Pemerintah paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang setelah Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR. Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas APBN. Hasil pembahasan Pembicaraan Tingkat I disampaikan oleh Badan Anggaran dalam rapat paripurna DPR.
4. Pembahasan dan penetapan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Pemerintah menyampaikan pokok-pokok Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna DPR kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Fraksi menyampaikan pandangannya terhadap materi Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna DPR. Pemerintah memberikan tanggapan terhadap pandangan Fraksi dalam rapat paripurna DPR. BPK menyampaikan laporan keuangan pemerintahan pusat pada rapat paripurna DPR. Badan Anggaran melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dengan mempertimbangkan pandangan umum Fraksi, tanggapan Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah, serta laporan keuangan pemerintahan pusat. Pembahasan dan penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah disampaikan oleh BPK ke DPR. Badan Anggaran melakukan pembahasan rancangan undang-undang. Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN, berlaku ketentuan. Hasil pembahasan Pembicaraan Tingkat I disampaikan oleh Badan Anggaran dalam rapat paripurna DPR.

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di bidang anggaran, sesuai dengan Pasal 162 Ayat (3) DPR melakukan pengawasan terhadap APBN dalam bentuk pembahasan laporan keuangan Pemerintah Pusat yang telah diaudit oleh BPK, hasil pemeriksaan semester BPK, tindak lanjut hasil pemeriksaan semester BPK, hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu oleh BPK, hasil pengawasan DPD; dan/atau pengaduan masyarakat. Dalam melaksanakan pengawasan, DPR dapat melakukan konsultasi dengan lembaga negara lain sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai konsultasi dan koordinasi sesama lembaga negara.

Penjabaran lebih lanjut dari peran DPR maka dapat dilihat dari tugas dan fungsi DPR, yang sesuai dengan tiga fungsi DPR. Meskipun tugas pokok DPR dalam bidang APBN melakukan pembahasan dan penetapan APBN, tetapi terkait juga unsur pengawasan dan legislasi. Unsur pengawasan terlihat dari adanya mekanisme rapat kerja antara DPR dengan pemerintah. Pengawasan APBN juga terlihat dalam siklus APBN lainnya seperti Laporan Semester. Peranan DPR dalam bidang anggaran juga berarti menjalankan fungsi legislasinya. Hal ini dilaksanakan lewat penetapan APBN, Perubahan dan Tambahan APBN serta Perhitungan APBN, dengan undang-undang. DPR juga mempunyai kesempatan untuk menetapkan sejumlah perangkat undang-undang yang berkaitan dengan APBN. Misalnya saja beberapa perubahan terhadap undang-undang perpajakan. Seperti yang diatur dalam Tata Tertib DPR, maka peranan dan fungsi DPR di bidang anggaran adalah: Penetapan APBN; Penetapan tambahan dan perubahan APBN; dan, Penetapan perhitungan APBN.

Tabel 4.4. Kekuasaan DPR Merubah APBN

Kekuasaan	Jumlah Negara
Dapat mengurangi dan menambah pengeluaran dan pendapatan.	32
Dapat mengurangi tetapi tidak boleh meningkatkan pengeluaran.	17
Tidak dikhususkan	15
Dapat mengurangi dan meningkatkan pengeluaran jika alternatif pengeluaran dibuat di pos lain	13
Dapat mengurangi pengeluaran, tetapi jika hanya meningkatkan harus seijin pemerintah.	4
Total	81

Sumber: *Inter-Parliamentary Union, 1986* (<http://www.internationalbudget.org>)

Berdasarkan pembahasan sebelumnya terlihat bahwa selama kurun waktu 1945-1965 UU APBN yang merupakan penjabaran dari APBN setiap tahun menunjukkan perkembangan yang unik. Hal ini muncul karena tidak setiap tahun APBN ditetapkan dengan undang-undang. APBN yang disahkan dengan UU baru dimulai tahun 1954 yaitu UU untuk APBN 1952. Namun demikian pada tahun tersebut disahkan 37 UU karena penetapan setiap bagian departemen atau perusahaan negara ditetapkan dengan satu undang-undang. Hal yang sedikit berbeda juga terjadi pada tahun 1965 dimana APBN adalah UU No 22/1965 tentang Anggaran Moneter tahun anggaran 1966, yang termasuk didalamnya APBN bersama anggaran kredit dan anggaran devisa. Anggaran Moneter ini juga disebut dengan APBN Sosialisme ala Indonesia dari Demokrasi Terpimpinannya Bung Karno (Seda, 2004:1). Kemudian selama kurun waktu 1952-2010 sudah dihasilkan 232 UU, yang merupakan undang-undang APBN, APBN Perubahan dan APBN Perhitungan.

Di semua negara yang mempunyai lembaga legislatif terdapat model hubungan kerja yang sama dalam kaitan dengan anggaran negara. Parlemen mewakili pemilik anggaran negara, rakyat pembayar pajak, dan pemerintah menjadi pelaksana pengguna anggaran sesuai dengan keinginan rakyat. Kewenangan yang diberikan rakyat kepada parlemen tidak selalu dapat dilaksanakan oleh parlemen dengan baik. Ada parlemen yang hanya menjadi stempel karet (*rubber stamp*) saja dan menerima saja usulan mengalokasikan dan menentukan prioritas penggunaan anggaran yang harus dijadikan pegangan oleh pemerintah dalam melaksanakan anggaran tersebut (Wijaya, 2009). Secara empirik, dalam kerangka yang luas untuk menjelaskan peran dari parlemen dalam proses APBN, IPU melakukan studi di 81 negara, dan memperlihatkan peran yang berbeda terhadap kekuasaan merubah RUU APBN (lihat tabel.4.4).

Tabel 4.5. Perubahan dari RAPBN terhadap APBN (miliar rupiah)

TA 2000	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	137,659.7	152,896.5	+15,200.8
Pengeluaran	18,069.2	197,000.3	+13,961.1
Defisit	-45,373.5	-44,133.8	-1,239.7
TA 2001	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	242,996.7	263,226.5	20,229.8
Pengeluaran	295,113.5	315,756.1	20,642.5
Defisit	-52,116.9	52,529.6	+412.7
TA 2002	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	289,432.00	301,874.30	12,442.30
Pengeluaran	332,464.50	344,008.80	11,544.30
Defisit	-43,032.50	-42,134.50	898.00
TA 2003	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	327,834.20	336,155.50	8,321.30
Pengeluaran	354,097.50	370,591.80	16,494.30
Defisit	-26,263.30	-34,436.30	-8,173.00
TA 2004	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	343,876.00	349,933.70	6,057.70
Pengeluaran	368,799.50	374,361.30	5,561.80
Defisit	-24,923.50	-24,427.60	495.90
TA 2005	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	377,900	380,377.1	379,999.2
Pengeluaran	377,883	397,796.3	397,418.4
Defisit	16,900	- 17.392.1	492,

TA 2006	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	539,400	625,200	85,800
Pengeluaran	559,200	647,700	88,500
Defisit	19,800	22,500	2,700
TA 2007	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	713,400	723,057.9	9,657.9
Pengeluaran	746,500	763,570.7	17,070.7
Defisit	-33,100	-40,512.8	7,412.8
TA 2008	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	761,383.30	781,354.1	19,970.8
Pengeluaran	836,418.20	854,660.1	18,241.9
Defisit	-75,034.90	-73,306.0	1,728.9
TA 2009	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	1,124,000	985,700	985.7
Pengeluaran	1,203,300	1,037,100	1037.1
Defisit	79,400	-51,400	-51,400
TA 2010	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan		949.7	949.7
Pengeluaran		1047.7	1047.7
Defisit		-98	-98.0
TA 2011	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	1,086.400	1,104.900	18.500
Pengeluaran	1,202.100	1,229.600	27.500
Defisit	115.700	-124.700	-240.400
TA 2012	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	1,292.900	1,311.400	18.500
Pengeluaran	1,418.500	1,435.400	16.900
Defisit	-125.600	-12.400	1.600
TA 2013	RAPBN	UU APBN	PERUBAHAN
Penerimaan	1,507.700	1,529.700	22.000
Pengeluaran	1,657.900	1,683.000	25.100
Defisit	-150.200	-153.300	-3.100
TA 2014	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	1,662,508.5	1,667,140.8	4,632.3
Pengeluaran	1,816,734.7	1,842,495.3	25,760.6

Defisit	-154,226.2	-175,354.5	+21,128.3
TA 2015	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	1,762,296.0	1,793,588.9	31,292.9
Pengeluaran	2,019,868.3	2,039,483.6	19,615.3
Defisit	-257,572.3	-245,894.7	-11,677.6
TA 2016	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	1,848,107.2	1,822,545.8	-25,561.4
Pengeluaran	2,121,286.1	2,095,724.7	-25,543.4
Defisit	-273,178.9	273,178.9	0
TA 2017	RAPBN	UU APBN	Perubahan
Penerimaan	1,737,629.4	1,750,283.4	12,654.4
Pengeluaran	2,070,465.9	2,080,451.2	9,985.3
Defisit	332,836.6	330,167.8	-2,668.8

Sumber : Berbagai sumber.

Untuk DPR, kekuasaan merubah RUU APBN dilakukan, misalnya untuk APBN TA 2001 (lihat tabel 4.5). Pada tahun 2005 terjadi perubahan format belanja negara dalam penyusunan RAPBN 2005 yang sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Perubahan-perubahan yang diterapkan pada intinya : (1) melaksanakan sistem penganggaran secara terpadu (*unified budget*), yaitu dengan menyatukan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang sebelumnya dipisahkan; dan (2) mereklasifikasi rincian belanja negara menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja, yang sebelumnya menurut sektor dan jenis belanja. Perubahan-perubahan yang diterapkan pada intinya : (1) melaksanakan sistem penganggaran secara terpadu (*unified budget*), yaitu dengan menyatukan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang sebelumnya dipisahkan; dan (2) mereklasifikasi rincian belanja negara menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja, yang sebelumnya menurut sektor dan jenis belanja. Adapun Perubahan pokok yang terjadi dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 4.1. Format Baru Belanja Negara

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

Sumber : Nota Keuangan dan UU APBN 2005

Bagi DPR pembahasan terhadap RAPBN yang diajukan oleh pemerintah tidak sekedar memberikan persetujuan tapi penting juga untuk menyampaikan politik anggaran dalam pembahasannya. Bagaimana politik anggaran DPR muncul terhadap RAPBN, misalnya Pidato Ketua DPR RI pada Rapat Paripurna Pembukaan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2016–2017 dan Pidato Presiden RI dalam Rangka Penyampaian RUU tentang APBN TA 2017, Selasa, 16 Agustus 2016.

Bentuk lain dari realisasi tujuan bernegara dalam hal memajukan kesejahteraan umum adalah memperbesar porsi layanan pendidikan, layanan kesehatan dan pengelolaan laju pertumbuhan penduduk. Dalam konteks di bidang kesejahteraan rakyat secara umum telah berhasil meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri dalam implementasinya masih menemui beberapa kendala.

Peran DPR dalam APBN tidak hanya dilihat dalam perspektif menetapkan APBN (APBN Induk) saja. Sesuai dengan siklus APBN, setelah APBN Induk ditetapkan sangat mungkin untuk dilakukan perubahan. Karena itu kekuasaan merubah dilakukan juga terhadap terhadap RUU APBN Perubahan yang diajukan oleh pemerintah, misalnya pada APBN perubahan (lihat tabel 4.6).

Tabel 4.6. Perubahan terhadap RUU APBN Perubahan

Tahun Anggaran	RUU	UU	Perubahan
TA 2015			
Penerimaan	1,768,970	1,761,642	-7,328
Pengeluaran	1,994,888	1,984,149	-10,739
Defisit	-106,041	-222,506	116.465
TA 2016			
Penerimaan	1,734,500	1,786,225	51,725
Pengeluaran	2,047,841	2,082,948	35,107
Defisit	-313,341	-296,723	116.465
TA 2017			
Penerimaan	1,714,128	1,736,060	21,932
Pengeluaran	2,111,363	2,133,295	21,932
Defisit	-397,235	-397,235	0

Sumber : Berbagai sumber.

Kinerja APBN DPR selama kurun waktu 1952-1966 terlihat dari telah dihasilkan 102 undang-undang yang terkait dengan APBN, yang diawali dengan UU No.3 Tahun 1952 tentang Penetapan Undang-undang Darurat No.22 Tahun 1951 tentang Memperpanjang Waktu Masih Terbukanya Dinas Tahun Anggaran 1950 Sebagai Undang-undang, dan UU No.14 Tahun 1966 tentang APBN Tahun Anggaran 1967. Namun kurun waktu itu pola penetapan APBN dalam undang-undang belum memiliki bentuk yang konsisten serta tidak tertib karena tidak setiap tahun APBN ditetapkan dalam undang-undang. Untuk kurun 1969/1970 sampai dengan 2017, UU APBN sudah teratur dimana UU APBN dirubah dengan UU APBN Perubahan dan diakhiri dengan UU PAN, sebagaimana dijelaskan dalam tabel 4.7. Disamping melakukan penetapan atas UU APBN, DPR juga telah memperlihatkan fungsinya dalam hal pengawasan terhadap APBN, misalnya produk pengawasan yang terdapat dalam kurun waktu 1953-1972, yaitu:

1. Mosi Sukami Djoyoprodjo dkk terhadap Pelaksanaan APBN tahun 1953 tentang kenaikan Gaji Pegawai, dikeluarkan tanggal 18 Desember 1953.
2. Usul Interpelasi Astro S dkk tentang kehidupan Gaji dan Kedudukan Pegawai negeri, dikeluarkan tahun 1954.
3. Resolusi Sumardi Jatmosumarto dkk terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Agen Kerosine, dikeluarkan tanggal 18 Desember 1958.
4. Resolusi Mudikdo dkk terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Gaji Pegawai Negeri Integral, dikeluarkan 18 Desember 1958.
5. Resolusi Mudikdo dkk terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Kenaikan Harga Obat, dikeluarkan 18 Desember 1958.

6. Resolusi Mr Sumardi Jairo Sumarto terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Kerjasama Kopra, dikeluarkan 18 Desember 1958.
7. Resolusi Mr Oey Heng Djon terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Ekspor Impor Kerosine dan Penggunaan Kapasitas Pabrik, dikeluarkan tanggal 18 Desember 1958.
8. Resolusi Mr Sutomo terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Penyediaan Anggaran Khusus Daerah Kelaparan, dikeluarkan 18 Desember 1958.
9. Resolusi Mr E.Wiratmo Astoprodjo terhadap Pelaksanaan APBN 1958 tentang Pengkajian Terhadap Harga Padi, dikeluarkan tanggal 18 Desember 1958.
10. Resolusi Mr A.Mung Amron dkk tentang Penghapusan Agen Pengiriman Tenaga Kerja, dikeluarkan tanggal 18 Desember 1958.
11. Usul inisiatif Suwono dkk Tentang RUU Pemberian Kuas kepada Menteri Keuangan untuk pengeluaran Negara, dikeluarkan tahun 1956 dan diterima
12. Usul pernyataan Pendapat Ibrahim Usman Tentang Peninjauan Kembali Peraturan Gaji Pegawai Sipil 1967 (PGS 1967), dilakukan tahun 1968/1969, tetapi dalam perkembangannya tidak selesai.
13. Usul Resolusi Oesman J.Helmi dkk. Tetang tindakan hukum yang tegas, tepat dan cepat terhadap perbuatan korupsi dan manipulasi pampasan perang Jepang, Mexim/Mantrust dan PN Aneka Niaga yang meliputi jumlah kurang lebih Rp25 milyar 360 juta 200 ribu (tanggal 17 September 1969. Penjelasan Pengusul tanggal 14 Februari 1970.
14. Memorandum Masalah Proyek Miniatur Indonesia "Indonesia Indah" dan Hari Depan Generasi Muda. Persetujuan DPR-RI terhadap hasil Kerja Panitia Khusus dituangkan dalam Surat Keputusan DPR-RI teranggal 4 Maret 1972 No.13/DPR/DPR-RI/III/1971-1972 tentang Pengesahan Memorandum Panitia Khusus Miniatur Indonesia Indah "Indonesia Indah" DPR-RI menjadi Memorandum DPR-RI dan persetujuan terhadap Laporan Panitia Khusus Miniatur Indonesia Indah. Memorandum DPR-RI dikirimkan kepada Presiden RI pada tanggal 24 April 1972 No.C1.11/K/1293/DPR-RI/1972.

Pengawasan terhadap pelaksanaan APBN juga dilakukan dengan menindaklanjuti temuan BPK dimana DPR dapat meminta Pemerintah dapat menindaklanjuti hasil temuan tersebut dengan tindakan-tindakan hukum. Selama ini hasil pemeriksaan BPK diberitahukan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan Tahunan. Namun setelah dilakukan kesepakatan antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan BPK, maka mulai APBN 2000, hasil pemeriksaan disampaikan dalam bentuk Hasil Pemeriksaan Tahunan (HAPTAH), hasil pemeriksaan semester (HAPSEM) serta hasil pemeriksaan dalam bentuk parsial (HAPSAL).

Mengenai pengawasan APBN, maka DPR memperlihatkan kontrol yang semakin kuat terhadap DPR. Terlebih diperkenalkannya hak *sub poena*, yaitu hak memanggil seseorang untuk dimintai keterangannya oleh DPR. Misalnya dalam Kasus Baligate²³ yang menjadi perhatian serius DPR karena menyangkut bantuan obligasi pemerintah yang dibiayai dengan APBN, maka pada waktu itu DPR melakukan pemanggilan terhadap orang-orang yang berkaitan dengan kasusu tersebut, misalnya pemanggilan terhadap Rudi Ramli. Begitu juga terhadap kasus lainnya, misalnya kasus pemberian BLBI. Pada waktu itu Panja BLBI²⁴ memanggil Gubernur Bank Indonesia Syahril Sabirin guna dimintai penjelasannya. Dan DPR merekomendasikan untuk melakukan audit atas penyaluran BLBI oleh BPK (*Bank Indonesia*, 2002).

Tabel 4.7 Undang-Undang APBN, APBN Perubahan dan Perhitungan APBN

Tahun	APBN PAN	APBN TP	APBN
1969/1970	UU No. 4/1980	UU No 6/1970	UU No 2/1969
1970/1971	UU No. 5/1980	UU No 6/1971	UU No.5/1970
1971/1972	UU No 6/1980	UU No 2/1972	UU No.5/1971
1972/1973	UU No.4/1981	UU No 4/1973	UU No 1/1972
1973/1974	UU No. 5/1981	UU No 3/1974	UU No 3/1973
1974/1975	UU No 8/1982	UU No 2/1975	UU No 2/1974
1975/1976	UU No 9/1982	UU No 5/1976	UU No. 1/1975
1976/1977	UU No 10/1982	UU No 2/1977	UU No. 1/1976
1977/1978	UU No 11/1982	UU No 3/1978	UU No. 1/1977
1978/1979	UU No. 12/1982	UU No.3/1979	UU No. 1/1978
1979/1980	UU No. 4/1983	UU No. 3/1980	UU No 2/1979
1980/1981	UU No 2/1984	UU No. 3/1981	UU No. 1/1980
1981/1982	UU No. 5/1985	UU No 7/1982	UU No. 1/1981
1982/1983	UU No. 4/1986	UU No 3/1983	UU No.5/1982
1983/1984	UU No 5/1987	UU No 3/1984	UU No 2/1983
1984/1985	UU No.6/1987	UU No. 7/1985	UU No. 1/1984
1985/1986	UU No.6/1988	UU No.3/1986	UU No. 4/1985
1986/1987	UU No 5/1989	UU No 4/1987	UU No. 1/1986
1987/1988	UU No.3/1990	UU No 5/1988	UU No. 3/1987
1988/1989	UU No.4/1991	UU No 4/1989	UU No.3/1988
1989/1990	UU No.18/1992	UU No.2/1990	UU No. 1/1989

²³ Rapat Gabungan Komisi IX dan II terhadap masalah Texmaco, Berdasarkan laporan Meneg Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN kepada Komisi IX DPR-RI terdapat indikasi adanya penyimpangan penggunaan kredit PT.Texmaco yang diduga banyak merugikan Negara. Pihak-pihak yang diundang adalah Jaksa Agung, PT.Texmaco dan BNI.

²⁴ Rapat Gabungan Komisi IX dan II mengenai Bank Bali. Sebagai tindak lanjut atas Hasil Pemeriksaan PBK. Pihak-pihak yang dipanggil antara lain Glenn Yusuf, Syahril Sabirin dan Pihak SCB.

Bab Empat : Peran Helmbagaan: Mencari Keseimbangan Peran

1990/1991	UU No.7/1993	UU No 3/1991	UU No 1/1990
1991/1992	UU No 3/1994	UU No.17/1992	UU No.2/1991
1992/1993	UU No.7/1995	UU No.5/1993	UU No.6/1992
1993/1994	UU No.13/1995	UU No.2/1994	UU No.3/1993
1994/1995	UU No.1/1997	UU No 4/1995	UU No.1/1994
1995/1996	UU No 30/1997	UU No 3/1996	UU No.2/1995
1996/1997	UU No 8/1998	UU No.11/1997	UU No.2/1996
1997/1998	UU No.33/1999	UU No. 2/1998	UU No.6/1997
1998/1999	UU No.22/2000	UU.No.32/1999	UU No.3/1998 (diubah menjadi UU No 7/1998)
1999/2000	UU No.17/2001	UU No 3/2000	UU No.7/1999
2000	UU No 17/2002	UU No.33/2000	UU No 2/2000
2001	UU No.14/2003	UU No.1/2001	UU No 35/2000
2002	UU No.6/2004	UU No.1/2002	UU No.19/2001
2003	UU No.2/2006	UU No.26/2003	UU No.29/2002
2004	UU No.22/2006	UU No.35/2004	UU No 28/2003
2005	UU No 46/2008	UU No.1/2005	UU No 36/2004
2006	UU No 8/2009	UU No 14/2006	UU No 13/2005
2007	UU No.23/2009	UU No 41/2007	UU No.18/2006
2008	UU No 1/2010	UU No.16/2008	UU No 45/2007
2009	UU No 07/2010	UU No 26/2009	UU No.41/2008
2010	UU No 14/2011	UU No.2/2010	UU No.47/2009
2011	UU No 14/2012	UU No 11/2011	UU No.10/2010
2012	UU No 22/2013	UU No 04/2012	UU No 22/2011
2013	UU No 24/2014	UU No 15/2013	UU No.19/2012
2014	UU No 12/2015	UU No.12/2014	UU No 23/2013
2015	UU No 14/2016	UU No.03/2015	UU No 27/2014
2016	UU No. 10/2017	UU No 12/2016	UU No 14/2015
2017	Belum	UU No 08/2017	UU No 18/2016

Contoh lain adalah masalah sumbangan Presiden Megawati terhadap pembangunan asrama TNI dan Polri.²⁵ Kasus ini sangat menarik bagi sisi

²⁵ Sumbangan asrama yang menjadi permasalahan ketika pemerintah tidak jelas menyebutkan sumber dananya. Memang selama ini, sumbangan Presiden diambil dari dana bantuan presiden (banpres), yang sudah ada sejak pemerintahan Presiden Soeharto. Dan menurut pengakuan Sekretaris Negara, saat ini jumlah dana Banpres mencapai Rp330 miliar, yang berbentuk valuta asing sekitar 10 juta dollar AS, sementara yang berbentuk rekening giro sekitar Rp60 miliar, disamping masih ada yang berbentuk piutang pada beberapa perusahaan. Tetapi karena kenyataannya dana tersebut berada di Sekretariat Negara dan tidak disetor ke Kas Negara, maka keberadaan dana dan pengelolaannya diluar anggaran negara (*of budget*). Padahal seharusnya semua pengeluaran dan penerimaan Lembaga Kepresidenan harus masuk dalam anggaran presiden (bagian 07).

pengelolaan anggaran karena prakteknya sering dilakukan tanpa adanya yang mempertanyakan dari sisi disiplin anggaran. Walau akhirnya menjadi wacana di DPR, tetapi lebih bernuansa politis. Wajar saja karena hal tersebut mendorong sebagian anggota DPR untuk menjadikannya sebagai hak interpelasi DPR. Jika dilihat dari besaran sumbangan presiden, yang sebesar Rp7,5 miliar atau total sebesar Rp30 miliar, maka tidaklah ada apa-apanya dibandingkan dengan volume belanja APBN yang mencapai Rp334,008 triliun, atau dengan kata lain hanya 0,00009 persen. Sehingga dampaknya bagi kestabilan keuangan APBN nyaris tidak ada. Dengan kata lain, karena adanya sumbangan presiden, maka program lainnya tidak akan terganggu. Apalagi ternyata dananya diambil diluar APBN, sehingga malah tidak berpengaruh apa-apa, tetapi permasalahan yang timbul adalah memperlihatkan bahwa ternyata masih banyak anggaran diluar APBN, sehingga akan berimplikasi terhadap sistem pengelolaan keuangan negara (Saefuloh2, 2002).

Dalam perkembangan berikutnya, untuk memperkuat DPR dalam pengawasan APBN, termasuk berkaitan dengan pemeriksaan APBN dari hasil kerja BPK, maka dalam Pasal 113 UU No.27 Tahun 2009 dibentuk BAKN dengan tugasnya, yaitu:

1. melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
2. menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
3. menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
4. memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

Dalam melaksanakan tugasnya, BAKN dapat meminta penjelasan dari BPK, Pemerintah, pemerintah daerah, lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BAKN dapat mengusulkan kepada komisi agar BPK melakukan pemeriksaan lanjutan.

PERTIMBANGAN DPD

Adanya perubahan dalam ketatanegaraan di Indonesia maka berdasarkan Perubahan UUD 1945, maka dikenalkan Lembaga Tinggi Negara baru, yaitu DPD. Dalam kaitannya dengan APBN, DPD mempunyai dua tugas yaitu memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan. Pertimbangan kepada DPR didasarkan Pasal 23 ayat 2, "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan

Perwakilan Daerah". Juga berdasarkan pasal 22 D ayat 1 UUD 1945, "Dewan Perwakilan Daerah....., serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara,.....".

Peran pengawasan DPD didasarkan Pasal 23E ayat 2, "Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya". Juga pada Pasal 22D ayat 2, "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan.....pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara....., serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjut".

Menurut Wijaya (2009) DPD memiliki fungsi pertimbangan dalam pembentukan UU APBN meskipun wewenang DPD RI dalam hal penganggaran dikategorikan sebagai kewenangan terbatas. Jika melihat praktek keberadaan lembaga semisal DPD diberbagai negara. Contoh di Jepang *House of Councillors* merupakan lembaga perwakilan daerah, selain adanya *House of Representatives* yang beranggotakan perwakilan parpol. Begitu juga di Belanda lembaga bernama *De' Erse Kaamer* merupakan lembaga yang beranggotakan perwakilan dari daerah-daerah semacam propinsi disamping *De' Tweede Kaamer* yang merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya berasal dari parpol. Di kedua negara tersebut, termasuk disekitar 25 negara lainnya terjadi keseimbangan fungsi antara lembaga perwakilan daerah dan lembaga perwakilan rakyat. Di Jepang misalnya, Jika RUU APBN telah disetujui oleh *House of Representatives*, namun tidak disetujui oleh *House of Councillors*, maka RUU tersebut tak dapat disahkan.

Pertimbangan DPD tersebut dipraktekkan dalam pembahasan APBN. Sebagai contoh pertimbangan DPD²⁶ terhadap RUU APBN 2011 secara umum sebagai berikut:

1. Prioritas Pembangunan Nasional RPJMN 2010-2014 terdiri atas 11 prioritas pembangunan nasional yang terdiri atas (a) reformasi birokrasi dan tata kelola; (b) pendidikan; (c) kesehatan; (d) penanggulangan kemiskinan; (e) ketahanan pangan; (f) infrastruktur; (g) iklim investasi dan iklim usaha; (h) energi; (i) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; (j) daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik; dan (k) kebudayaan, kreativitas, dan

²⁶ Di Indonesia lembaga legislatif, disamping DPR terdapat DPD yang memiliki fungsi penganggaran yang diatur oleh konstitusi, seperti juga parlemen di negara lain, namun realisasi dari fungsi parlemen tersebut dirasakan belum maksimal, sehingga diperlukan penguatan cara membangun suatu instrumen pendukung *Parliamentary Budget Office* (PBO). Pemikiran mengenai pembentukan PBO dalam lembaga legislatif DPD pada dasarnya merupakan usaha untuk mendukung realisasi fungsi tersebut. Untuk keperluan tersebut perlu dibangun instrumen pendukung *Parliamentary Budget Office* di DPD yang disebut Pusat Pengkaji dan Pengawasan Anggaran Pusat dan Daerah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (P3APD DPD RI). Lebih lanjut lihat Ruslan Wijaya, "Budget Office DPD RI Sebagai Alat Perjuangan Peningkatan Pembangunan di Daerah (Tinjauan Teoritis dan Praktis)", 1 Januari 2009 (<http://dpd.go.id/2009/06/budget-office-dpd-ri-sebagai-alat-perjuangan-pe-ningkatan-pembangunan-di-daerah-tinjauan-teoritis-dan-praktis/>, diakses 7 September 2010).

inovasi teknologi. Kesebelas prioritas tersebut harus menjadi acuan dalam tahun 2011 yang secara konsisten didukung oleh kebijakan fiskal yang memadai. Integrasi antarkesebelas prioritas dalam satuan wilayah harus tergambar dengan jelas, terutama untuk daerah perbatasan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua, dan Nusa Tenggara Timur.

2. Proses penyusunan anggaran mulai dari perencanaan APBN, RPJMN, audit APBN, dan penyusunan LPJ yang semuanya dilaksanakan bersamaan dalam satu tahun sering kali menimbulkan keterlambatan dan kekurangtelitian yang merugikan. DPD RI menganggap pemerintah perlu mencari mekanisme yang lebih baik dan memperhitungkan kebutuhan waktu yang diperlukan untuk menghasilkan percepatan dan ketelitian yang diperlukan dalam sistim penyelenggaraan proses penganggaran. Salah satu yang mungkin perlu dikaji adalah sistim multiyears.
3. Perkiraan PDB sebaiknya dibuat untuk 5 tahun dalam RPJMN sehingga kebutuhan investasi dapat pula diperkirakan untuk 5 tahun ke depan dan kebutuhan APBN dapat diketahui untuk periode 5 tahun dalam RPJMN. Oleh karena itu, harus ada kejelasan antara tugas perencanaan dan penganggaran di antara lembaga-lembaga di lingkungan eksekutif.
4. Peranan APBN dalam pembentukan PDB masih amat rendah (13,6%) jika dibandingkan peranan sumber dana dari swasta (perbankan, pasar modal, laba perusahaan yang diinvestasikan, dan PMA, termasuk utang pemerintah dalam budget). SUN sudah menjadi instrumen yang terpadu dengan budget. Oleh karena itu, peranan APBN harus direorientasikan kembali untuk menyediakan iklim usaha yang diperlukan oleh sumber investasi dari sektor swasta, mengurangi kesenjangan antardaerah, mengurangi kemiskinan (jaring pengaman sosial), memelihara fungsi lingkungan hidup, serta menjamin pemenuhan kebutuhan dasar untuk hidup dan jaminan keamanan nasional.
5. Tahapan-tahapan dalam perencanaan pembangunan yang banyak jenjang dan keterkaitannya masih sukar dilaksanakan secara konsisten dan terpadu. Implementasi tahapan-tahapan perencanaan seperti RPJP, RPJMN, Renstra, RKP, dan roadmap ke dalam satu pekerjaan yang tersinkron secara utuh masih belum terlihat berhasil. Instrumen MUSRENBANG masih perlu dikembangkan untuk memberi kesempatan pada keterpaduan sistim perencanaan yang tepat dan tepat waktu.
6. Konsep negara maritim yang tertuang dalam RPJMN 2010-2014 tampaknya belum dapat diimplementasikan dalam sistim penganggarnya. Meskipun demikian, seharusnya ada pendekatan awal untuk mewujudkan pembangunan nasional dalam konsep negara maritim itu.

PEMERIKSAAN APBN OLEH BPK

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah instansi yang independen, artinya bebas dari pengaruh pemerintah (eksekutif) yang mengelola keuangan. Berarti BPK adalah instansi pemeriksa ekstern bagi pemerintah. Akan tetapi dilihat dari konsep negara sebagai pemerintah dalam arti luas maka BPK adalah instansi pemeriksaan intern. Dilihat dari segi fungsi pengawasan yang diselenggarakan lembaga legislatif maka fungsi BPK mempunyai arti yang sangat penting. Sebab hasil pemeriksaan BPK menjadi bahan bagi DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang penyelenggaraan anggaran.

Berdasarkan konstitusi-konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia, semuanya mengatur mengenai peran dari lembaga-lembaga tinggi dalam pemeriksaan. Untuk melaksanakan pemeriksaan keuangan negara dan menindaklanjuti UUD 1945 pasal 23 ayat 5, maka pada tanggal 10 Desember 1946 diterbitkan Surat Edaran Menteri Keuangan No.003-21-49 tentang akan dibentuknya Badan Pemeriksa Keuangan. Menindaklanjuti Surat Edaran tersebut maka Pemerintah mengeluarkan Penetapan Pemerintah No.11/Um tentang pendirian Badan Pemeriksa Keuangan di Magelang (BPK, 1972:9-10).

Kemudian dalam periode RIS maka yang menjadi dasar pemeriksaan keuangan negara adalah Konsititusi RIS pada Bagian IV Babakan 2. pasal 170, dan pasal 115. Melalui Konstitusi ini BPK berganti menjadi Dewan Pengawas Keuangan. Tetapi selama periode RIS ini tidak satu pun diterbitkan peraturan yang berkaitan dengan pemeriksaan keuangan negara.

Selanjutnya dengan kembalinya bentuk negara ke kesatuan, maka dasar konstitusional pemeriksaan keuangan adalah UUDS 1950 pasal 11 ayat 2 dan pasal 112, dan pasal 116. Sama halnya dengan periode RIS, dalam periode ini tidak ditetapkan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan pemeriksaan keuangan.

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1957, dimana kembali ke UUD 1945, maka dasar hukum pemeriksaan keuangan kembali ke Pasal 23 UUD 1945, yang selanjutnya pada tanggal 12 Oktober 1963 diterbitkan Perpu No.7 Tahun 1963 yang memungkinkan BPK melakukan tindakan-tindakan tegas dalam melakukan tugasnya. Tetapi Perpu ini ditinjau ulang dengan Kepres No.29 Tahun 1963 tanggal 22 Februari 1963 dan berlaku surat sejak tanggal 26 Juli 1962. Atas dasar keppres ini maka pengawasan keuangan negara dilakukan oleh Menteri pertama bidang keuangan yang dibantu oleh Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pendapatan pada Umumnya (BPK, 1972:18).

Tabel 4.8. Kegiatan Pemeriksaan BPK 1950-1965

Tahun	Penemuan persoalan milik Negara	Penemuan persoalan perusahaan negara (yayasan dan lainnya)	Pemeriksaan setempat	Tuntutan
1950	55	-	51	12

1951	77	50	75	10
1952	65	50	70	30
1953-1954	58	21	67	-
1955	48	19	36	11
1956	28	56	51	6
1957	49	65	72	-
1958	-	-	-	-
1959	47	28	48	9
1960	40	-	93	-
1961	22	66	76	5
1962	-	-	47	21
1963	-	-	-	12
1964	-	-	-	7
1965	Dihentikan	Dihentikan	Dihentikan	Dihentikan

Catatan: tahun 1950 dan 1960 persoalan milik negara termasuk persoalan perusahaan negara, yayasan dan lainnya.

Sumber: tabelisasi dari Busroh (1993:47-52)

Selanjutnya pada tanggal 2 Mei 1964 keluar Perpu No.16 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Perpu ini maka BPK berkedudukan langsung dibawah Presiden. Kedudukan ini menjadi BPK tidak dapat melakukan tugasnya sebaik-baiknya. Dalam perkembangannya, tanggal 23 Agustus 1965 ditetapkan UU No.47 Tahun 1965 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.16 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan Menjadi Undang-undang. Dengan penetapan UU ini maka membuat posisi Presiden Soekarno menjadi pemegang kekuasaan pemeriksaan, pengawasan dan penelitian tertinggi atas penguasaan dan kepengurusan keuangan (Pasal 1).

Penegakan hukum khususnya dibidang pengelolaan negara dalam proses pemeriksaan berikut hasil dan realisasi hasil pemeriksaan oleh BPK sejak berdirinya tanggal 1 Januari 1947. Selama tiga tahun pertama (1947-1949) penegakkan hukum di bidang pemeriksaan keuangan negara tidak dilengkapi dengan arsip. Hal ini terjadi karena kondisi negara pada waktu itu sangat tidak memungkinkan. Baru pada tahun 1950 kegiatan pemeriksaan keuangan oleh BPK mulai dilaksanakan. Hasil pemeriksaan selama kurun waktu 1951-1965 dapat dilihat pada tabel 4.8. Kegiatan pemeriksaan BPK menghasilkan penemuan persoalan mengenai pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan dan milik-milik negara dan persoalan mengenai perusahaan negara, perseroan-perseroan terbatas, yayasan-yayasan dan lain-lain badan yang mempunyai hubungan keuangan negara. Pemeriksaan dan menghasilkan tuntutan perbendaharaan dan kerugian (Busroh, *op.cit*: 47-48).

Pada tahun 1966 dapat dikatakan bahwa kegiatan penegakan hukum di bidang pemeriksaan sangat lemah sebagai akibat mas atransisi dari BPK gaya lama ke BPK gaya baru. Tahun 1967 dilakukan tiga operasi dalam rangka pemeriksaan, yaitu operasi bina tunggal dalam rangka pembiaian administrasi keuangan. Tahun 1968 pelaksanaan pemeriksaan menunjukkan peningkatan yang ditunjukkan dengan telah disampaikannya Pemeriksaan Perhitungan Anggaran Tahun 1967 tanggal 5 Agustus 1968 disertai dengan nota hasil pemeriksaan yang memuat catatan-catatan dan tanggapan BPK. Selanjutnya hasil pengawasan yang dilakukan oleh BPK menjadi dasar bagi UU Perhitungan Anggaran Negara.

Kemudian terlihat adanya langkah untuk penyempurnaan, yaitu dengan diberlakukannya UU No.5 Tahun 1973, dimana berdasarkan Pasal 1, "Badan Pemeriksa Keuangan adalah Lembaga Tinggi Negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas Pemerintah". Beberapa ketentuan penyempurnaan tugasnya berdasarkan Pasal 2 yaitu:

1. BPK bertugas untuk memeriksa tanggungjawab pemerintah tentang keuangan Negara;
2. BPK bertugas memeriksa semua pelaksanaan APBN; dan,
3. Hasil pemeriksaan BPK diberitahukan kepada DPR.

Dalam penjelasan Pasal 2 UU No.5 tahun 1973 pemeriksaan dimaksud khususnya ditekankan pada pertanggungjawaban keuangan Negara, diaman liputan pemeriksaan adalah tentang perusahaan keuangan ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mencakup Transaksi, Perkiraan, dan Laporan Keuangan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, BPK mempunyai tiga fungsi, yaitu:

1. Fungsi operatif yaitu: pengujian apakah penerimaan dan pengeluaran uang negara terjadi menurut ketentuan APBN dan ketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan negara. Kemudian penilaian apakah penggunaan keuangan negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
2. Fungsi rekomendasi yaitu memberikan pertimbangan dan saran kepada pemerintah bilamana dipandang perlu atau jika terdapat hal-hal yang dapat dipandang menyebabkan pengurangan atau penghematan pengeluaran negara dan penyederhanaan penggunaan keuangan Negara.
3. Fungsi yudikatif yaitu melakukan peradilan *komtabel* dalam arti meneliti memeriksa serta mengambil keputusan terhadap masalah-masalah tuntutan perbendaharaan. Pelaksanaan fungsi ini tidak dilakukan oleh BPK sendiri tetapi dilaksanakan lebih dahulu oleh Pemerintah dalam pelaksanaan pengawasan seperti itndakan administrasi, gugatan perdata, pengaduan tindak pidana, atau tindakan penyempurnaan aparatur Pemerintah di bidang kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Berkaitan dengan penyampaian hasil pemeriksaan BPK, terus menerus dilakukan lebih cepat dengan tatacara yang disepakati antara BPK dengan DPR. Peningkatan tersebut telah diwujudkan dengan penyampaian periode tiga tahun terakhir, misalnya sebelum TA 1995/1996 membutuhkan waktu 9 bulan, tetap sejak TA 1995/1996 waktu penyampaian bertambah cepat menjadi 8 bulan.

Sejalan dengan era reformasi, meskipun sudah ada perubahan dalam UUD 1945, praktek pemeriksaan tetap bersandar pada UU No.5 tahun 1973. Adanya UU Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara masalah pertanggungjawaban keuangan mendapat hal penting dalam pengelolaan APBN. Namun dalam sejumlah hal wewenang BPK kurang begitu diperhatikan, misalnya pada saat menerbitkan obligasi, pemerintah mengabaikan fungsi BPK untuk melakukan pengesahan.

Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 yang salah satunya reformasi atas ketentuan Pasal 23 Ayat (5) tentang Badan Pemeriksa Keuangan telah memperkuat keberadaan dan kedudukan BPK yaitu sebagai satu lembaga Negara yang bebas dan mandiri. Kedudukan BPK sebagai Lembaga Negara pemeriksa keuangan negara perlu dimantapkan disertai dengan memperkuat peran dan kinerjanya. Kemandirian dan kebebasan dari ketergantungan kepada Pemerintah dalam hal kelembagaan, pemeriksaan, dan pelaporan sangat diperlukan oleh BPK. Karena itu dalam perkembangannya pencabutan UU No. 5 Tahun 1973 diharapkan mampu mengakomodasi dan mendukung perubahan meliputi kedudukan, tugas, kewajiban, dan kewenangan BPK dan menggantikan ketentuan dalam *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320, dan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga ditetapkan UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Selanjutnya dalam Pasal 1 Huruf 1 UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan bahwa, "Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Selanjutnya dalam Pasal 1 Huruf 1, dinyatakan, "Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban."

Dalam Pasal 6 Ayat (1) disebutkan bahwa, "BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara." Adapun lembaga atau badan lain yang dimaksud dalam penjelasan pasal tersebut dimaksudkan antara lain: BUMN, yayasan yang mendapat fasilitas negara, komisi-komisi yang dibentuk dengan undang-undang, dan badan swasta yang menerima dan/atau mengelola uang negara.

Saat ini, BPK mulai memperlihatkan eksistensinya sebagai lembaga yang memeriksa pertanggungjawaban keuangan dimana dalam setiap laporan pemeriksaan BPK menyajikan berbagai praktek penyimpangan.²⁷ Misalnya hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa pada semester ke 2 APBN 2002 terdapat 62,98 persen penyimpangan, dan 61,63 persennya penyimpangan dari sisi ketertiban/ketaatan.

Tabel 4.9. Hasil Pemeriksaan BPK 2002-2003

APBN	Total Penyimpangan	Ketertiban/ Ketaatan	Kehematan/ efisiensi	Efektivitas
Semester II APBN 2002	22,8	22,66	0,05	0,09
Semester I APBN 2003	62,98	61,63	0,13	0,65
Semester II APBN 2003	3,81	3,76	0,01	0,04

Sumber : <http://www.bpk.go.id/>

Selain menyajikan berbagai praktek penyimpangan, BPK juga melakukan Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu (PDTT). Berdasarkan UU No. 15 Tahun 2004 pengertian PDTT adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, diluar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. PDTT ini bertujuan untuk memberikan kesimpulan sesuai dengan tujuan pemeriksaan yang ditetapkan baik dalam bentuk pemeriksaan kepatuhan (sesuai dengan ketentuan perundang-undangan) dan pemeriksaan investigatif (indikasi kerugian Negara/daerah dan/atau unsur pidana).

Penentuan pemilihan PDTT ditentukan oleh tingkat keyakinan yang diinginkan pemakai tertentu. Jika pengguna menginginkan tingkat keyakinan yang tinggi, maka pemeriksa harus melakukan pemeriksaan yang bersifat eksaminasi. Eksaminasi adalah pengujian yang memadai untuk menyatakan simpulan dengan tingkat keyakinan positif bahwa suatu pokok masalah telah sesuai atau telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang sesuai dengan kriteria. Sebaliknya, jika pengguna hanya menginginkan tingkat keyakinan menengah maka pemeriksa harus melakukan PDTT yang bersifat reviu. Reviu adalah pengujian yang memadai untuk menyatakan simpulan dengan tingkat

²⁷ Beberapa departemen malah protes atas pemeriksaan BPK yang dianggap tidak akurat. Padahal BPK mencatat penyimpangan pada waktu pemeriksaan. Itu yang diakui oleh yang diperiksa. Jadi yang BPK laporkan adalah penyimpangan yang diakui kedua pihak. Pemeriksaan paling lama lima bulan. Banyak yang salah sangka, ketika dilaporkan ke DPR ada penyimpangan. Padahal, mungkin saja sebelum dilaporkan sudah diperbaiki penyimpangan itu. Modus penyimpangan sendiri banyak, misalnya ada penyimpangan terhadap ketentuan administratif. Barang yang belum dicatat dalam inventaris bisa dicatat sebagai penyimpangan. Tapi, dari penyimpangan ke korupsi itu masih ada jalan panjang. Korupsi terjadi karena memenuhi tiga unsur: pelanggaran terhadap undang-undang yang ada, menimbulkan kerugian negara, dan unsur memperkaya diri. Penyimpangan belum tentu pelanggaran tindak pidana korupsi. Selain itu, BPK tidak menangani jenis korupsi berupa pemerasan dan penyuapan, karena itu termasuk transaksi yang tidak tercatat (tidak ada kuitansinya). BPK memeriksa penyalahgunaan anggaran yang tidak sesuai dengan aturan. Berapa kasus yang sudah dilaporkan ke Kejaksaan, relatif jarang, karena BPK harus benar-benar teliti. ("Bunyi alarm tiada Henti," <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/s/satrio-billy-joedono>, diakses 9 Juli 2004).

keyakinan negatif bahwa tidak ada informasi yang diperoleh pemeriksa dari pekerjaan yang dilaksanakan yang menunjukkan bahwa pokok masalah tidak sesuai dengan kriteria dalam semua hal yang material.

Dalam kurun waktu 2012-2017, hasil Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu pada pemerintah pusat menyebutkan bahwa terdapat 10.953 permasalahan. Permasalahan tersebut terdiri dari 7.579 permasalahan terkait ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan dan 3.374 permasalahan terkait sistem pengendalian internal (SPI).

Tabel 4.10. Hasil Pemeriksaan BPK dengan Tujuan Tertentu pada Pemerintah Pusat

APBN	Sistem Pengendalian Internal	Ketidakpatuhan Terhadap Ketentuan Perundang-Undangan	Total Permasalahan
Semester I APBN 2012	56	184	240
Semester II APBN 2012	367	663	1.030
Semester I APBN 2013	90	258	348
Semester II APBN 2013	151	396	547
Semester I APBN 2014	177	237	414
Semester II APBN 2014	421	1.819	2.240
Semester I APBN 2015	115	77	192
Semester II APBN 2015	373	980	1.353
Semester I APBN 2016	1.159	1.499	2.658
Semester II APBN 2016	251	1.011	1.262
Semester I APBN 2017	58	63	121
Semester II APBN 2017	156	392	548
Total	3.374	7.579	10.953

Sumber : <http://www.bpk.go.id/>

Selanjutnya, berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK dapat memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan secara profesional yang salah satunya disajikan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). UU tersebut juga menjelaskan bahwa terdapat empat kriteria pemberian opini. Pertama, kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP). Kedua, kecukupan pengungkapan. Ketiga, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dan yang terakhir adalah efektivitas sistem pengendalian internal.

Berdasarkan Buletin Teknis (Bultek) SPKN No. 01 tentang Pelaporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah, Paragraf 13 tentang Jenis Opini, terdapat empat jenis opini, yaitu :

1. Pertama, Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP. Sesuai dengan Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) yang diberlakukan dalam SPKN, BPK dapat memberikan opini WTP dengan paragraph penjelas (WTP-DPP) karena keadaan tertentu sehingga mengharuskan pemeriksa menambahkan suatu paragraph penjelasan dalam LHP sebagai modifikasi dari opini WTP.
2. Kedua, Wajar Dengan Pengecualian (WDP) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan menyajikan menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.
3. Ketiga, Tidak Wajar (TW) memuat suatu pernyataan bahwa laporan keuangan tidak menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material sesuai dengan SAP.
4. Keempat, Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat (TMP) memuat suatu pernyataan bahwa pemeriksa tidak menyatakan opini atas laporan keuangan.

Sampai dengan saat ini, Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sejak tahun 2004 semakin baik. Pada tahun 2004-2008, opini BPK terhadap LKPP adalah TMP. Pada tahun 2009-2015 opini yang diterima oleh LKPP semakin menunjukkan arah yang lebih baik dengan memperoleh opini WDP. Puncaknya pada tahun 2016, pada tahun ini LKPP untuk pertama kalinya memperoleh opini WTP.

Peningkatan opini dari WDP tahun 2015 menjadi WTP pada tahun 2016 karena pemerintah telah menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK atas tahun sebelumnya, antara lain (1) menerbitkan Peraturan Presiden No 14 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan yang ditindaklanjuti dengan peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor 6/POJK.04/2017 tentang Perlakuan Akuntansi atas Transaksi Berdasarkan Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik; (2) menetapkan status dana terkait penetapan harga jual eceran BBM dengan Surat Menteri Keuangan Nomor S-367/MK.02/2017 tanggal 2 Mei 2017; (3) memperbaiki pengelolaan dan penatausahaan Piutang Bukan Pajak; (4) menyempurnakan aplikasi Sistem Informasi Manajemen dan Akuntansi Barang Milik Negara (SIMAK BMN) dan persediaan; (5) membangun single *database* terintegrasi; (6) meyempurnakan sistem akuntansi pusat dan peraturan mengenai perhitungan dan pengelolaan saldo anggaran lebih (SAL).

Tabel 4.11. Opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

No	Tahun	Opini	No	Tahun	Opini
1	2004	TMP	8	2011	WDP
2	2005	TMP	9	2012	WDP
3	2006	TMP	10	2013	WDP
4	2007	TMP	11	2014	WDP
5	2008	TMP	12	2015	DPR - WDP
6	2009	WDP	13	2016	WTP
7	2010	WDP			

Sumber : www.bpk.go.id

CATATAN PENTING

Umumnya diterima bahwa pihak pemerintahan mempunyai peran yang utama dalam perkembangan penyusunan APBN. Misalnya di Peru, menurut Del Valle dan Moron (2001), *Congress* tidak diijinkan untuk mengajukan anggaran atau memodifikasi program, meskipun dalam kasus penyimpangan anggaran. *Congress* dibatasi perannya untuk mengingatkan pihak eksekutif, bahkan cenderung bebas untuk mengabaikan peringatan tanpa ada konsekuensi hukum.

Dominasi dari eksekutif dalam pembuatan anggaran disatu sisi dilihat sebagai alat untuk mengimplementasikan kebijakan eksekutif. Mungkin juga harus diakui bahwa penyiapan APBN itu sangat kompleks dan komprehensif, dimana pihak eksekutif juga bertanggungjawab untuk mengumpulkan penerimaan dan mendistribusikannya. Umumnya, eksekutif memiliki akses langsung terhadap informasi yang dibutuhkan untuk mempersiapkan anggaran.

Namun demikian, fungsi penganggaran negara bagi parlemen merupakan salah satu fungsi yang penting dan strategis. Penting karena mempunyai peran yang besar dalam membangun pelayanan umum dan strategis karena berasal dari uang rakyat sementara parlemen representasi dari rakyat. Anggaran negara pada dasarnya merupakan kebijakan pemerintah yang disusun untuk mensejahterakan rakyatnya.

Pelaksanaan peran parlemen sendiri dari kekuasaannya untuk melakukan perubahan terhadap draft anggaran yang diajukan pihak eksekutif. Kecenderungan internasional memperlihatkan bahwa peran parlemen dalam merubah anggaran bervariasi, dari yang paling aktif maupun yang tidak begitu penting. Kemampuan parlemen untuk melakukan perubahan terhadap anggaran dapat dilakukan melalui keterlibatan komisi, lamanya pembahasan anggaran, serta akses terhadap penelitian dan informasi pemerintah.

Sekarang ini di Era demokrasi, ketika transparansi dan akuntabilitas dalam proses anggaran menjadi isus internasional dan lebih banyak perhatian

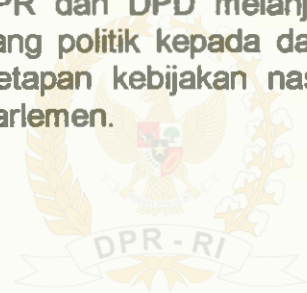
yang ditujukan secara langsung terhadap peran dari parlemen, proses anggaran menjadi penting untuk dianalisis sebagai perwakilan dari rakyat, Parlemen bertanggungjawab untuk menjamin bahwa APBN sejalan dengan kebutuhan negara dan ketersediaan sumber daya. Kadang-kadang pemerintah menentukan anggaran tanpa memperhatikan kapasitas keuangan dan pengeluaran atau belanja tidak sejalan dengan skala prioritas dan masalah-masalah krusial yang berhubungan dengan pembiayaan defisit. Kenyataannya beberapa parlemen mulai memerankan peran yang aktif dalam menentukan APBN (NDI, 2003:5). Begitu juga bagi DPR RI kekuasaan merubah APBN terjadi dalam praktek pelaksanaan fungsi anggarannya, terutama menonjol pada era reformasi.

Seiring dengan perubahan ketatanegaraan dengan munculnya DPD, APBN semakin penting bagi parlemen. Namun demikian hubungan antara DPD-DPR belum menunjukkan keseimbangan perannya. Bagi DPD, semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu menyambung dengan tugas dan wewenang DPR. Berkaitan dengan legislasi, pengawasan dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses dalam DPD tersebut ada di DPR. Menurut Jaweng (2005), semua problem yang muncul selama keberadaan DPD, utamanya terkait hubungan kerja dengan pihak DPR, dinilai berakar pada kelemahan aturan yang ada.

Berbagai persoalan muncul, misalnya selisih pendapat mengenai Sidang Paripurna DPR tanggal 16 Agustus, dimana Presiden menyampaikan pidato pengantar nota keuangan. Pihak DPD menghendaki sidang itu menjadi forum bersama kedua lembaga, karena mereka sama-sama memiliki kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan APBN. Sementara pada sisi lain, pihak DPR berpendapat bahwa sidang itu adalah forum milik DPR, karena itu yang diundang cukup hanya pimpinan DPD dan bukan seluruh anggotanya. Persoalan lain adalah muncul protes pihak DPD atas Keputusan DPR No.14/DPR/IV/2004-2005 tentang Persetujuan Terhadap RUU Perubahan UU No.36/2004 tentang APBN Tahun 2005. Keputusan ini mengesankan bahwa DPR tidak mengindahkan DPD karena dalam konsideran persetujuan sama sekali tak mencantumkan pertimbangan DPD.

Dalam perjalanannya hubungan DPR-DPD memperlihatkan perkembangan yang semakin baik. Sidang Bersama DPR-DPD untuk pertama kali (tahun 2010) pada Rapat Paripurna DPR dengan acara pidato Presiden dalam rangka penyampaian nota keuangan dan RAPBN 2011 dihadiri oleh anggota DPD, tidak semata-mata sebagai undangan tapi melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang DPD untuk memberi pertimbangan RUU RAPBN kepada DPR sebagaimana diatur Pasal 22D Ayat (2) dan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945. Kegiatan ini secara spirit politik kenegaraan merupakan satu rangkaian dengan kegiatan Sidang Bersama DPR-DPD yaitu melaksanakan Pasal 159 UU 27 Tahun 2009 mengenai penyampaian RUU RAPBN kepada DPR dan Pasal 154 UU 27 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa DPR menyampaikan RUU RAPBN kepada DPD untuk mendapatkan pertimbangan, dan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 yang dipertegas oleh Pasal 159 dan Pasal 154 UU 27 Tahun 2009

memerintahkan DPD untuk memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sidang bersama DPR-DPD berarti mempertegas posisi DPR dan DPD melanjutkan agenda reformasi 1998, yaitu semakin memberi ruang politik kepada daerah-daerah untuk terlibat secara langsung dalam penetapan kebijakan nasional melalui wakil-wakil rakyat dan wakil-wakil daerah di Parlemen.



BAB LIMA

TANGGUNGJAWAB KELEMBAGAAN: PERAN APBN SEMAKIN PENTING

HUBUNGAN APBN DENGAN PEMERINTAH DAERAH

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia menganut asas desentralisasi, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Untuk itulah Pasal 18 Undang-Undang 1945 mengatur pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Didalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Karena itu UUD 1945 menjadi landasan bagi penyelenggaraan otonomi. Beberapa UU yang terkait pemerintah daerah pada masa Orde Lama adalah: UU No.22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dicabut dengan UU No.1 Tahun 1957; UU No.27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Undang-undang ini diubah dengan UU No.12 Tahun 1948; UU No.12 Tahun 1949 tentang Perubahan Undang-undang No.27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan dan Pemilihan Anggota-Anggotanya; UU No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dan Daerah-daerah yang berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri; UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mencabut UU No.22 Tahun 1948, diubah dengan UU No.73 Tahun 1957 dan UU No.18 Tahun 1965; UU No.73 Tahun 1957 tentang Perubahan Undang-undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah 1956; U No.6 Tahun 1958 tentang Penetapan Undang-undang Darurat No.6 Tahun 1957 tentang Perubahan Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah 1956, Sebagai Undang-undang; UU No.6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangannya, kepada Pemerintah Daerah; dan UU No.18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mencabut UU No.1 Tahun 1957 dan dicabut dengan UU No.6 Tahun 1969

Pada masa Orde Baru, dalam menghindari konflik dengan daerah secara politis Pemerintah Indonesia telah memberlakukan undang-undang tentang Pemerintah Daerah yaitu UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok

Pemerintahan di Daerah. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut UU No.5 Tahun 1974 adalah:

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang perjuangan rakyat, yakni memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
2. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab;
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
4. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian (harmoni), disamping aspek pendemokrasian; dan,
5. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna (efisiensi) dan hasil guna (efektivitas) penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Realisasi APBN yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah tersebut dilakukan dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO), dimana dalam perkembangannya selalu memperlihatkan jumlah yang meningkat (lihat tabel 5.1). Jika tahun 1990/1991 baru Rp15.438,2 miliar meningkat menjadi Rp29.936 miliar pada tahun 1999/2000.

Tabel 5.1. Anggaran SDO 1990/1991-1998/1999 (miliar rupiah)

Tahun Anggaran	Subsidi Daerah Otonom	Tahun Anggaran	Subsidi Daerah Otonom
1990/1991	15.438,2	1995/1996	15.438,2
1691/1992	26.897,1	1669/1997	26.897,1
1992/1993	27.787,4	1997/1998	27.787,4
1993/1994	26.649,6	1998/1999	26.649,6
1994/1995	14.625,4	1999/2000	29.936,0

Sumber: Berbagai sumber.

Dalam era reformasi, berkaitan dengan pemerintah daerah diawali dengan lahirnya Ketetapan MPR-RI No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah memberikan

kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Berdasarkan hal diatas maka otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, dimana keduanya saling melengkapi. Otonomi daerah tidak berarti jika tidak diiringi oleh desentralisasi fiskal. Dengan otonomi daerah maka daerah disertai kekuasaan untuk mengatur dirinya sendiri, tentu saja untuk mengatur tersebut diperlukan keuangan yang cukup. Dengan demikian terjadi pembagian keuangan antara pusat dan daerah sesuai dengan pembagian kewenangannya, atau istilah keuangan negara adalah hubungan keuangan pusat dan daerah (Saefuloh1, 41-42). Penjabaran lebih lanjut dilakukan melalui UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka untuk mendukung penyelenggaraan otonomi Daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan Daerah dalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Menurut Pasal 2 UU No.25 Tahun 1999, maka:

1. Penyelenggaraan tugas Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dibiayai atas beban APBD;
2. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Propinsi dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN;
3. Penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah dan Desa dalam rangka Tugas Pembantuan dibiayai atas beban APBN; dan,
4. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Kemudian berdasarkan pasal 22 UU No.13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka hubungan keuangan pusat dengan pemerintah daerah menyangkut:

1. Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada

Pemerintah Daerah atau sebaliknya setelah mendapat persetujuan DPR; dan,

3. Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi²⁸ terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Dari sumber-sumber pendapatan ini maka hubungan dengan APBN adalah dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian Daerah dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan masing-masing jenis sumber tersebut saling mengisi dan melengkapi. Dalam UU No.33 Tahun 2004 dijelaskan bahwa dana Perimbangan terdiri dari: Dana Bagi Hasil (DBH); dan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Berdasarkan Pasal 11 UU No.33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud terdiri atas: a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: a. kehutanan; b. pertambangan umum; c. perikanan; d. pertambangan minyak bumi; e. pertambangan gas bumi; dan f. pertambangan panas bumi.

DAU untuk suatu Daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Celah fiskal yang dimaksud adalah kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal Daerah. Alokasi dasar dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah. Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan DAK, dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah. Kegiatan khusus yang dimaksud adalah sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam APBN. Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan

²⁸ Prud'homme (1995) menerangkan bahwa desentralisasi dapat menjadi salah satu penyebab terjadinya peningkatan disparitas antar daerah. Dengan demikian pemerintah pusat bertanggungjawab untuk melakukan program redistribusi dengan mengontrol pembagian pajak dan pengeluaran pembangunannya. Adapun menurut pengertian penulis pengeluaran pembangunan yang dimaksud adalah pengeluaran pembangunan yang masih dikelola oleh pusat. Karena itu dalam teori tentang desentralisasi ini melahirkan apa yang disebut dengan dikotomi antara pusat dan daerah. Dimana sentralisasi berperan untuk menciptakan redistribusi, stabilisasi dan alokasi. Dan jika tiga peran itu diserahkan kepada daerah dengan desentralisasi maka akan tercipta sebaliknya yaitu disparitas, ketidakstabilan dan inefisiensi.

kriteria teknis. Kriteria umum sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan Keuangan Daerah dalam APBD. Kriteria khusus sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan dan karakteristik Daerah. Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian Negara/departemen teknis. Daerah penerima DAK wajib menyediakan Dana Pendamping sekurang-kurangnya 10% dari alokasi DAK. Dana Pendamping sebagaimana dimaksud dianggarkan dalam APBD. Daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan Dana Pendamping.²⁹

Tabel 5.2. Dana Bagi Hasil Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Komponen	Pusat	Daerah	Prop.	Kota/ Kab	Keterangan
Pajak Bumi dan Bangunan	10%	90%	-	90%	
Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	20%	80%	16%	64%	
SDA Kehutanan Penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) Penerimaan dari Dana Reboisasi	20%	80%	16%	64%	
Pertambangan Umum	20%	80%			
Sektor Perikanan	20%	80%	-	-	Dibagikan merata keseluruhan Kab dan Kota
Minyak Bumi (setelah dikurangi pajak)	84,5%	15,5%	3%	12%	6% dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil dan 6% dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan. 5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.
Gas Alam (setelah dikurangi pajak)	69,5%	30,5%	6%	24%	12% dibagikan untuk kabupaten/kota penghasil dan 12% dibagikan untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi bersangkutan. 5% dialokasikan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.
Pans Bumi	20%	80%	16%	64%	32% untuk kabupaten/kota penghasil dan 32% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan.

Sumber : UU No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Adapun besarnya jumlah Dana Perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN. Pada Pasal 26 UU No.33 Tahun 2004, dijelaskan lebih lanjut bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara penghitungan dan

²⁹ Perkembngan berikutnya, mulai APBN 2017 tidak diwajibkan lagi ada dana pendamping. Dan DAK Fisik diajukan berdasarkan proposal base

penyaluran atas bagian Daerah dari penerimaan Negara, dan rumus, serta Dana Alokasi Khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah. Adapun realisasinya, sebagai contoh untuk kurun waktu 2000-2017 disajikan dalam tabel 5.3.

Tabel 5.3. Perkembangan Dana Perimbangan 2000-2017 (miliar rupiah)

Tahun	Bagi Hasil	DAU	DAK	Total
2000	4.268,2	28.806,6	-	33.074,8
2001	20.259,3	60.516,7	900,6	81.676,6
2002	24.600,3	69.144,1	817,3	94.561,7
2003	27.895,9	76.978,0	2.616,6	107.490,5
2004	26.927,9	82.130,9	3.128,1	112.186,9
2005	31.217,8	88.765,6	4.323,1	124.306,5
2006	59.563,7	145.664,2	11.569,8	216.797,7
2007	68.461,3	164.787,4	17.094,1	250.542,8
2008	66.070,8	179.507,1	21.202,1	266.780,0
2009	85.718,7	186.414,1	24.819,6	296.952,4
2010	81.404,8	203.485,2	21.133,4	306.023,4
2011	83.558,4	225.532,8	25.232,8	334.324,0
2012	100.055,2	273.814,4	26.115,9	399.985,5
2013	101.962,4	311.139,3	31.697,1	444.798,8
2014	113.711,7	341.291,3	33.000,0	488.003,0
2015	127.692,5	352.887,8	35.820,7	516.401,0
2016	106.137,2	385.360,8	208.931,3	700.429,3
2017	92.793,4	410.839,3	173.447,2	677.079,9

Sumber : Nota Keuangan dan APBN 2000-2017

Mengenai pinjaman daerah maka daerah melakukan pinjaman dari sumber luar negeri melalui Pemerintah Pusat. Daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri. Apabila melanggar maka dikenakan sanksi administratif berupa penundaan dan/atau pemotongan atas penyaluran Dana Perimbangan oleh Menteri Keuangan. Dan untuk keperluan mendesak yang diakibatkan oleh bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan menggunakan sumber APBD diberikan Dana Darurat yang berasal dari APBN (Pasal 46 UU No.33 Tahun 2003).

Tabel. 5.4. Transfer Ke Daerah 2005-2017 (miliar rupiah)

Tahun	Dana Perimbangan	Otonomi Khusus dan Penyesuaian	Total	Keterangan
2005	124.306,5	7.242,6	131.549,1	
2006	216.797,7	4.052,1	220.849,8	
2007	250.342,8	8.415,8	258.758,6	
2008	266.780,1	14.449,3	281.229,4	
2009	296.952,4	23.738,6	320.691,0	
2010	306.023,4	16.399,6	322.423,0	
2011	334.324,0	58.656,3	392.980,3	
2012	399.985,6	70.423,9	470.409,5	
2013	444.798,8	83.831,5	528.630,3	
2014	487.931,0	104.621,3	595.552,2	
2015	516.401,0	16.615,5	533.016,5	Dana Penyesuaian sudah tidak ada dalam Postur APBN
2016	700.429,4	17.214,4	717.643,8	Dana Penyesuaian sudah tidak ada dalam Postur APBN
2017	677.079,9	19.545,2	696.625,1	Dana Penyesuaian sudah tidak ada dalam Postur APBN

Sumber: UU APBN 2005-2017

Dalam kontek otonomi daerah, peran pemerintah pusat terhadap daerah tetap dilakukan dengan menggunakan instrumen dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan dekonsentrasi diatur berdasarkan Pasal 89 dan pasal 90 UU No.33 Tahun 2003 yaitu:

1. Dana Dekonsentrasi disalurkan melalui Rekening Kas Umum Negara.
2. Pada setiap awal tahun anggaran gubernur menetapkan Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pelaksana kegiatan Dekonsentrasi.
3. Dalam hal terdapat sisa anggaran lebih atas pelaksanaan Dekonsentrasi, sisa tersebut merupakan penerimaan kembali APBN.
4. Dalam hal terdapat saldo kas atas pelaksanaan Dekonsentrasi, saldo tersebut harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara.
5. Dalam hal pelaksanaan Dekonsentrasi menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN dan disetor ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundangundangan.
6. Penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan Dekonsentrasi dilakukan

secara terpisah dari penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan dan Desentralisasi.

7. SKPD menyelenggarakan penatausahaan uang/barang dalam rangka Dekonsentrasi secara tertib sesuai dengan peraturan perundangundangan.
8. SKPD menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan Dekonsentrasi kepada gubernur.
9. Gubernur menyampaikan laporan pertanggungjawaban seluruh pelaksanaan kegiatan Dekonsentrasi kepada menteri negara/ pimpinan lembaga yang memberikan pelimpahan wewenang.
10. Menteri negara/pimpinan lembaga menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan Dekonsentrasi secara nasional kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Sedangkan pengelolaan dan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 96 dan 97 UU No.33 Tahun 2003, yaitu:

1. Dana Tugas Pembantuan disalurkan melalui Rekening Kas Umum Negara.
2. Pada setiap awal tahun anggaran Kepala Daerah menetapkan Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pelaksana kegiatan Tugas Pembantuan.
3. Dalam hal terdapat sisa anggaran lebih atas pelaksanaan Tugas Pembantuan, sisa tersebut merupakan penerimaan kembali APBN.
4. Dalam hal terdapat saldo kas atas pelaksanaan Tugas Pembantuan, saldo tersebut harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara.
5. Dalam hal pelaksanaan Tugas Pembantuan menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN yang harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara sesuai ketentuan yang berlaku.
6. Penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan dilakukan secara terpisah dari penatausahaan keuangan dalam pelaksanaan Dekonsentrasi dan Desentralisasi.
7. SKPD menyelenggarakan penatausahaan uang/barang dalam rangka Tugas Pembantuan secara tertib sesuai dengan peraturan perundangundangan.
8. SKPD menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan Tugas Pembantuan kepada Gubernur, bupati, atau walikota.
9. Kepala Daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban seluruh pelaksanaan kegiatan Tugas Pembantuan kepada menteri negara/pimpinan lembaga yang menugaskan.
10. Menteri negara/pimpinan lembaga menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan Tugas Pembantuan secara nasional kepada Presiden sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pokok-pokok pengelolaan keuangan dalam pelaksanaan desentralisasi, berdasarkan Pasal 66 UU No.33 Tahun 2003, maka semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan dekonsentrasi atau tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Kebijakan Transfer Daerah

Kebijakan Transfer ke Daerah dan Dana Desa sejak tahun 2016, diarahkan pada enam perubahan sebagai berikut:

1. Mengkonsolidasikan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa sejalan dengan anggaran kementerian negara/lembaga (K/L). Tahun 2018 telah dilakukan perubahan mendasar dalam kebijakan transfer ke daerah dan dana desa. Perubahan itu meliputi struktur transfer ke daerah dan dana desa yang hampir menyamai belanja kementerian/ lembaga (K/L).
2. Memperbaiki pengalokasian dan optimalisasi penggunaan Dana Transfer Umum, melalui: (a) perbaikan pengalokasian, penyaluran dan penggunaan Dana Bagi Hasil (DBH); (b) perbaikan bobot Alokasi Dasar dan/atau bobot variabel yang digunakan dalam perhitungan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dengan mempertimbangkan pengalihan kewenangan dari kabupaten/kota kepada provinsi; dan (c) peningkatan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah.
 - a. Perbaikan pengalokasian DAU agar lebih fleksibel.
 - b. DBH Kehutanan dan Reboisasi mulai 2017 disalurkan ke provinsi penghasil dan digunakan untuk: pengelolaan taman hutan raya, pencegahan kebakaran hutan, penataan kawasan, pengawasan dan perlindungan, penanaman pohon di DAS, pengembangan pembenihan dan litbang.
 - c. DBH CKHT 50 persen untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal
3. Memperbaiki pengalokasian Dana Transfer Khusus untuk percepatan peningkatan pelayanan dasar publik dan pencapaian prioritas nasional, melalui: (a) pengalokasian DAK fisik berdasarkan usulan daerah dan prioritas nasional, dengan memberikan afirmasi kepada daerah tertinggal, perbatasan, kepulauan dan transmigrasi; dan (b) pengalokasian DAK Nonfisik sesuai dengan kebutuhan untuk mendukung peningkatan pelayanan publik di daerah.
 - a. Penerima DAK tidak menyediakan dana pendamping.
 - b. DAK Fisik bertujuan untuk membantu daerah tertentu, emndanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dan

percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

- 1) Reguler untuk mendanai kegiatan dalam rangka pencapaian pelayanan publik (usulan daerah dan data teknis).
- 2) Penugasan untuk mendanai kegiatan khusus dengan menu terbatas dan lokus ditentukan dalam rangkai pencapaian sasaran prioritas nasional (usulan daerah dan data teknis dengan memperhitungkan prioritas nasional dan kemampuan keuangan negara).
- 3) DAK Afirmasi untuk mendanai kegiatan [ercepatan penyediaan infrastruktur dan sarana/prasarana di daerah yang termasuk kategori daerah perbatasan dengan negara lain, daerah tertinggal, daerah kepulauan dan atau daerah tertinggal (usulan daerah dan data teknis dengan memperhitungkan karakteristik daerah dan kemampuan keuangan negara).
4. Mengalokasikan anggaran Dana Insentif Daerah (DID) untuk memberikan penghargaan kepada daerah yang berkinerja baik dalam pengelolaan keuangan daerah, pelayanan dasar publik, serta perekonomian daerah dan kesejahteraan masyarakat. DID dialokasikan berdasarkan kriteria utama dan kinerja (diatur Per Menkeu tentang pemeringkatan kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah. Penerimaan DID digunakan sesuai kebutuhan dan prioritas daerah.
5. Melakukan efisiensi dan efektivitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua, Papua Barat, dan Provinsi Aceh, serta Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
6. Mengalokasikan Dana Desa secara bertahap untuk memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
 - a. Dana desa 90% dialokasikan ke semua desa dan 10% dialokasikan berdasarkan jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa dan kesulitan geografis desa.
 - b. Dana desa adalah dana yang dialokasikan dalam APBD untuk desa yang ditranfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat

Adapun data dasar yang yang terkait dengan Alokasi Dasar, Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal dalam perhitungan alokasi DAU per daerah, menggunakan data yang bersumber dari beberapa instansi sebagai berikut:

1. Gaji PNSD yang didasarkan pada data gaji PNSD dari pemerintah daerah yang dihimpun oleh Kementerian Keuangan.
2. Formasi PNSD yang didasarkan pada data formasi PNSD dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

3. Jumlah penduduk yang didasarkan pada data jumlah penduduk tahun dari Kementerian Dalam Negeri.
4. Luas Wilayah yang didasarkan pada data luas wilayah darat tahun 2015 dari Kementerian Dalam Negeri dan data luas wilayah perairan/laut tahun 2015 dari Badan Informasi Geospasial (BIG).
5. IKK yang didasarkan pada data IKK dari Badan Pusat Statistik.
6. IPM yang didasarkan pada data IPM dari Badan Pusat Statistik.
7. PDRB per kapita yang didasarkan pada data PDRB dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan jumlah penduduk yang didasarkan pada data jumlah penduduk dari Kementerian Dalam Negeri.
8. Total Belanja Daerah Rata-rata (TBR) yang didasarkan pada data Total Belanja Daerah Rata-rata (TBR) dari Pemerintah Daerah yang dihimpun oleh Kementerian Keuangan.
9. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang didasarkan pada data PAD dari Pemerintah Daerah yang dihimpun oleh Kementerian Keuangan.
10. DBH Pajak yang didasarkan pada data DBH Pajak dari Kemkeu.
11. DBH Sumber Daya Alam yang didasarkan pada data DBH Sumber Daya Alam dari Kementerian Keuangan.

Berdasarkan formulasi dan data dasar yang dipergunakan untuk perhitungan DAU, maka agar DAU dapat lebih efektif untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah dan sekaligus mengurangi ketimpangan fiskal antardaerah (*horizontal imbalance*), kebijakan DAU tahun diarahkan untuk:

1. Memperbaiki bobot Alokasi Dasar dan/atau bobot variabel kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal, agar alokasi DAU dapat meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah dengan tetap memperhatikan pemerataan antarwilayah.
2. Memperhitungkan dampak pengalihan pendidikan SMA/SMK dan urusan lainnya dari kabupaten/kota ke provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terhadap peningkatan beban kebutuhan belanja pegawai APBD provinsi, melalui perubahan bobot Alokasi Dasar dan/atau proporsi pembagian DAU provinsi dan kabupaten/kota. Memberikan afirmasi kepada daerah kepulauan dengan meningkatkan bobot luas wilayah laut dalam variabel luas wilayah, yaitu bobot luas wilayah laut provinsi diusulkan naik dari 40 persen tahun 2016 menjadi 45 persen sejak tahun 2017, dan bobot luas wilayah laut kabupaten/kota diusulkan naik dari 45% tahun 2016 menjadi 50% sejak tahun 2017.

Guna meningkatkan fungsi DAU sebagai *equalization grant*, dalam formulasi perhitungan DAU dilakukan perbaikan pembobotan dalam formulasi Dana Alokasi Umum (DAU). Kebijakan penentuan proporsi CF diupayakan lebih besar dari AD, dengan membatasi proporsi AD terhadap pagu DAU. Hal ini perlu

dilakukan karena semakin kecil peran AD dalam formula DAU, maka semakin besar peran formula berdasarkan CF, sehingga DAU memiliki peran besar dalam mengoreksi ketimpangan fiskal antardaerah. Adanya penguatan peran CF dalam formula DAU, dapat menghasilkan tingkat pemerataan yang lebih baik dengan penggunaan tolok ukur kesenjangan fiskal. Adapun proporsi dan bobot untuk perhitungan DAU 2018 adalah sebagaimana disajikan dalam Tabel Kebijakan DAU Tahun 2018. DAU tidak bersifat final sesuai dengan perubahan PDN Netto. PDN Netto adalah penjumlahan antara penerimaan Perpajakan dan PNBPD dikurangkan Penerimaan Negara yang dibagikan ke daerah. Jumlah tersebut telah memperhitungkan penambahan beban peningkatan kebutuhan belanja pegawai provinsi tahun 2018, sebagai dampak pengalihan urusan bidang pendidikan SMA/SMK dan urusan lainnya dari kabupaten/kota ke provinsi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Selain itu, jumlah tersebut juga telah memperhitungkan kebijakan agar tidak ada daerah kabupaten/kota yang mengalami penurunan alokasi DAU pada tahun 2018.

Selanjutnya Rincian Anggaran Transfer ke daerah dan dana desa diatur dalam Perpres. Ketentuan Teknis pelaksanaan DAK Fisik diatur dalam Perpres paling lambat 1 bulan setelah ditetapkan Perpres tentang Rincian APBN. Ketentuan tentang penyaluran transfer ke daerah dan dana desa diatur dengan Per Menkeu.

HUBUNGAN APBN DENGAN BANK SENTRAL

Keberadaan Bank Indonesia (BI) diawali dengan nasionalisasi *De Javasche* melalui UU No.24 Tahun 1951 tentang *Nasionalisasi De Javasche Bank*. Bank Indonesia keberadaannya mempunyai peran terhadap APBN. Peran terhadap APBN dalam kurun waktu 1945-1965 dapat dilihat berdasarkan UU No.11 Tahun 1953 tentang UU Pokok Bank Indonesia. Peran tersebut adalah:

1. Bank Indonesia sebagai pemegang kuasa atas Pemerintah Republik Indonesia pada transaksi-transaksi keuangan (Pasal 8a);
2. Bank Indonesia memberikan bantuan teknis pada perjanjian-perjanjian dengan negara-negara asing dan organisasi-organisasi asing di luar negeri atau internasional, kuasanya atas perantara pemerintah (Pasal 8b);
3. Bank Indonesia wajib memberi bantuan dengan cuma-cuma untuk menguasai dengan langsung surat-surat utang atas beban Republik Indonesia, demikian pula untuk membayar dengan kupon dan surat utang yang telah kepada atas beban kas Negara (Pasal 18 Ayat 4); dan,
4. Bank Indonesia wajib atas permintaan Menteri Keuangan menguatkan kas negara, memberikan uang muka ke rekening pemerintah, yang diadakan atas tanggungan yang cukup dalam kertas perbendaharaan dan yang pengeluarannya atau penggadaianya akan diusahakan dengan atau berdasarkan undang-undang (Pasal 19 Ayat 2). Adapun uang muka yang diberikan tidak boleh melebihi 30% dari penghasilan

negara dari tahun anggaran yang melalui tahun anggaran, pada waktu pemerintah meminta uang muka itu kepada Bank (Pasal 19 Ayat 3) uang muka lebih dari 30% hanya dapat diberikan bila ada persetujuan dari DPR.

Peranan Bank Sentral meskipun berkedudukan di luar pemerintahan namun berperan dalam membantu pemerintah dalam pemikiran, perencanaan dan penetapan kebijakan moneter. Karena itu UU No.11 Tahun 1953 tentang UU Pokok Bank Indonesia diubah dengan UU No.13 Tahun 1968. Namun berkaitan dengan anggaran, Bank Indonesia tetap bertindak sebagai pemegang kas pemerintah, dengan membuka Rekening BUN (Pasal 3 Ayat 1); menyelenggarakan pemindahan uang untuk Pemerintah diantara kantor-kantornya di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 3 Ayat 2); dan membantu Pemerintah dalam penempatan surat-surat hutang negara, penatausahaan serta pembayaran kupon dan pelunasannya (Pasal 3 Ayat 3); serta memberikan kredit kepada Pemerintah dalam rekening koran untuk memperkuat kas negara menurut keperluan sebagaimana ditetapkan dalam APBN (Pasal 35 Ayat 1). Kredit yang diberikan atas tanggung yang cukup dalam kuasa perbendaharaan negara dan yang pengeluarannya serta penggadaianya diijinkan dengan atau berdasarkan undang-undang (Pasal 35 Ayat 2). Pemerintah membayar bunga 3% atas kredit tersebut (Pasal 35 Ayat 3).

Terkait APBN, BI bisa menolak permintaan pemerintah atas dasar yuridis dan politis sebelum mekanisme ini diubah oleh parlemen. Undang-undang menetapkan bahwa pemberian kredit dalam rekening koran kepada pemerintah oleh Bank Sentral hanya dilakukan dalam batas-batas anggaran yang telah disetujui DPR dengan jaminan kertas perbendaharaan. Permintaan kredit yang melebihi batas tersebut hanya dapat dilakukan dengan persetujuan DPR. Ini berarti BI diberi wewenang untuk menolak permintaan kredit dari pemerintah sebelum anggaran tambahan disetujui DPR. Pelaksanaan dari Bank Indonesia yang berhubungan dengan APBN selama periode 1946-1965 terlihat pada tabel 5.5.

Dengan adanya perubahan terhadap UU No.23 Tahun 1999, yaitu melalui UU No.3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU RI No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Undang-Undang ini pada dasarnya lebih mempertegas dari UU sebelumnya. Misalnya dalam hal Bank Indonesia sebagai pemegang kas negara, maka Bank Indonesia memberikan bunga atas saldo kas Pemerintah (Pasal 52 Ayat 2). Dalam hal penetapan APBN, Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai RABPN serta kebijakan lainnya yang berkaitan dengan tugas dan wewenang BI (Pasal 54 Ayat 2). Adanya istilah wajib memberikan arti bahwa diminta ataupun tidak Bank Indonesia harus memberikan pertimbangan. Beda dengan sebelumnya yang tidak memberikan kewajiban kepada BI untuk memberikan pertimbangan, tetapi dapat memberikan.

Tabel 5.5. Komposisi Hutang Pemerintah 1946-1965 (juta rupiah)

Tahun	Utang kepada BI	Utang Kartal yang diedarkan Pemerintah	Surat Perbendaharaan	Utang Luar Negeri	Dalam Negeri
1946	255	41	21	-	-
1947	657	807	255	-	-
1948	951	851	657	-	-
1949	1.352	978	1.352	-	-
1950	-	-	-	3.792	1.540
1951	1.359	280	136	4.463	1.511
1952	4.730	256	130	5.330	1.439
1953	1.471	340	197	248	5.133
1954	4.634	480	282	5.237	5.027
1955	4.494	574	299	5.027	4.986
1956	7.010	865	276	2.979	4.856
1957	16.425	953	855	2.820	4.763
1958	24.832	1.106	1.324	2.315	4.670
1959	28.349	1.403	1.406	8.912	5.535
1960	32.512	1.475	1.643	9.367	11.508
1961	58.543	1.583	1.416	9.904	11.815
1962	119.065	1.783	1.823	10.423	12.796
1963	251.538	1.876	1.544	14.260	13.134
1964	625.674	1.951	1.186	14.564	12.952
1965	1.197.467	1.862	1.054	11.997	12.847

Sumber : Laporan Bank Indonesia

Kemudian dalam hal penerbitan surat utang pemerintah³⁰, sama halnya dengan UU sebelumnya bahwa dalam hal Pemerintah akan menerbitkan surat-surat utang negara³¹ Pemerintah wajib terlebih dahulu berkonsultasi dengan BI (Pasal 55 Ayat 1). Untuk memperlancar penjualan Surat Utang tersebut maka BI

³⁰ Undang-undang yang berhubungan dengan pinjaman dalam negeri yang pernah ada adalah: 1) UU No.4/1946 tentang pinjaman Nasional. Undang-undang ini diubah dengan UU No.6 Tahun 1947; 2) UU No.9/1946 tentang Perubahan UU No.4 tahun 1946 tentang Pinjaman Nasional. Undang-undang ini mengubah UU No.4 Tahun 1946; 3) UU No.23 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.9 Tahun 1945; 4) UU No.30 Tahun 1947 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah No.20 Tahun 1947 tentang Promes Negara Menjadi Undang-Undang; 5) UU No.2 Tahun 1952 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat No.13 Tahun 1950 tentang Pinjaman Darurat Sebagai Undang-Undang; 6) Tanggal 30 Juli 1954 ditetapkan UU No.26 Tahun 1954 tentang Pembayaran Kembali Pinjaman Nasional 1946. Diundangkan tanggal 13 Agustus 1954; 7) UU No.4 Tahun 1955 tentang Penetapan Undang-undang Darurat No.9 Tahun 1952 tentang Penyelesaian Hutang Negara Di Zaman Revolusi Sebagai Undang-undang; 8) UU No.29 Tahun 1964 tentang Penyelesaian Pinjaman Obligasi Pembangunan Tahun 1964; 9) UU No.30 Tahun 1964 tentang Penyelesaian Pinjaman Obligasi Konfrontasi tahun 1964. Undang-undang ini dicabut dengan Undang-undang No.6 Tahun 1969.

³¹ Berkaitan dengan penerbitan surat utang diatur melalui UU No.24 Tahun 2002 tentang Surat Utang Negara dan UU No.19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

dapat membantu menerbitkannya (Pasal 55 Ayat (3). Tetapi BI diperbolehkan membeli³² surat utang yang diterbitkan pemerintah, khusus surat-surat utang negara berjangka pendek yang diperlukan oleh BI untuk operasi pengendalian moneter (Pasal 55 Ayat 4).

Sama halnya dengan aturan sebelumnya BI juga dapat memberikan kontribusi kepada APBN, jika dalam operasionalisasi kegiatan Bank Sentral dapat menghasilkan surplus atau defisit. Jika surplus maka harus diserahkan kepada pemerintah (Pasal 62 Ayat 4), setelah dikurangi untuk menutup kekaruangan modal BI, Cadangan Tujuan dan Cadangan Umum (Pasal 62 Ayat 2), serta dikurang dengan kewajiban Pemerintah kepada Bank Indonesia. Tetapi juga bisa sebaliknya Pemerintah bisa mengeluarkan pembiayaan atas BI, jika modal BI kurang dari dua triliun (Pasal 62 Ayat 3).

HUBUNGAN APBN DENGAN PEMERINTAH/LEMBAGA ASING

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah/lembaga asing terjadi karena adanya pinjaman luar negeri dan penerimaan hibah. Hal ini jelas diatur dalam UU No.13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 23 dimana mengatur pemerintah pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah/pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR. Pinjaman dan/atau hibah yang diterima pemerintah pusat dapat diteruskan pinjamkan kepada pemerintah daerah/perusahaan negara/perusahaan daerah. Aturan formal baru dirumuskan dalam UU tersebut tetapi bukan berarti sebelumnya tidak ada hubungan dengan pemerintah/lembaga asing.

Selama sejarah pengelolaan APBN Indonesia, pemerintah selalu berhubungan dengan pemerintah/lembaga asing. Bentuk lembaga asing yang selama ini memberikan pinjaman kepada Indonesia, adalah CGI, sebelumnya adalah IGGI yang terdiri dari Australia, Belgia, Prancis, Jerman Barat, Italia, Jepang, Belanda, Inggris, Amerika Serikat. Perkembangan mengenai hutang luar negeri ini akan dijelaskan dalam Bab Vi tentang pembiayaan defisit.

³² Pemerintah menerbitkan surat utang pemerintah yang dimaksudkan merupakan dokumen yang memuat pernyataan/pengakuan pemerintah, bahwa pemerintah berhutang kepada Bank Indonesia, dengan berbagai *term and condition* yang disepakati. Secara garis besar *term and condition* surat utang mencakup pembayaran bunga dilakukan secara semesteran (*semi annuallly*) sebesar 3 persen per tahun dari pokok pinjaman yang diindeks terhadap inflasi, dan pengembalian atas pokok utang tersebut dilakukan secara proporsional dari pokok pinjaman yang diindeks terhadap inflasi setiap semester selama 20 tahun, dengan tenggang waktu (*grace period*) selama 5 tahun. Dengan demikian pembayaran dilakukan secara proporsional sebanyak 30 kali selama 15 tahun, 2 kali setiap tahun. Waktu pembayaran ditentukan secara khusus untuk masing-masing surat utang.

Tabel 5.6. Undang-Undang Tentang Utang Luar Negeri Jaman Orde Lama

No	Nama Undang-Undang	Keterangan
1	UU No. 4/1951 tentang Pemberian Persetujuan Kepada Perjanjian Pinjaman antara Pemerintah Kerajaan Nederland dan Pemerintah Republik Indonesia Serikat.	Memberikan persetujuan atas pinjaman setinggi-tingginya f280 000 000 dengan tingkat bunga sebesar 3,5% setahun.
2	UU No.5/1951 tentang Penetapan UU No 26/1950 tentang Pengesahan dan Penyelesaian Hutang terhadap Kerajaan Belanda sebagai UU.	
3	UU No 5 Tahun 1951 tentang Pemberian Persetujuan kepada Perjanjian Pinjaman antara Pemerintah Kerajaan Nederland dan Pemerintah Republik Indonesia Serikat.	
4	UU No 5/1951 tentang Penetapan undang-undang Darurat No 26 tahun 1950 tentang Pengesahan dan Pengeluaran Hutang Terhadap Kerajaan Belanda Sebagai Undang-Undang.	Pengakuan hutang sebesar US\$ 17.200.000, yang terdiri dari bantuan Marshal sebesar US\$2.200.000 dan kerajaan Belanda sebesar US\$ 15.000.000.
5	UU No.11/1951 Tentang Pengesahan Perjanjian Pinjaman Pertama RI dengan Export Import Bank of Washington.	Persetujuan kredit sebesar US\$ 100.000.000 dan realisasi sebesar US\$ 52 245.500.
6	UU No 20/1953 Tentang Pengesahan Pinjaman Tambahan RI dengan Export Import Bank of Washington.	Perubahan pinjaman dari US\$ 52.245.500 menjadi US\$ 69.201.200.
7	UU No 35 Tahun 1954 tentang Pengesahan Persetujuan Tambahan antara Republik Indonesia dengan Export Import Bank of Washington. Undang-undang ini mengubah UU no.11 Tahun 1951.	
8	UU No.9/1958 tentang Pinjaman Pertama Republik Indonesia dari Uni Republik Soviet Sosialis.	Pinjaman sebesar US\$ 100 juta dengan bunga 2,5% setahun dengan hak menggunakan kredit selama 8 tahun.
9	UU No.10/1958 tentang Pengesahan Persetujuan Perubahan dan tambahan antara RI dan Export Import Bank of Washington.	Perubahan besar pinjaman menjadi US\$ 72.000.000.
10	UU No 10/1958 tentang Persetujuan antara Pemerintah Kerajaan Belanda Belanda dan Pemerintah RI tentang soal-soal Keuangan.	Persetujuan yang mengatur hal-hal keuangan yang belum terselesaikan.
11	UU No 15/1958 tentang Pengesahan Persetujuan Pinjaman antara RI dan Export Import Bank of Washington.	Pemberian kredit sebesar US\$ 15 000 000.

HUBUNGAN APBN DENGAN PERUSAHAAN NEGARA

Hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, pada masa Orde Lama sangat terkait perusahaan negara dalam penetapan APBN yang ditetapkan sebagai Anggaran RI, misalnya apa yang ditetapkan dalam APBN untuk tahun dinas 1952,1953 dan 1955. Sebagai contoh untuk tahun 1955 adalah:

1. Anggaran RI Bagian IBW IV (Percetakan Negara) Tahun Dinas 1955.
2. Anggaran RI Bagian IBW V (Jawatan Pos, Telegraf, dan Telepon) Tahun Dinas 1955.
3. Anggaran RI Bagian IBW VI (Perusahaan Negeri Untuk Pembangkit Tenaga Listrik) Tahun Dinas 1955.
4. Anggaran RI Bagian IBW VII (Pelabuhan Makasar) Tahun Dinas 1955.
5. Anggaran RI Bagian IBW VIII (Pelabuhan Teluk Bayur Padang) Tahun Dinas 1955
6. Anggaran RI Bagian IBW IX (Pelabuhan Belawan) Tahun Dinas 1955.
7. Anggaran RI Bagian IBW X (Pelabuhan Semarang) Tahun Dinas 1955.
8. Anggaran RI Bagian IBW XI (Pelabuhan Tanjung Priuk) Tahun Dinas 1955.
9. Anggaran RI Bagian IBW XII (Pelabuhan Surabaya) Tahun Dinas 1955.
10. Anggaran RI Bagian IBW XIIA (Pelabuhan Palembang) Tahun Dinas 1955.
11. Anggaran RI Bagian IBW XIII (Perusahaan Negara Tambang Bangka) Tahun Dinas 1955.
12. Anggaran RI Bagian IBW XIV (Jawatan Kereta Api) Tahun Dinas 1955.

Pengaturan APBN dengan perusahaan negara lebih jelas dalam Pasal 24 UU No.17 Tahun 2003 dimana pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Karena terkait dengan APBN, maka Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. Hubungan APBN dengan perusahaan negara juga terjadi karena, pemerintah pusat dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR.

Keterkaitan dengan APBN juga diatur dalam Pasal 4 UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu:

1. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
2. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari APBN, kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya;
3. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan PP;
4. Setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan PP;

5. Pengecualian atas hal tersebut adalah hanya bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya; dan,
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan PP.

Mengenai penyertaan modal ini maka pemerintah diwakili oleh Menteri Negara BUMN sesuai dengan PP No.41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan dan Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan (Persero), perusahaan umum dan perusahaan jawatan (Perjan) kepada Menteri Negara BUMN. Kemudian dalam Pasal 14 UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, diatur bahwa:

1. Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.
2. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Pihak yang menerima kuasa, wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai perubahan jumlah modal, perubahan anggaran dasar, rencana penggunaan laba, penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran persero, investasi dan pembiayaan jangka panjang, kerja sama persero, pembentukan anak perusahaan atau penyertaan, dan pengalihan aktiva.

Bagi persero yang seluruh modalnya (100%) dimiliki oleh negara, Menteri yang ditunjuk mewakili negara selaku pemegang saham dalam setiap keputusan tertulis yang berhubungan dengan persero adalah merupakan keputusan RUPS. Bagi persero dan perseroan terbatas yang sahamnya dimiliki negara kurang dari 100%, Menteri berkedudukan selaku pemegang saham dan keputusannya diambil bersama-sama dengan pemegang saham lainnya dalam RUPS. Adapun kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan yang dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN adalah yang mewakili pemerintah selaku:

1. Pemegang saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagaimana diatur dalam PP No.12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana telah diubah dengan PP No.45 Tahun 2001 dan Perseroan Terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia;
2. Wakil pemerintah pada perusahaan umum (perum) sebagaimana diatur dalam PP No. 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum); dan Pembina Keuangan pada Perusahaan Jawatan (Perjan) sebagaimana diatur dalam PP No.6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (Perjan).

Adapun bentuk dari penyertaan modal tersebut sebagai contohnya adalah:

1. PP No.2 Tahun 2004 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Modal Saham Perusahaan Persero (Persero) PT. Perusahaan Gas Negara yang menambah penyertaan modal Negara berasal dari kekayaan Negara yang tertanam dalam Proyek Pembangunan Jaring Distribusi Gas berupa jaringan pipa gas di Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Jawa Barat (Bogor dan Cirebon) dan Jawa Timur, yang pengadaannya berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1999/2000, 2000 dan 2001 sebesar Rp28.471.652.858,00.
2. PP No.15 Tahun 2003 tentang Perubahan Peruntukan Dana Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Tambang Batubara Bukit Asam Sebagaimana Dimaksud dalam PP No.11 Tahun 1998 yang semula direncanakan untuk pembangunan pabrik briket batubara masing-masing 1 pabrik di Serang, Semarang dan Cilacap serta 2 pabrik di Gresik, menjadi untuk membiayai kegiatan operasional dan pengembangan usaha Perusahaan Perseroan (Persero) PT Tambang Batubara Bukit Asam.
3. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Bumi Daya sebesar Rp828.806.000.000,00 yang berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1993/1994, Konversi Kredit Likuiditas Bank Indonesia tahun buku 1993, 1994, dan 1996, Konversi Dividen yang menjadi hak Negara Tahun buku 1992, 1993, 1994, 1995 dan 1996 serta Konversi Cadangan Tahun buku 1993;
4. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Dagang Negara sebesar Rp782.274.934.146,20 yang berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1993/1994, Konversi Kredit Likuiditas Bank Indonesia Tahun buku 1993 dan 1994, Konversi Pinjaman Luar Negeri/Two Step Loan (TSL) Tahun buku 1993,1994, dan 1995, Konversi Dividen yang menjadi hak Negara Tahun buku 1992, 1993, 1994, 1995 dan 1996, dan Konversi Cadangan Tahun buku 1992, 1993, 1994, 1995 dan 1996;
5. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Ekspor Impor Indonesia sebesar Rp694.407.479.026,96 yang berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1993/1994 dan 1996/1997, Konversi Kredit Likuiditas Bank Indonesia Tahun buku 1994, Konversi Pinjaman Luar Negeri/Two Step Loan (TSL) tahun buku 1993, 1994, dan 1995, Konversi Dividen yang menjadi hak Negara Tahun buku 1992, 1993 dan 1994, serta Konversi Cadangan tahun buku 1992, 1993, 1994, 1995 dan 1996;
6. Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Pembangunan Indonesia sebesar Rp1.156.025.000.000,00 yang berasal dari Konversi Pinjaman Pemerintah Tahun buku 1994 dan 1995, Konversi Kredit Likuiditas Bank

Indonesia Tahun buku 1994, Konversi Dividen yang menjadi hak Negara Tahun buku 1992 dan 1993 serta Konversi Cadangan Tahun buku 1992;

7. PP No. 48 Tahun 2003 tentang Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Rakyat Indonesia sebesar Rp821.599.750.554,47 berupa kekayaan Negara yang telah tertanam dalam Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Rakyat Indonesia yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1992/1993 dan 1994/1995, Konversi Kredit Likuiditas Bank Indonesia Tahun 1993 dan tahun 1995, Konversi Pinjaman Luar Negeri/Two Step Loan (TSL) Tahun 1994 dan Tahun 1995 dan Konversi Dividen Tahun buku 1992 sampai dengan Tahun buku 1996 yang menjadi hak Negara yang telah ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham dalam Tahun 1994 sampai dengan Tahun 1997.
8. PP No.60 Tahun 2003 tentang Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Perusahaan Umum (Perum) DAMRI sebesar Rp5.512.000.000,00.
9. PP No.6 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina. Negara melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina yang berasal dari pengalihan seluruh saham Seri B milik Negara Republik Indonesia pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara Tbk. Penambahan penyertaan modal negara sebanyak 13.809.038.755 saham Seri B pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara Tbk yang telah ditempatkan dan disetor penuh oleh negara. Dengan pengalihan saham Seri B, negara melakukan kontrol terhadap Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara Tbk melalui kepemilikan saham Seri A dwi warna dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar. Penambahan penyertaan modal negara mengakibatkan: Status Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara Tbk berubah menjadi perseroan terbatas dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pertamina menjadi Pemegang Saham PT Perusahaan Gas Negara Tbk.
10. PP No.15 Tahun 2018 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara. Negara melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara sebesar Rp132.967.340.567,00. Penambahan penyertaan modal negara berasal dari pengalihan Barang Milik Negara pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral yang pengadaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004, 2005, 2006, dan 2008.
11. PP No. 26 Tahun 2018 tentang tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan

Perseroan (Persero) PT Kereta Api Indonesia. Negara melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Kereta Api Indonesia sebesar Rp3.600.000.000.000,00. Penambahan penyertaan modal negara bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018.

Disamping penyertaan modal hubungan dengan perusahaan negara (sisi belanja) juga dapat berupa penjualan saham milik negara (sumber pembiayaan), misalnya:

1. PP No.27 Tahun 2003 tentang Penjualan Saham Milik Negara RI pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Mandiri yang banyaknya saham dan besarnya nilai saham yang akan dijual ditetapkan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Saham yang dijual maksimal 30% (tiga puluh persen) dari seluruh jumlah saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Bank Mandiri yang telah dikeluarkan dan disetor penuh.
2. PP No. 58 Tahun 2003 tentang Penjualan Saham pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara maksimal sebesar 30% dari seluruh jumlah saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Gas Negara yang telah dikeluarkan dan disetor penuh yang banyaknya saham dan besarnya nilai saham yang akan diterbitkan dan dijual ditetapkan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara selaku Rapat Umum Pemegang Saham.
3. PP No.64 Tahun 2003 tentang Penjualan Saham Negara RI pada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pembangunan Perumahan maksimal sebesar 49% (empat puluh sembilan persen) dari saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pembangunan Perumahan yang telah dikeluarkan dan disetor penuh yang besarnya nilai saham yang akan dijual ditetapkan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.

Tabel 5.7. Penyertaan Modal Pemerintah 1972/1973-2017 (miliar rupiah)

No.	APBN	Jumlah	No.	APBN	Jumlah
1	APBN 1972/1973	15,2		APBN 1996/1997	505.1
2	APBN 1973/1974	19,5		APBN 1997/1998	177
3	APBN 1974/1975	91,1		APBN 1998/1999	152,0
4	APBN 1975/1976	108,7		2000*	-
5	APBN 1977/1978	218		2001*	-
6	APBN 1978/1979	167		2002*	-
7	APBN 1978/1979	128,5		2003*	-
8	APBN 1980/1981	253		2004	66,8

9	APBN 1981/1982	476	2005	-5.195,0
10	APBN 1982/1983	592	2006	-3.972,0
11	APBN 1983/1984	336	2007	-4.700,0
12	APBN 1984/1985	412	2008	-2.500,0
13	APBN 1985/1986	86	2009	-13.084,9
14	APBN 1986/1987	83	2010	- 19.799,1
15	APBN 1987/1988	125	2011	- 19.643,9
16	APBN 1989/1990	140,8	2012	- 18.862,6
17	APBN 1990/1991	322,8	2013	- 11.915,4
18	APBN 1991/1992	470,3	2014	- 8.912,5
19	APBN 1992/1993	150	2015	- 59.654,8
20	APBN 1993/1994	126,1	2016	84.079,8
21	APBN 1994/1995	50	2017	- 49.254,0
22	APBN 1995/1996	50		

Ket : * APBN 1999/2000 dilakukan perubahan dan pengelompokan kembali atas pembiayaan pembangunan rupiah berdasarkan klasifikasi ekonomi khususnya pada pembiayaan pembangunan lainnya, dimana subsidi pupuk dan Penyertaan Modal Pemerintah dihapuskan dan LPP (Lain-lain Pembangunan) dimasukkan kedalam anggaran yang dikelola oleh instansi di tingkat pusat,

Sumber : APBN dan LKPP

Hubungan APBN dengan perusahaan negara, juga untuk keperluan menutup defisit. Contoh BUMN yang diprivatisasi untuk menutup defisit dalam anggaran 2000 adalah PT. Semen Gresik, PT Pelindo II (PT JICT, Terminal Peti Kemas di Tanjung Priuk), PT Pelindo III (PT Terminal Petikemas Surabaya), PT Telkom Tbk, dan PT Indofood Sukses Makmur Tbk. Sedangkan BUMN yang diprivatisasi untuk menutup defisit dalam anggaran 2000 adalah PT Pupuk Kaltim, PT Indofarma, PT Tambang Batubara Bukit Asam, PT Perkebunan Nusantara III, PT Perkebunan Nusantara IV, PT Kimia Farma, PT Aneka Tambang Tbk, dan PT Angkasa Pura II.

HUBUNGAN APBN DENGAN PERUSAHAAN SWASTA

Berdasarkan Pasal 24 UU No.17 Tahun 2003, Pasal 24 dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR. Adanya aturan ini bercermin kepada pengalaman seaktu Indonesia menghadapi krisis ekonomi. Pada saat krisis ekonomi praktek perbankan dihadapkan pada kondisi yang tidak sehat dan terus berlanjut, sehingga mengakibatkan jatuhnya dunia perbankan nasional. Kondisi ini merupakan rangkaian yang saling berkait dengan krisis moneter yang berlanjut dan menjadi krisis ekonomi. Menghadapi keadaan ini

pemerintah melakukan tindakan guna menyelamatkan dan menyetatkan dunia perbankan.

Kebijakan untuk menyetatkan perbankan nasional yang terkait APBN adalah melalui segi permodalan dengan rekapitalisasi, merupakan keputusan dari dua alternatif. Apabila pemerintah mengambil pilihan tidak melakukan rekapitalisasi maka konsekuensinya semua bank yang tidak memiliki kecukupan modal harus ditutup dan pemerintah, yang pada saat itu tidak memiliki peran sebagai *lender of last resort* mengingat belum independennya Bank Indonesia. Dengan demikian pemerintah harus menyediakan dana untuk menyelesaikan pembayaran kewajiban bank kepada deposan dan pihak ketiga lainnya. Akibatnya apa bila kebijakan ini tidak dilakukan maka kebutuhan pelayanan perbankan nasional, terutama fungsi pembayaran tidak terlayani.

Sementara itu apabila pemerintah mengambil pilihan kedua, bagi bank yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti program rekapitalisasi, maka sebagai konsekuensinya pemerintah harus menyediakan dana untuk mendukung program tersebut. Kebutuhan dana untuk kebijakan ini diperkirakan lebih rendah ketimbang tanpa melakukan kebijakan rekapitalisasi.

Keputusan pemerintah untuk menyetatkan perbankan nasional telah membawa konsekuensi yang cukup berat terhadap keuangan negara. Adanya bank-bank yang tidak sehat dan tidak mungkin lagi disetatkan menyebabkan pemerintah mengambil tindakan untuk membekukan operasi, sedangkan bagi bank yang mungkin disetatkan lagi diambil alih oleh pemerintah. Adanya bank yang ditutup ini telah memberikan beban tersendiri kepada pemerintah karena pemerintah harus memberikan penjamin kepada deposan dan pihak-pihak ketiga. Penjaminan tersebut pembayarannya dilakukan oleh BI dan kemudian dikonversi menjadi utang pemerintah kepada BI dengan menerbitkan surat utang atau dana talangan (*bridging financing*) yang selanjutnya disebut dengan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Untuk kepentingan tersebut, pemerintah terpaksa menerbitkan obligasi (*bonds*) yang ditempatkan di masing-masing bank rekap. Konsekuensi dari seluruh surat utang dan obligasi tersebut kedalam APBN, adalah pada pembayaran bunga dan angsuran atas pokok (amortisasi) pada saat jatuh tempo. Instrumen pembiayaan tersebut, masing-masing memiliki karakteristik tersendiri, yang akan menentukan beban yang harus ditanggung oleh APBN, baik dalam besaran maupun jangka waktu (lamanya) pembebanan.

Hubungan dengan perusahaan swasta juga dilakukan untuk kepentingan penerimaan negara, misalnya adanya PP No.50 Tahun 2003 tentang Penjualan Saham Milik Negara RI pada PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk, dimana Negara Republik Indonesia melakukan penjualan seluruh saham yang dimilikinya pada PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk. sebesar 16,87% (enam belas koma delapan puluh tujuh persen) dari saham PT Indocement Tunggul Prakarsa Tbk. yang telah dikeluarkan dan disetor penuh kepada investor dan atau melalui pasar modal.

HUBUNGAN APBN DAN BADAN PENGELOLA DANA MASYARAKAT

Berdasarkan Pasal 24 UU No.17 Tahun 2003, Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Pusat. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (1) berlaku bagi badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari pemerintah. Hubungan itu dapat dilihat dari adanya penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham. Pelaksanaanya dilakukan menurut ketentuan UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam PP No.12 Tahun 1998 dan PP No.89 Tahun 2000, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Penyertaan modal pemerintah itu misalnya:

1. PP No.17 Tahun 2003 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI ke Dalam Modal Perusahaan Persero (Persero) PT Jasa Rahardja dimana jumlah seluruh penyertaan modal Negara ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Jasa Raharja dari semula seratus lima puluh miliar rupiah meningkat menjadi dua ratus lima puluh miliar rupiah.
2. PP No.16 Tahun 2003 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI ke Dalam Modal Perusahaan Persero (Persero) PT Asuransi Jiwasraya, dimana jumlah seluruh penyertaan modal Negara ke dalam modal saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Asuransi Jiwasraya dari semula tiga puluh lima miliar rupiah meningkat menjadi dua ratus tiga puluh lima miliar rupiah.
3. PP No.4 Tahun 2003 tentang tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara RI ke dalam Modal Saham Perusahaan Persero (Persero) PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang menambah penyertaan modal Negara meningkat menjadi Rp125.000.000.000,00 (seratus dua puluh lima miliar rupiah).

Hubungan APBN dan BPJS

Berdasarkan pasal 34 UUD 1945, Negara memiliki kewajiban untuk, *pertama*, memelihara fakir miskin dan anak anak terlantar, *kedua*, mengembangkan sistem jaminan social bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan dan ketiga Negara juga bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Atas dasar tersebut, Pemerintah lalu mengeluarkan UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial. Dalam undang-undang tersebut, terbentuklah BPJS. BPJS merupakan transformasi dari badan penyelenggara jaminan social yang berbadan hukum persero menjadi badan hukum publik yaitu PT Askes dan PT Jamsostek tanpa likuidasi. BPJS terdiri dari dua badan penyelenggara, yaitu BPJS Kesehatan yang mulai beroperasi pada 1 Januari 2014 dan BPJS Ketenagakerjaan yang

mulai beroperasi pada tanggal 1 juli 2015. Sebagaimana namanya, BPJS kesehatan memiliki fungsi untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan, sedangkan BPJS ketenagakerjaan memiliki fungsi untuk menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian.

Keterkaitan BPJS dengan APBN dipertegas melalui UU No. 24 tahun 2011 Pasal 41 ayat (1) yang menyatakan bahwa modal awal BPJS bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Dalam pasal 24 juga diatur bahwa modal awal dari pemerintah untuk BPJS kesehatan dan ketenagakerjaan ditetapkan masing-masing paling banyak sebesar Rp2 Triliun yang berasal dari APBN. Selain memberikan modal awal kepada BPJS, berdasarkan PP No. 87 dan PP No. 99 Tahun 2013 BPJS juga dapat mengusulkan persentase dana operasional kepada Menteri Keuangan paling lambat tiga bulan sebelum rencana kerja anggaran tahunan dimulai dan akan ditetapkan oleh Menteri Keuangan paling lambat 1 bulan sebelum tahun berjalan.

Jika dalam perjalanannya BPJS menghadapi kendala yg cukup serius terkait keuangan maka pemerintah dapat mengambil kebijakan khusus untuk menjaga kesehatan keuangan dan menjamin kelangsungan program jaminan social. Misalnya, penyesuaian besaran iuran, penyesuaian manfaat dan pemberian dana tambahan untuk kecukupan dana social.

HUBUNGAN APBN DAN OTORITAS JASA KEUANGAN

Berdasarkan UU No. 21 Tahun 2011 Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan pemeriksaan dan penyidikan. Dalam UU tersebut juga dijelaskan bahwa fungsi dari OJK adalah menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan, baik disektor perbankan, pasar modal dan sektor jasa keuangan non-bank seperti asuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Sebelumnya, tugas pengawasan industri keuangan non-bank dan pasar modal dikuasakan kepada kementerian keuangan dan Bapepam-LK. Namun, pada tanggal 31 desember 2012 secara resmi dialihkan ke OJK. Sedangkan pengawasan disektor perbankan beralih ke OJK pada tanggal 31 desember 2013 dan lembaga keuangan mikro pada tahun 2015. Berdasarkan pasal 4 UU No. 21 Tahun 2011 tentang OJK, disebutkan bahwa tujuan dibentuknya OJK adalah agar keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil dan transparan, akuntabel dan mampu mewujudkan system keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, serta mampu melindungi kepentingan konsumen maupun masyarakat. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, OJK mendapat aliran dana yang bersumber dari APBN dan pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan berdasarkan pasal 34 UU OJK.

Hubungan lain antara OJK dengan APBN adalah untuk mendukung kepentingan sektor jasa keuangan secara menyeluruh sehingga dapat meningkatkan daya saing perekonomian. Selain itu, OJK juga harus mampu menjaga kepentingan nasional diantaranya peningkatan sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian dan kepemilikan disektor jasa dengan tetap mempertimbangkan kondisi ekonomi global.

CATATAN PENUTUP

Sejalan dengan reformasi keuangan negara, APBN memiliki tanggungjawab kelembagaan, yaitu APBN memiliki keterkaitan dengan Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta, Badan Pengelola Dana Masyarakat, Badan Penyelenggaran Jaminan Sosial dan Otoritas Jasa Keuangan. Tanggungjawab kelembagaan tersebut secara normatif diatur dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Keterlibatan APBN dengan kelembagan/perusahaan akan terkait dengan dinamika perekonomian. Namun bagaimana besaran tanggungjawab tersebut dipengaruhi oleh kondisi penerimaan dan belanja dalam APBN. Praktek tanggungjawab besar dari kelembagaan APBN ini dirasakan pada masa reformasi ini, terutama saat krisis ekonomi terjadi.

BAB ENAM

PERGULATAN POLITIK ANGGARAN



Gerak perekonomian selalu menunjukkan konjunktur, dimana perekonomian bisa berada pada puncak atau jurang. Gerakan dari konjunktur perekonomian ini biasanya disebut dengan siklus ekonomi. Pada saat perekonomian sangat lesu atau terjadi permintaan output berkurang mengakibatkan pengangguran yang sangat tinggi, karena itu kebijakan pemerintah ditujukan untuk menggerakkan perekonomian dengan cara memperbesar belanja negara (investasi), sehingga perekonomian mengalami pemulihan (*recovery*). Karena pemerintah memperbesar belanja negara maka anggarannya mengalami defisit.³³ Dari kondisi pemulihan ini perekonomian akan mengalami pertumbuhan, dan terjadi kesempatan kerja, sehingga pengangguran berkurang. Kemudian pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya inflasi atau karena permintaan output yang terus meningkat, dan selanjutnya akibat inflasi terus menerus sehingga mengakibatkan terjadinya resesi. Sehingga pemerintah perlu melakukan kebijakan kontraksi. Kebijakan kontraksi ditujukan agar terjadi stabilisasi ekonomi. Kebijakan kontraksi yang dilakukan pemerintah adalah dengan mengurangi belanjanya atau (surplus anggaran). Tetapi akibat kontraksi yang terjadi terus menerus maka perekonomian menjadi resesi, sehingga terjadi pengangguran. Selanjutnya kembali ke siklus ekonomi berikutnya.

Peran pemerintah dalam perekonomian tersebut dilakukan melalui anggaran negara (APBN), yang sering disebut dengan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal (*fiscal policy*) yang sering disebut politik fiskal dapat diartikan sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam bidang anggaran negara dengan maksud untuk mempengaruhi jalannya perekonomian. Tetapi karena anggaran belanja negara (APBN) berupa hasil pungutan pajak dan pengeluaran pemerintah, juga transfer pemerintah maka sering pula diartikan bahwa sebagai kebijakan fiskal meliputi semua tindakan pemerintah yang berupa tindakan memperbesar atau memperkecil jumlah pungutan pajak, memperbesar atau memperkecil pengeluaran pemerintah atau memperbesar dan memperkecil transfer pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi jalannya

³³ Pemahaman ini berangkat dari teori Keynes yang lahir ketika Amerika dihadapkan pada resesi ekonomi terbesar dalam sejarah negaranya, yaitu *the great depression* pada tahun 1930-an, suatu krisis yang mengakibatkan 13 juta orang menganggur. Teori ini pula yang melahirkan pendekatan baru dalam teori ekonomi yaitu ekonomi makro. Dalam teori Keynes tersebut terdapat suatu hipotesis yang mengatakan bahwa defisit anggaran akan berpengaruh positif terhadap perekonomian. Sedangkan bagaimana prosesnya dijelaskan dengan mekanisme *multiplier process* (Schiller, 1989: 206).

perekonomian. Dalam menetapkan anggaran negara tersebut maka akan berhadapan dua pilihan antara surplus atau defisit. Dikatakan surplus bila penerimaan pemerintah melebihi sisi pengeluarannya, dan sebaliknya dikatakan defisit jika penerimaan lebih sedikit dari pengeluaran. Tetapi bisa juga pemerintah melakukan kebijakan seimbang dimana penerimaan dengan pengeluaran seimbang.

Pilihan tersebut akan dijalankan pemerintah dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian, untuk mengarahkan jalannya perekonomian menuju ke kondisi yang diinginkan seperti yang dijelaskan sebelumnya. Dengan demikian melalui kebijakan fiskal pemerintah dapat mempengaruhi tingkat kesempatan kerja, pendapatan nasional, mempengaruhi tingkat harga, memperkecil defisit neraca pembayaran, mempengaruhi tinggi rendahnya investasi, mempengaruhi distribusi pendapatan dan lain sebagainya.

Selama sejarah perekonomian Indonesia pasca kemerdekaan menunjukkan pasang surut, dan terakhir mengalami keterpurukan setelah ditimpa krisis ekonomi di tahun 1997, yang dampaknya masih terasa sampai sekarang. Situasi resesi menjadikan peran pemerintah penting dalam perekonomian sebagai stimulus. Karena itu kurun waktu 1999 sampai sekarang, peran pemerintah melalui kebijakan fiskal yang dituangkan dalam APBN ditujukan untuk melanjutkan dan memantapkan konsolidasi fiskal, dan penyehatan APBN dalam rangka menciptakan ketahanan fiskal yang berkelanjutan. Konsolidasi fiskal tersebut diupayakan melalui beberapa langkah utama sebagai berikut. *Pertama*, peningkatan pendapatan negara yang dititikberatkan pada peningkatan penerimaan perpajakan dan optimalisasi penerimaan negara bukan pajak (PNBP). *Kedua*, pengendalian dan penajaman prioritas alokasi belanja negara dengan tetap menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar dan alokasi belanja minimum. Perkembangannya saat ini, kebijakan fiskal dialokasikan untuk mendukung program-program yang berorientasi pertumbuhan (*pro growth*), penciptaan lapangan pekerjaan (*pro job*) dan pengentasan kemiskinan (*pro poor*).³⁴ *Ketiga*, pengelolaan utang negara yang sehat, dalam rangka menutupi kesenjangan pembiayaan anggaran. *Keempat*, perbaikan struktur penerimaan dan alokasi belanja negara, dengan memperbesar peranan sektor pajak nonmigas, dan pengalihan subsidi secara bertahap kepada bahan-bahan kebutuhan pokok bagi masyarakat yang kurang mampu agar lebih tepat sasaran. *Kelima*, pengelolaan keuangan negara yang lebih efektif, efisien, dan berkesinambungan, yang dilakukan antara lain melalui perbaikan manajemen pengeluaran negara.

PERKEMBANGAN EKONOMI DAN KEBIJAKAN MAKRO EKONOMI

Tinjauan atas perekonomian Indonesia dalam kurun waktu 1945-2010, terdapat berbagai pembabakan. Tetapi kesamaan biasanya dilihat berdasarkan Orde Lama, Orde Baru dan Era Reformasi. Pembabakan di Orde Lama

³⁴ "Anggaran Kesehatan Belum Sesuai Amanat Undang-Undang" 20 Agustus 2010 (<http://www.tempo.interaktif.com/hg/kesra/2010/08/20/brk,20100820-272733,id.html>, diakses 5 September 2010)

menggunakan berdasarkan Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin. Perbedaan pembabakan biasanya muncul dalam pembabakan pada Orde Baru. Untuk Orde baru dapat melihat pada Studi dari Koesmawan (2004) yang membagi dalam Dekade 1970-1980, Dekade 1980-1990, dan Dekade 1990-2000.

Demokrasi Terpimpin

Masa awal kemerdekaan (1945-1950), keadaan ekonomi keuangan amat buruk. Penyebabnya adalah inflasi yang sangat tinggi yang disebabkan karena beredarnya lebih dari satu mata uang secara tidak terkendali,³⁵ adanya blokade ekonomi yang dilakukan oleh Belanda sejak bulan November 1945 dengan tujuan menutup pintu perdagangan luar negeri RI, kas negara kosong, dan dampak eksploitasi besar-besaran di masa penjajahan. Pada waktu usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan-kesulitan ekonomi, antara lain: *pertama*, melukan Program Pinjaman Nasional dilaksanakan oleh Menteri Keuangan Ir. Surachman dengan persetujuan BP-KNIP yang dilakukan pada bulan Juli 1946; *kedua*, melakukan langkah menembus blokade dengan diplomasi beras ke India, mengadakan kontak dengan perusahaan swasta Amerika, dan menembus blokade Belanda di Sumatera dengan tujuan ke Singapura dan Malaysia; *ketiga*, melakukan Konferensi Ekonomi Februari 1946 dengan tujuan untuk memperoleh kesepakatan yang bulat dalam menanggulangi masalah-masalah ekonomi yang mendesak yaitu masalah produksi dan distribusi makanan, masalah sandang, serta status dan administrasi perkebunan-perkebunan; *keempat*, Pembentukan *Planning Board* (Badan Perancang Ekonomi) 19 Januari 1947 Rekonstruksi dan Rasionalisasi *Angkatan Perang* (Rera) 1948, mengalihkan tenaga bekas angkatan perang ke bidang-bidang produktif; *keempat*, menyusun Kasimo Plan yang intinya mengenai usaha swasembada pangan dengan beberapa petunjuk pelaksanaan yang praktis dengan harapan swasembada pangan akan mendorong perekonomian akan membaik.

Masa Demokrasi Liberal (1950-1957)

Kurun waktu 1950-1957, disebut masa liberal karena dalam politik maupun sistem ekonominya menggunakan prinsip-prinsip liberal. Perekonomian diserahkan pada pasar sesuai teori-teori mazhab klasik yang menyatakan *laissez faire laissez passer*. Meskipun saat itu, pengusaha pribumi masih lemah dan belum bisa bersaing dengan pengusaha nonpribumi, terutama pengusaha Cina.

³⁵ Pada waktu itu, untuk sementara waktu pemerintah RI menyatakan tiga mata uang yang berlaku di wilayah RI, yaitu mata uang *De Javasche Bank*, mata uang pemerintah Hindia Belanda, dan mata uang pendudukan Jepang. Kemudian pada tanggal 6 Maret 1946, Panglima AFNEI (*Allied Forces for Netherlands East Indies*/pasukan sekutu) mengumumkan berlakunya uang NICA di daerah-daerah yang dikuasai sekutu. Pada bulan Oktober 1946, pemerintah RI juga mengeluarkan uang kertas baru, yaitu ORI (Oeang Republik Indonesia) sebagai pengganti uang Jepang. Berdasarkan teori moneter, banyaknya jumlah uang yang beredar mempengaruhi kenaikan tingkat harga.

Akhirnya sistem ini hanya memperburuk kondisi perekonomian Indonesia yang baru merdeka. Berbagai usaha-usaha yang dilakukan untuk mengatasi masalah ekonomi, antara lain:

1. Gunting Syarifuddin, yaitu pemotongan nilai uang (*sanering*) pada 20 Maret 1950, untuk mengurangi jumlah uang yang beredar agar tingkat harga turun.
2. Program Benteng (Kabinet Natsir), yaitu upaya menumbuhkan wiraswastawan pribumi dan mendorong importir nasional agar bisa bersaing dengan perusahaan impor asing dengan membatasi impor barang tertentu dan memberikan lisensi impornya hanya pada importir pribumi serta memberikan kredit pada perusahaan-perusahaan pribumi agar nantinya dapat berpartisipasi dalam perkembangan ekonomi nasional. Program ini gagal, karena sifat pengusaha pribumi yang cenderung konsumtif dan tak bisa bersaing dengan pengusaha non-pribumi.
3. Nasionalisasi *De Javasche Bank* menjadi Bank Indonesia pada 15 Desember 1951 melalui UU No.24 th 1951 dengan fungsi sebagai bank sentral dan bank sirkulasi.
4. Sistem ekonomi Ali-Baba (kabinet Ali Sastroamijoyo I) yang diprakarsai Mr Iskak Cokrohadisuryo, yaitu penggalangan kerjasama antara pengusaha Cina dan pengusaha pribumi. Pengusaha non-pribumi diwajibkan memberikan latihan-latihan pada pengusaha pribumi, dan pemerintah menyediakan kredit dan lisensi bagi usaha-usaha swasta nasional. Program ini tidak berjalan dengan baik karena pengusaha pribumi kurang berpengalaman sehingga hanya dijadikan alat untuk mendapatkan bantuan kredit dari pemerintah.
5. Pembatalan sepihak atas hasil-hasil Konferensi Meja Bundar, termasuk pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Akibatnya banyak pengusaha Belanda yang menjual perusahaannya sedangkan pengusaha-pengusaha pribumi belum bisa mengambil alih perusahaan-perusahaan tersebut.

Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1967)

Adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, secara langsung menjadikan Indonesia mempraktekkan sistem demokrasi terpimpin dan struktur ekonomi Indonesia menjurus pada sistem etatisme yaitu segala-galanya diatur oleh pemerintah. Berdasarkan sistem ini diharapkan akan membawa pada kemakmuran bersama dan persamaan dalam sosial, politik, dan ekonomi sesuai dengan Mazhab Sosialisme. Akan tetapi, kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah pada waktu itu belum mampu memperbaiki keadaan ekonomi Indonesia, antara lain:

1. Adanya kebijakan devaluasi yang diumumkan pada 25 Agustus 1959 yaitu menurunkan nilai uang kertas pecahan Rp 500 menjadi Rp 50, uang

kertas pecahan Rp 1000 menjadi Rp 100, dan semua simpanan di bank yang melebihi 25.000 dibekukan.

2. Pembentukan Deklarasi Ekonomi (Dekon) untuk mencapai tahap ekonomi sosialis Indonesia dengan cara terpimpin. Dalam pelaksanaannya justru mengakibatkan stagnasi bagi perekonomian Indonesia. Bahkan pada 1961-1962 harga barang-barang melonjak naik 400%.
3. Devaluasi yang dilakukan pada 13 Desember 1965 menjadikan uang senilai Rp 1000 menjadi Rp 1. Sehingga uang rupiah baru mestinya dihargai 1000 kali lipat uang rupiah lama, tapi di masyarakat uang rupiah baru hanya dihargai 10 kali lipat lebih tinggi. Maka tindakan pemerintah untuk menekan angka inflasi ini malah meningkatkan angka inflasi. Kegagalan-kegagalan dalam berbagai tindakan moneter itu diperparah karena pemerintah tidak menghemat pengeluaran-pengeluarannya. Pada masa itu pemerintah membuat banyak proyek-proyek mercusuar, dan juga sebagai akibat politik konfrontasi dengan Malaysia dan negara-negara Barat. Ini juga salah satu konsekuensi dari pilihan menggunakan sistem demokrasi terpimpin yang bisa diartikan bahwa Indonesia berkilat ke Timur (sosialis) baik dalam politik, ekonomi, maupun bidang-bidang lain.

Dekade 1970-1980

Perkembangan ekonomi dalam dekade 1970-1980 dapat merujuk pada Studi Koesmawan, dimana pada periode tersebut menunjukkan:

1. Pertumbuhan sektor ekonomi bervariasi tetapi secara umum sektor pertanian terus memberikan kontribusi yang bertambah kepada PDB dengan rata-rata 6.01% dan terjadi lonjakan produksi tahun 1973 mencapai 29,5%. Jumlah produksi rata-rata tiap tahun mencapai Rp. 29.655,42 milyar.
2. Sektor industri, pada dekade ini juga tumbuh dengan pertumbuhan mencapai rata-rata 12.35%. Meskipun ecepatan pertumbuhannya melebihi sektor pertanian, ternyata pada dekade ini belum bisa melampaui hasil pertanian. Kontribusi sektor industri terhadap PDB terus meningkat terus dari 9% ke 14%.
3. Kontribusi jasa-jasa di luar jasa perdagangan dan pertambangan terhadap PDB relatif tetap setiap tahun yaitu antara 9-10%.
4. Kontribusi variabel lain, seperti pertambangan dan penggalian listrik, gas dan air bersih, bangunan, hotel restoran dan jasa keuangan lainnya, kontribusinya kepada PDB relatif kurang lebih 50% dan mampun bertahan cukup lama.
5. Pendapatan per kapita cukup tinggi mencapai US \$2.233 pada tahun 1977, dengan rata-rata selama dekade ini sebesar US \$ 1898.70, dan angka ini tertinggi dibandingkan pada dua dekade terakhir.

6. Pertumbuhan pemberian kredit kepada swasta terus meningkat, seiring dengan gerak laju pembangunan secara umum dengan mencapai rata-rata 22,16% pertahun.
7. Investasi secara nominal bertambah, namun prosentase pertumbuhannya menurun terus, dengan rata-rata dalam dekade tersebut mencapai Rp. 18.567,35 milyar. Sementara pertumbuhan tertinggi hanya terjadi tahun 1970-1971 sebesar 21%, sedangkan rata-rata pertumbuhan pada dekade tersebut sebesar 7,84% saja.
8. Rata-rata upah yang tercatat mencapai angka Rp. 400.000-1.000.000 pada sektor pemerintah, sedangkan sektor swasta antara Rp. 100.000-200.000.

Pada dekade tersebut³⁶ dibuat kebijakan ekonomi pada Sektor Perbankan. Secara kelembagaan, *market entry* ditutupi dan dibatasi, izin bank baru ditutup sejak awal dasawarsa 1970-an, lokasi kantor cabang serta operasi bank asing dibatasi hingga wilayah administratif DKI Jakarta Raya saja. Untuk meningkatkan skala ekonomi bank-bank swasta nasional mereka dirangsang untuk melakukan merger, dan Bank-bank negara melakukan ekspansi jaringan kantor cabang ke seluruh pelosok tanah air untuk dapat menyalurkan kredit program yang meningkat dengan cepat. Eksplorasi kredit program berkenaan dengan peningkatan penerimaan negara dari minyak bumi maupun dari bantuan serta peningkatan pinjaman luar negeri.

Berkaitan dengan dana, Bank-bank milik negara menduduki posisi monopsoni dalam pasar dana karena sejak tahun 1967, dana sektor negara (instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD) hanya boleh ditempatkan pada bank-bank milik negara (Pemerintah Pusat dan Daerah). Dana sektor negara dalam perekonomian nasional menjadi semakin dominan terutama karena adanya eksplosif penerimaan negara dari uang migas maupun dari sumber nantuan luar negeri. Begitu juga nasabah yang ingin memperoleh kredit dengan tingkat suku bunga yang disubsidi dari bank-bank, serta negara wajib menjadi nasabah (membuka rekening) pada bank-bank yang bersangkutan.

³⁶ Pada kurun waktu ini, ada beberapa peristiwa penting, antara lain terselenggaranya Pemilu tahun 1971 dengan 10 partai, dan merupakan pemilu pertama di Masa Pemerintahan Soeharto. Kemudian terselenggara juga pemilu 1977 yang akhirnya mengekalkan jabatan presiden Soeharto. Pada dekade tersebut pernah terjadi goncangan Peristiwa Malari 15 Januari 1975, tetapi tidak begitu mengganggu pemerintahan Soeharto. Berikutnya, terjadi aksi mahasiswa tahun 1978, di mana kampus ITB di duduki tentara, tetapi peristiwa ini juga tidak meruntuhkan Soeharto. Peristiwa-peristiwa tersebut, kaitannya dengan perekonomian ternyata pada tahun-tahun kejadian banyak posisi menguntungkan antara lain pada masa ini, rata-rata perkapita sedang berada pada puncaknya, selain itu tertolong oleh harga minyak dunia yang tiba-tiba meroket pada tahun 1978, 1979 dan 1980, semula 13,40\$ per barel, naik menjadi 30,20 dan 36,70. Karena itu besar kemungkinannya karena keadaan ekonomi baik ini maka posisi Soeharto ketika itu tetap kuat, sehingga dapat diduga bahwa kekuatan pemerintahan Soeharto pada masa dekade tersebut adalah karena dukungan keadaan ekonomi yang cukup kuat. Selain itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan nilai kurs rupiah terhadap dollar yang mengambang. Nilai US\$ yang semula Rp. 415,00 per dollar di tahun 1977 berubah sedikit menjadi Rp. 442,00 tahun 1978. Tapi sesudah itu naik terus dan mencapai puncaknya menjelang kejatuhan Pak Harto pada dekade ketiga antara tahun 1991-2000.

Pada dekade tersebut, Bank Indonesia menyediakan kredit likuiditas bagi pelaksana kredit program. Karena pelaksana kredit program adalah terutama bank-bank negara, maka bank-bank ini merupakan penerima utama kredit likuiditas Bank Indonesia. Pada waktu itu kebijakan tingkat suku bunga baik suku bunga giro, tabungan, deposito, serta kredit program ditentukan oleh Bank Indonesia. Tingkat suku bunga riil tabungan dan deposito diterapkan positif dan tingkat suku bunga riil kredit (prioritas) ditetapkan pada tingkat yang rendah (umumnya negatif). Bank Indonesia memberikan subsidi bagi bank-bank Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan tingkat bunga seperti itu; Karena tingkat suku bunga bukan lagi merupakan faktor penting dalam penentuan alokasi kredit, maka faktor non harga (seperti kolateral) semakin menonjol dalam menentukkan alokasi kredit. Dengan perkataan lain, cara alokasi kredit program adalah seperti cara alokasi "non-transparent" pada sistem jatah. Karena pertimbangan alokasi kredit lebih menekankan pada tersedianya kolateral dan bukan *creditworthness* calon debitur, maka praktek perbankan belum banyak berbeda dari praktek rumah gadai.

Periode 1980-1990

Perkembangan ekonomi dalam dekade 1980-1990 dapat merujuk pada Studi Koesmawan, dimana pada periode tersebut menunjukkan:

1. Sektor pertanian terus memberikan kontribusi yang bertambah terhadap PDB dengan kontribusi merata antara 20-22% dan rata-rata tumbuh sebesar 3,23% lebih rendah dibanding dekade sebelumnya. Selain itu tidak terjadi lonjakan produksi dan jumlah produksi rata-rata tiap tahun mencapai Rp. 46.677,22 milyar.
2. Sektor industri, pada dekade ini tumbuh dengan pertumbuhan mencapai rata-rata 10,03%. Meskipun kecepatan pertumbuhannya melebihi sektor pertanian ternyata pada dekade ini belum bisa melampaui hasil pertanian. Hal menarik adalah kontribusinya meningkat terus dari 9% sampai 14% PDB. Pada akhir dekade tepatnya tahun 1990, kontribusi sektor pertanian ternyata sama dengan sektor industri manufaktur sebesar 20%. Dengan kondisi kontribusi 20% ini terhadap PDB, maka Indonesia sudah masuk ke dalam era industrialisasi.
3. Kontribusi jasa-jasa di luar jasa hotel dan jasa perdagangan dan pertambangan relatif tetap setiap tahun yaitu antara 9-10%.
4. Kontribusi pertambangan dan penggalian, listrik, gas dan air bersih, bangunan, hotel restoran dan jasa keuangan lainnya, kontribusinya kepada PDB relatif kurang lebih 50% dari PDB dan ini sama dengan keadaan dekade sebelumnya.
5. Pendapatan per kapita terus menurun mencapai US\$822 pada tahun 1990, padahal pernah mencapai angka di atas US\$2233 pada tahun 1977. Rata-rata selama dekade ini menurun hingga US\$110,99, dan ini lebih rendah dibandingkan satu dekade sebelumnya.

6. Pertumbuhan pemberian kredit kepada swasta terus meningkat, seiring dengan gerak laju pembangunan secara umum dengan mencapai rata-rata 28,55% per tahun lebih tinggi dibanding dengan dekade sebelumnya hanya 22,16%.
7. Investasi secara nominal bertambah namun prosentase pertumbuhannya menurun terus dengan rata-rata dalam dekade ini mencapai Rp. 49,738.
8. Rata-rata upah yang tercatat mencapai angka Rp. 492.000 pada sektor pemerintah sedangkan sektor swasta antara Rp 1.805,000.

Dalam periode tersebut³⁷ terdapat berbagai kebijakan penting yang telah diambil, yaitu: *Pertama*, tahun 1983. Pada waktu itu, Pemerintah mengeluarkan kebijakan deregulasi di sektor moneter, khususnya perbankan melalui kebijakan 1 Juni 1983 (disebut juga Pakjun). Deregulasi ini menyangkut tiga segi yaitu peningkatan daya saing bank pemerintah, penghapusan pagu kredit, dan pengaturan deposito berjangka. Dalam ketentuan itu, bank pemerintah bebas menentukan suku bunga deposito serta suku bunga kredit. Langkah ini dimaksudkan agar masyarakat yang memiliki dana nganggur tertarik untuk menyimpan di bank pemerintah. Sebab pada saat itu, suku bunga yang ditawarkan oleh bank swasta lebih tinggi ketimbang bank pemerintah, yaitu 18 persen, sementara bank pemerintah hanya 14-15 persen.

Kedua, pada Tahun 1985 pemerintah memberlakukan Inpres No. 4 Tahun 1985 yang mengalihkan tugas dan wewenang Ditjen Bea dan Cukai (BC) dalam pemeriksaan barang kepada surveyor asing SGS. Ini sama saja dengan pemerintah memberikan kepercayaan penuh kepada pihak asing (SGS) dalam memeriksa barang. Keluarnya Inpres No.4 tersebut tidak lain sebagai reaksi pemerintah atas penyalahgunaan wewenang oleh BC yang banyak diributkan oleh dunia usaha.

Ketiga, tahun 1986 mengeluarkan paket kebijakan 6 Mei (Pakem), pemerintah menghapus sertifikat ekspor (SE) yaitu fasilitas empuk yang banyak digunakan eksportir untuk memperoleh pengembalian bea masuk dan unsur subsidi, dan ini diberikan bersamaan dengan kredit ekspor.

Keempat, pada Tahun 1987 Pemerintah mengeluarkan deregulasi 15 Januari 1987, tentang industri kendaraan bermotor, mesin industri, mesin listrik, dan tarif bea masuk. Untuk bea masuk, pemerintah memberikan keringanan bea terhadap barang-barang tertentu, seperti Tekstil, kapas, dan besi baja. Sedangkan untuk industri mesin pemerintah memberikan perlakuan kemudahan ijin usaha. Untuk industri kendaraan bermotor, pemerintah memberikan

³⁷ Peristiwa penting yang menonjol pada kurun waktu 1980-1990 adalah munculnya gerakan yang disebut "Petisi 50" yaitu protes dari para bekas pejabat di Masa Soeharto antara lain: Ali Sadikin, AM Fatwa, A.H Nasution dan lain-lain. Pada waktu itu Presiden Soeharto sangat marah sehingga melakukan tindakan pemblokiran usaha dari para pemrotes tersebut. Ada juga peristiwa yang dampaknya tidak hilang hingga saat ini, yaitu kasus Pembantaian Tanjung Priok pada 12 September 1984. Pada dekade ini dikenal juga konsep deregulasi perbankan, yang intinya memudahkan siapapun mendirikan bank, maka tanpa diperkirakan sebelumnya di Indonesia pernah tumbuh lebih dari 200 bank dan bahkan bank yang sudah ada pun begitu mudahnya mendirikan cabang di seluruh kota-kota di Indonesia. Setelah melewati tahun 1984, terjadi penurunan harga minyak dunia, maka pemerintah mengeluarkan istilah kencangkan ikat pinggang sehingga dilakukan penghematan dalam berbagai bidang.

kemudahan perakitan kendaraan dan pembuatan dan perakitan bagian kendaraan bermotor.

Kelima, pada Juni 1987 pemerintah mengeluarkan paket deregulasi, lewat PP Nomor 13 Tahun 1987 dan Keppres Nomor 16. Pemerintah juga menyederhanakan perijinan investasi bidang pertambangan, pertanian, kesehatan dan perindustrian, dimana semula ada empat ijin investasi menjadi dua ijin.

Keenam, pada 24 Desember 1987 pemerintah kembali membuat kejutan dengan memberikan kemudahan dan kelonggaran berusaha. Dalam bidang penanaman modal, PMA diperlakukan sama dengan PMDN dalam hal kepemilikan saham. Untuk fasilitas keringanan bea masuk, semula hanya diberikan kepada barang tertentu, kemudian diberikan keringanan bea masuk untuk semua bidang usaha yang diijinkan. Untuk ekspor, pemerintah menghapus semua perijinan ekspor dan menggantinya dengan ijin usaha. Sementara perusahaan asing yang sudah berproduksi dan bisa ekspor, diijinkan untuk membeli hasil produksi perusahaan lain untuk di ekspor. Sedangkan bidang ekspor, PT Kratau Steel yang selama itu ditunjuk sebagai pelaksana 92 komoditi produk industri logam, dengan kebijakan baru hak impornya hanya tinggal 50 komoditi. Untuk bidang pariwisata yang semula ada 33 jenis ijin, dikurangi tinggal dua ijin.

Ketujuh, pada tahun 1988 dikeluarkan kebijakan perbankan. Inilah tahun *booming* dunia perbankan Indonesia. Hanya dengan modal Rp 10 milyar, seorang pengusaha punya pengalaman atau tidak sebagai bankir, sudah bisa mendirikan bank baru. Karena itu berbagai macam bentuk dan nama bank baru bermunculan bagai jamur di musim hujan. Itulah salah satu bentuk kebijakan deregulasi 27 Oktober 1988, atau yang dikenal dengan sebutan Pakto 88. Tak hanya itu, bank asing yang semula hanya beroperasi di Jakarta, dapat merentangkan sayapnya ke daerah lain di luar Jakarta. Sementara untuk mendirikan bank perkreditan, modal yang disetor menurut Pakto 88, hanya Rp 50 juta.

Kedelapan, pada 21 November 1988, pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi, yang berisi pengikisan berbagai rintangan yang selama ini malang-melintang di sekitar arus distribusi barang dan angkutan laut, pemudahan distribusi arus barang produk pabrik-pabrik modal asing, penurunan bea masuk bahan baku plastik dari 30-60 persen menjadi 5 persen. Lalu, terhadap kritikan monopoli PT Krakatau Steel, lewat paket November ini, pemerintah membat 26 jenis tarif pos. Dengan penghapusan itu, pabrik-pabrik boleh impor besi baja untuk pengecoran, yang selama ini dikuasai oleh buatan pabrik baja di Cilegon.

Periode 1990-2000

Perkembangan ekonomi dalam dekade 1990-2000 dapat merujuk pada Studi Koesmawan, dimana pada periode tersebut menunjukkan:

1. Sektor pertanian tetap memberikan kontribusi kepada PDB namun turun terus -0,55 dan terjadi penurunan drastis produksi tahun 2000 menjadi -29,28%. Namun jumlah produksi rata-rata tiap tahun tetap lebih tinggi yaitu mencapai Rp. 61.646,68 milyar.
2. Sektor industri tumbuh dengan pertumbuhan mencapai rata-rata menurun menjadi 0.15% saja, namun pada dekade ini, kontribusi dari sektor industri sudah di atas sektor pertanian.
3. Kontribusi jasa-jasa di luar jasa hotel dan jasa perdagangan dan pertambangan relatif tetap setiap tahun yaitu antara 9-10% dan berlaku terus hingga akhir periode pengamatan tahun 2000.
4. Kontribusi pertambangan dan penggalian listrik, gas dan air bersih, bangunan, hotel restaurant dan jasa keuangan lainnya, kontribusinya kepada PDB relatif kurang lebih 50% dari PDB dan bertahan hingga akhir tahun 2000.
5. Pendapatan per kapita terus melemah hingga rata-rata mencapai rata-rata 651,43US\$ per tahun dan mencapai titik terendah sebesar US\$184.
6. Pertumbuhan pemberian kredit kepada swasta menurun hingga rata-rata hanya Rp. 277.947 milyar.
7. Investasi secara nominal bertambah hingga tahun 1997, namun seiring dengan terjadinya krisis, maka angkanya menurun tajam dari Rp. 139.725,20 di tahun 1997 menjadi hanya Rp. 93.624,30 pada tahun 1998.
8. Rata-rata upah yang tercatat mencapai angka Rp. 6.322.000 untuk pemerintah sedangkan swasta antara Rp. 2.000.000.

Pada periode tersebut³⁸ terdapat peristiwa yang menonjol yaitu keadaan awal 1990 dimana ekonomi Indonesia tergolong dalam keadaan baik dan pertumbuhan rata-rata 6% setiap tahunnya. Beberapa catatan ekonomi antara lain terjadi penurunan pertumbuhan baik di sektor pertanian, industri dan jasa, pada tahun 1998 sebagai akibat krisis moneter yang terjadi di pertengahan Juli 1997. Begitu juga posisi PDB per kapita pada tahun 1998, berada pada titik yang terendah dengan nilai US\$184. Sementara kredit perbankan kepada dunia swasta betul-betul dipangkas sehingga terjadi penurunan mencapai -54%. Dalam periode tersebut terdapat berbagai kebijakan penting yang telah diambil, yaitu: Pertama, tahun 1990 pemerintah membuat gebrakan di sektor moneter, khususnya perbankan, lewat Paket Januari 1990 (Pakjan 90), bank-bank umum wajib mengalokasikan 20 persen dari total kreditnya, kepada pengusaha lemah atau maksimal kredit yang diberikan kepada pengusaha lemah Rp 200 juta. Namun, dalam Pakjan 90 ini yang masuk kategori usaha lemah adalah usaha yang beraset maksimal Rp 600 juta.

³⁸ Pada periode ini juga terjadi peristiwa yang menonjol adalah perang Irak. Namun dampaknya terasa pada penurunan harga minyak dunia dan ini mengganggu perekonomian Indonesia dan akhirnya secara menyeluruh terjadi penurunan pendapatan per kapita. Peristiwa yang sangat penting dalam dekade ini bagi bangsa Indonesia yaitu terjadinya perubahan kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Presiden Habibie dan kemudian Presiden Abdurrahman Wahid.

Kedua, pada Mei 1990 pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi yang menyangkut empat sektor pembangunan: industri, perdagangan, kesehatan, dan pertanian. Dari empat sektor yang disentuh deregulasi itu, sektor otomotif, impor gandum, kelapa sawit, dan bahan baku plastik belum masuk dalam cacatan deregulasi yang dinamai Pakmei 90 itu. Untuk bidang pertanian dibebaskan dari tata niaga atas komoditas pala, sayur-sayuran dari Sumatera Utara, tengkawang, kayu manis, serta kopi. Lalu untuk bidang perijinan, satu ijin peternakan berlaku untuk semua jenis ternak, beternak, pemotongan hewan, dan produksi hewan. Bidang kesehatan, terjadi penyerdehanaan ijin usaha untuk industri farmasi, perdagangan besar farmasi, apotek, industri obat, pendaftaran obat, tata niaga impor, dan bahan baku obat. Sementara untuk perdagangan terjadi pengurangan dan penambahan pos baru. Pengurangan terjadi dari 9.549 menjadi 9.250 pos tarif dan terdapat penambahan 387 pos baru.

Ketiga, pada Juni 1991 pemerintah kembali "meluncurkan" serangkaian paket deregulasi bidang: investasi, industri, pertanian, perdagangan, dan keuangan. Inti dari deregulasi kali ini adalah pembabatan hak monopoli enam persero pemerintah (Pantja Niaga, Kertas Niaga, Dharma Niaga, Mega Eltra, Sarinah, dan Krakatau Steel. Khusus untuk baja, KS harus rela melepaskan 60 hak impornya kepada importir produsen. Sementara untuk makanan, buah-buahan, dan daging, pengencer di dalam negeri bebas mengimpor dari luar negeri. Namun, importir terkena bea masuk 20 persen. Untuk otomotif, pemerintah membuka keran impor kendaraan niaga kategori I sampai V dan termasuk kendaraan serba guna (jip). Namun, yang boleh mengimpor hanyalah para agen tunggal dan importir yang ditunjuk (enam persero pemerintah). Bukti paling dramatis akibat deregulasi ini, adalah dibukanya keran impor kendaraan truk, harga truk anjlok.

Keempat, pada 6 Juli 1992, pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi di bidang investasi, perdagangan, keuangan, tenaga kerja, pertanahan, IMB dan UUG/HO. Berisi antara lain, mengijinkan HGU dan HGB oleh usaha patungan dalam rangka penanaman modal asing dalam jangka waktu 30 tahun. Keputusan lainnya dari deregulasi yang dinamakan Pakjul itu, pembebasan tata niaga terhadap 241 pos tarif. Terdiri atas 226 pos tarif mengenai batik, 12 pos tarif pertanian, 1 pos tarif air mineral, 1 pos tarif produk logam, dan 1 pos tarif transformator listrik. Untuk bea masuk hanya diberikan kepada 36 pos tarif besi baja. Sementara untuk impor mesin bukan baru hanya dapat diimpor oleh perusahaan sendiri atau industri rekondisi. Mengenai tenaga kerja asing, dengan deregulasi itu, untuk memperoleh ijin tidak perlu ada rekomendasi dari departemen teknis.

Kelima, pada tahun 1993, pemerintah mengeluarkan kebijakan di sektor moneter kembali disentuh melalui deregulasi Mei 1993 (Pakmei 93). Melalui Pakmei, *capital adequacy ratio* (CAR) atau rasio kecukupan modal diperlonggar. Dengan peningkatan CAR, bank dipastikan akan lebih leluasa memberikan kredit. Pemerintah juga menyederhanakan ketentuan *loan deposit ratio* (LDR) atau pemberian kredit kepada pihak ketiga. Dengan ketentuan ini

bank hanya diberikan 20 persen untuk menyalurkan kredit kepada grupnya sendiri. Yang menarik dari kebijakan ini, KUK dibawah Rp 25 juta dapat digunakan untuk kegiatan tidak produktif.

Keenam, 10 Juni 1993 pemerintah kembali mengeluarkan paket deregulasi di bidang otomotif. Sejumlah bea masuk yang dianggap menghambat pengembangan industri otomotif, dipangkas. Untuk kategori sedan, jika kandungan lokal telah mencapai 60 persen maka akan dikenakan bea masuk nol persen. Pick-up, minibus, dengan kandungan lokal 40 persen akan dikenakan bea masuk nol persen. Sedangkan untuk truk, bus, dan sepeda motor, masing-masing akan dikenakan nol persen jika mencapai kandungan lokal lebih dari 30 dan 40 persen. Pemerintah juga membuka keran impor kendaraan bermotor dalam bentuk utuh (build-up) dari negara lain. Jika kendaraan impor sudah dirakit di dalam negeri maka pemerintah akan mengenakan bea masuk 200 persen. Sedangkan yang belum pernah dirakit di dalam negeri pemerintah mengenakan 300 persen bea masuk. Selain otomotif pemerintah juga membuat kejutan dengan menarik tepung terigu dari daftar negatif investasi (DNI). Dengan begini, investor yang berminat di tepung terigu punya peluang untuk membangun pabriknya.

Ketujuh, tahun 1994 melalui PP Nomor 20 Tahun 1994, pemerintah membuka pintu lebar-lebar kepada PMA untuk "menabur" duitnya disegala bidang dan sektor ekonomi. Bahkan sektor yang banyak berhubungan dengan hajat hidup orang banyak terbuka 95 persen bagi PMA. Dalam patungan membangun perusahaan dengan mitra lokal, sebelum PMA hanya diberikan 45 persen saham, dengan PP itu, PMA bisa menguasai 95 persen saham. Mungkin inilah satu-satunya deregulasi yang membuat Menteri Penerangan Harmoko, marah. Pasalnya, ia merasa tidak diajak konsultasi guna penyusunan PP tersebut. Maklum saja, PP Nomor 20 dinilai banyak bertentangan dengan UU Pokok Pers Tahun 1982. Belakangan beleid mengenai PMA ini dikoreksi, sehingga ada beberapa sektor yang "haram" dimasuki oleh PMA, seperti bidang pers salah satunya.

Kedelapan, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang dinamakan Paket Mei 1995 (Pakmei 95), pemerintah mengeluarkan paket deregulasi atas lima bagian : tarif bea masuk dan masuk tambahan, tata niaga impor, penanaman modal, perijinan, restrukturisasi usaha, dan entrepot produsen tujuan ekspor serta kawasan berikat. Dalam tarif, terjadi penurunan 6.030 dari 9.408 pos tarif. Pemerintah juga menghapus bea masuk tambahan terhadap 95 produk, merubah tata niaga dan kontrol terhadap 81 produk. Dalam Pakmei ini, penurunan tarif bea masuk akan diturunkan secara bertahap.

Kesembilan, pada 26 Januari 1996, pemerintah mengeluarkan paket deregulasi, untuk bidang industri, perdagangan, dan keuangan. Makna deregulasi kali ini masih tidak bergeser dari deregulasi sebelumnya, yaitu penurunan bea masuk. Selain itu diberikannya fasilitas perpajakan guna meningkatkan ekspor non migas.

Kesepuluh, 4 Juni 1996 pemerintah kembali mengeluarkan 11 langkah kebijakan deregulasi. Meliputi : (1) penjadwalan penurunan tarif bea masuk, (2) perubahan tarif bea masuk barang modal, (3) penghapausan bea masuk tambahan, (4) penyederhaan tata niaga impor, (5) ketentuan anti-dumping, (6) kemudahan ekspor, (7) kemudahan layanan eksportir tertentu untuk bidang tertentu, (8) penyederhanaan perijinan industri di kawasan industri, (9) peneyelenggaraan tempat penimbunan, (10) kelonggaran kegiatan ekspor-impor bagi perusahaan PMA manufaktur, (11) penyerdahanaan prosedur impor limbah untuk bahan baku industri. Untuk penurunan tarif bea masuk, telah ditrunkan sebanyak 1.497 pos tarif dari 7.288 pos tarif.

Dalam rangka menghadapi praktek anti-dumping dan melindungi industri dalam negeri, pemerintah memberlakukan PP tentang bea masuk anti dumping dan bea masuk imbalan. Untuk itu pemerintah membentuk Komite Anti Dumping Indonesia (KADI). Sementara untuk mendorong ekspor, pemerintah menghapus kewajiban penggunaan PEB dari Rp 10 juta menjadi Rp 100 juta. Pemerintah juga menyederhanakan perijinan kawasan berikat. Bagi perusahaan yang telah bermukim di kawasan industri tidak diwajibkan memiliki perijinan selama memperoleh persetujuan PMA dari presiden, atau dari BKPM untuk PMDN.

Kesebelas, di Juli 1997 mengeluarkan paket deregulasi: pemangkasan 1.600 pos tarif bea masuk untuk berbagai produk sektor pertanian, perdagangan dan kesehatan. Deregulasi yang dikeluarkan 7 Juli 1997 itu, diikuti juga dengan peraturan pemerintah (PP) mengenai penerimaan pajak dan retribusi daerah, dan pembatasan pemberian kredit oleh bank untuk pengadaan dan pengolahan tanah. Penurunan tarif terbesar terjadi pada produk industri sebanyak 1.461 pos tarif, pertanian 136 pos tarif, dan kesehatan tiga pos tarif. Jumlah pos tarif sebanyak 7.261 sebelum tahun 1997, dan setelah deregulasi jumlah pos tarif masih sama. Perubahannya, hanya pada pos tarif rendah jumlahnya bertambah, terutama untuk pos tarif 20 persen hingga nol persen. Sementara sebelum deregulasi, jumlah pos tarif tinggi masih banyak. Dengan pertambahan bea masuk rendah dan berkurangnya pos tarif tinggi, maka pos tarif rata-rata tidak tertimbang mengalami penurunan dari 13,0 persen menjadi 11,9 persen.

Dalam paket Juli ini, untuk bidang impor, pemerintah memberlakukan ketentuan impor gula kasar, yang sebelumnya dikuasai oleh Badan Urusan Logistik (Bulog), kini dapat dilakukan oleh importir produsen. Importir dalam hal ini, adalah pabrik gula yang menggunakan bahan baku gula kasar untuk produksinya. Selain itu, pemerintah juga membuka impor kapal bekas tanpa ada batasan kuota. dengan ketentuan selama kapal bekas masih layak pakai. Untuk bidang ekspor, pemerintah menaikkan nilai pemberitahuan ekspor barang (PEB) yang sebelumnya Rp 100 juta naik menjadi Rp 300 juta. Dalam ketentuan baru ini, para pengusaha kecil dan menengah yang sebelum harus melapor jika akan mengekspor barang dengan nilai di atas Rp 100 juta, kini, mengekspor barang hingga Rp 300 juta tanpa PEB. Sementara untuk perusahaan bukan penanaman modal, yang sebelumnya tidak mendapat fasilitas pembebasan bea masuk, seperti penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN), kini mendapatkan fasilitas yang sama. Kebijakan pemberian fasilitas

pembebasan bea masuk untuk bebas bea atas impor barang modal dan bahan baku, untuk keperluan selama dua tahun.

Sedangkan untuk pajak dan retribusi daerah, sebagai pelaksanaan UU No. 18 Tahun 1997, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah (PP) No.19 Tahun 1997, tentang pajak daerah dan PP No.20 Tahun 1997, tentang retribusi daerah, guna penyederhanakan kedua pungutan tersebut. Kini dengan adanya UU, pajak daerah yang sebelum sebanyak 42 jenis, kini tinggal 9 jenis. Sedangkan untuk retribusi daerah dari 192 jenis menjadi 30 jenis. Selain itu, sebagai pelaksanaan dari UU No.20 Tahun 1997 tentang penerimaan negara bukan pajak (PNBP), pemerintah mengeluarkan PP No.22 Tahun 1997, yang mengatur semua penerimaan negara bukan pajak harus disetorkan ke kas negara.

Dalam PP No. 22, disebutkan ada tujuh jenis penerimaan negara bukan pajak di semua departemen dan lembaga non departemen. Antara lain, penerimaan kembali anggaran (siswa anggaran rutin dan pembangunan), penerimaan hasil penjualan barang milik negara, hasil penyewaan barang milik negara, penerimaan hasil jasa giro uang negara, penerimaan ganti rugi atas kerugian negara, penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah, dan penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang. Selain itu, PP No.22 juga mengatur semua jenis penerimaan negara bukan pajak di seluruh departemen dan lembaga non departemen.

Di bidang moneter, khususnya perbankan, pemerintah melarang bank umum untuk memberikan kredit baru untuk pengadaan dan pengolahan lahan. Dengan kata lain, bank-bank tidak diperkenankan memberikan kredit kepada pengembang untuk membuka lahan baru. Kecuali untuk pengadaan rumah sederhana (RS) dan sangat sederhana (RSS). Sementara impor minyak kelapa sawit mentah untuk bahan baku minyak goreng, yang semula dikenakan pajak ekspor sebesar 10-12 persen, kini dengan ketentuan baru pemerintah menurunkan jadi lima persen.

Masa Reformasi (2001-2017)

Pada masa krisis ekonomi, ditandai dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru kemudian disusul dengan era reformasi yang dimulai oleh pemerintahan Presiden Habibie. Pada masa ini tidak hanya hal ketatanegaraan yang mengalami perubahan, namun juga kebijakan ekonomi. Sehingga apa yang telah stabil dijalankan selama 32 tahun, terpaksa mengalami perubahan guna menyesuaikan dengan keadaan. Pemerintahan presiden BJ.Habibie yang mengawali masa reformasi belum melakukan manuver-manuver yang cukup tajam dalam bidang ekonomi. Kebijakan-kebijakannya diutamakan untuk mengendalikan stabilitas politik.

Pada masa kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid pun, belum ada tindakan yang cukup berarti untuk menyelamatkan negara dari keterpurukan. Padahal, ada berbagai persoalan ekonomi yang diwariskan orde baru harus

dihadapi, antara lain masalah KKN, pemulihan ekonomi, kinerja BUMN, pengendalian inflasi, dan mempertahankan kurs rupiah. Malah presiden terlibat skandal Bruneigate yang menjatuhkan kredibilitasnya di mata masyarakat. Akibatnya, kedudukannya digantikan oleh presiden Megawati.

Dapat dijelaskan secara singkat apa saja yang terjadi pada kondisi perekonomian Indonesia periode 2001-2017 (Aswicahyono dan Christian, 2017), yaitu:

1. Periode Pemerintahan Megawati (2001 – 2004)

Pada periode awal, pemerintah masih berusaha memperbaiki perekonomian dengan memperbaiki hubungan dengan IMF yang ditandai dengan berlanjutnya program yang sempat diberhentikan dengan IMF. Pada 10 Desember 2003 akhirnya pemerintah menandatangani pemberhentian program bantuan dari IMF karena maraknya opini publik yang meminta pemerintah untuk memberhentikan kerjasama dengan IMF serta hanya Indonesia lah negara satu-satunya yang masih menerima bantuan IMF sejak krisis keuangan 1997-1998.

Sebelumnya, pada 15 September 2003 pemerintah menerbitkan 'Paket Kebijakan Ekonomi Pra- dan Pasca-IMF', yang juga dikenal sebagai "*White Paper*" yang diterbitkan sebagai persiapan berakhirnya kerjasama dengan IMF. Kebijakan pemerintah tersebut cukup berhasil membangun stabilitas makroekonomi. Namun, pemerintahan Megawati kurang berhasil dalam menyelenggarakan reformasi 'mikro' yang dijabarkan *White Paper*, terutama dalam hal memperbaiki iklim investasi, ditandai dengan Investasi Asing Langsung yang tercatat negatif selama semester pertama 2004.

Pada masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri mengalami masalah-masalah yang mendesak untuk dipecahkan adalah pemulihan ekonomi dan penegakan hukum. Kebijakan-kebijakan yang ditempuh untuk mengatasi persoalan-persoalan ekonomi antara lain:

- a. Meminta penundaan pembayaran utang sebesar US\$ 5,8 milyar pada pertemuan Paris Club ke-3 dan mengalokasikan pembayaran utang luar negeri sebesar Rp 116.3 triliun.
- b. Kebijakan privatisasi BUMN. Privatisasi adalah menjual perusahaan negara di dalam periode krisis dengan tujuan melindungi perusahaan negara dari intervensi kekuatan-kekuatan politik dan mengurangi beban negara. Hasil penjualan itu berhasil menaikkan pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 4,1 %. Namun kebijakan ini memicu banyak kontroversi, karena BUMN yang diprivatisasi dijual ke perusahaan asing. Di masa ini juga direalisasikan berdirinya KPK, tetapi belum ada gebrakan konkrit dalam pemberantasan korupsi. Padahal keberadaan korupsi membuat banyak investor berpikir dua kali untuk menanamkan modal di Indonesia, dan mengganggu jalannya pembangunan nasional.

2. Periode Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) (2004-2014)

Pada awal masa pemerintahannya, SBY menyelenggarakan *Infrastructure Summit* pada Januari 2005 guna menarik perhatian pihak swasta untuk turut serta berpartisipasi dalam pengembangan infrastruktur. Namun, usaha pemerintah ini tampaknya belum mendapatkan dampak positif pada pembangunan infrastruktur Indonesia karena kegagalan pemerintah dalam menghasilkan regulasi yang diperlukan untuk memperbaiki investasi investasi infrastruktur yang dapat dilihat dari dibatalkannya UU Kelistrikan oleh Mahkamah Konstitusi pada 2003 karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 yang awalnya bertujuan untuk meninhkaykan partisiapasi sekstor swasta di bidang kelistrikan. Pemerintah juga gagal untuk mereformasi sektor transportasi dengan menghadirkan persaingan, misalnya di sektor kelistrikan dan pelabuhan yang tetap didominasi/dimonopoli oleh BUMN. Secara spesifik, UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang menerapkan asas *cabotage*, menjadi kemunduran, karena praktis menutup persaingan dengan kapal asing dalam industri pelayaran dalam negeri.

Masa Kepemimpinan SBY terdapat kebijakan kontroversial yaitu mengurangi subsidi BBM, atau menaikkan harga BBM. Kebijakan ini dilatar belakangi oleh naiknya harga minyak dunia. Anggaran subsidi BBM dialihkan ke subsidi sektor pendidikan dan kesehatan, serta bidang-bidang yang mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan kontroversial pertama itu menimbulkan kebijakan kontroversial kedua, yakni Bantuan Langsung Tunai (BLT) bagi masyarakat miskin. Kebanyakan BLT tidak sampai ke tangan yang berhak, dan pembagiannya menimbulkan berbagai masalah sosial. Kebijakan yang ditempuh untuk meningkatkan pendapatan perkapita adalah mengandalkan pembangunan infrastruktur massal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi serta mengundang investor asing dengan janji memperbaiki iklim investasi. Salah satunya adalah diadakannya *Indonesian Infrastructure Summit* pada bulan November 2006, yang mempertemukan para investor dengan kepala-kepala daerah.

Tabel.6.1. Perkembangan Indikator Makro 2005-2018

Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)	Inflasi (%)	Kurs (US\$)
2005	5,6	17,1	9.705
2006	5,5	6,6	9.020
2007	6,3	6,59	9.419
2008	6,1	11,06	10.950
2009	4,5	2,78	10.408
2010	6,1	6,96	9.078
2011	6,49	5,65	8.700
2012	6,26	4,3	9.638
2013	5,78	8,38	10.459
2014	5,06	5,36	11.878
2015	4,79	5,0	13.795
2016	5,03	3,02	13.436

2017	5,07	3,61	13.548
2018*	5,4	3,5	13.400

Sumber: <http://www.depkeu.go.id>

Pada pertengahan bulan Oktober 2006, Indonesia melunasi seluruh sisa utang pada IMF sebesar 3,2 miliar dolar AS dengan harapan Indonesia tak lagi mengikuti agenda-agenda IMF dalam menentukan kebijakan dalam negeri. Namun wacana untuk berhutang lagi pada luar negeri kembali mencuat, setelah keluarnya laporan bahwa kesenjangan ekonomi antara penduduk kaya dan miskin menajam, dan jumlah penduduk miskin meningkat dari 35,10 jiwa di bulan Februari 2005 menjadi 39,05 juta jiwa pada bulan Maret 2006. Hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain karena pengucuran kredit perbankan ke sektor riil masih sangat kurang (perbankan lebih suka menyimpan dana di SBI), sehingga kinerja sektor riil kurang dan berimbas pada turunnya investasi. Selain itu, birokrasi pemerintahan terlalu kental, sehingga menyebabkan kecilnya realisasi belanja Negara dan daya serap, karena inefisiensi pengelolaan anggaran. Jadi, di satu sisi pemerintah berupaya mengundang investor dari luar negeri, tapi di lain pihak, kondisi dalam negeri masih kurang kondusif.

3. Periode Jokowi Widodo (2014–Sekarang)

Pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, program yang disusun merupakan program *nawacita* yang diimplementasikan melalui (1) meletakkan fondasi pembangunan nasional yang kokoh melalui transformasi fundamental perekonomian dan paradigma Indonesia sentris, (2) percepatan dan (3) pemerataan. Dalam laporan tiga tahun masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang dikeluarkan oleh Kantor Staff Kepresidenan dalam 3 tahun terakhir (2015–2017) terdapat 5 (lima) indikator positif terhadap perekonomian Indonesia yaitu penurunan kemiskinan, pertumbuhan ekonomi yang stabil, inflasi yang terkendali, ketimpangan pendapatan yang menurun serta pengurangan pengangguran³⁹. Beberapa program yang dilakukan pemerintahan Jokowi-JK adalah sebagai berikut :

- a. Pemotongan signifikan dari subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pada tanggal 18 November 2014, pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi (Premium) menjadi Rp 8.500 per liter, dan harga solar bersubsidi menjadi Rp 7.500 per liter. Bahkan, mengambil momentum dari jatuhnya harga minyak dunia, Jokowi melakukan reformasi lebih jauh, dengan menghapus subsidi BBM Premium, memberikan subsidi tetap Rp 1.000 per liter untuk solar, dan mengikuti mekanisme pasar dalam penentuan harga guna mengurangi beban fiskal.

³⁹ <http://www.ksp.go.id/wp-content/uploads/2017/10/LAPORAN-3-TAHUN.pdf>

- b. reformasi ekonomi melalui peluncuran Paket Kebijakan Ekonomi sebanyak 16 paket kebijakan hingga juni 2017 yaitu ⁴⁰:
1. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid I, mencakup dorongan terhadap daya saing industri nasional melalui deregulasi, penegakan hukum dan kepastian usaha.
 2. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid II, mencakup investasi kehutanan, Kawasan industri, insentif deposito dan deregulasi investasi.
 3. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid III, mencakup penurunan harga tarif listrik dan penurunan bunga Kredit Usaha Rakyat (KUR).
 4. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid IV mencakup bunga Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang lebih murah dan meluas, dan peningkatan kesejahteraan pekerja.
 5. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid V, mencakup insentif perpajakan, revaluasi aset, dan mendorong perbankan Syariah.
 6. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid VI, mencakup menggerakkan perekonomian di wilayah pinggiran melalui pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), penyediaan air untuk masyarakat secara berkelanjutan dan berkeadilan, dan proses cepat (paperless) perizinan impor bahan baku obat.
 7. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid VII, ada tiga hal yang menjadi fokus utama dalam paket kebijakan kali ini. Ketiga hal itu terkait insentif pajak kepada industri padat karya, kemudahan bagi industri tertentu yang mempekerjakan karyawan dalam jumlah besar, dan percepatan penerbitan sertifikat tanah.
 8. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid VIII, meliputi tiga hal, yaitu kebijakan satu peta nasional (*one map policy*) dengan skala 1:50.000, membangun ketahanan energi melalui percepatan pembangunan dan pengembangan kilang minyak di dalam negeri, dan insentif bagi perusahaan jasa pemeliharaan pesawat (*maintenance, repair and overhaul/MRO*).
 9. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid IX, Fokusnya mempercepat pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan, stabilisasi pasokan dan harga daging sapi serta pengembangan logistik dari desa ke global.
 10. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid X, memperlonggar investasi sekaligus meningkatkan perlindungan bagi UMKM.
 11. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XI, meningkatkan daya saing nasional dalam peratarungan ekonomi global.
 12. Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XII, Pemerintah Pangkas Izin, Prosedur, Waktu, dan Biaya untuk Kemudahan Berusaha di Indonesia

⁴⁰ <https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/publikasi/paket-kebijakan-ekonomi/>

13. Paket kebijakan Ekonomi Jilid XIII, Perumahan murah untuk masyarakat menengah kebawah.
14. Paket kebijakan Ekonomi Jilid XIV, peta jalan E-commerce.
15. Paket kebijakan Ekonomi Jilid XV, Penguembangan bisnis dan daya saing penyedia jasa logistic nasional.
16. Paket kebijakan Ekonomi Jilid XVI, Percepatan penerbitan izin dari Pusat hingga kedaerah.

Namun demikian, program pemerintahan Jokowi-JK tampaknya belum sepenuhnya efektif. Hal ini terlihat dari masih rendahnya nilai ekspor (dimana Indonesia masih relatif melakukan ekspor bahan baku), rendahnya nilai investasi, nilai tukar rupiah melemah dan beberapa masalah lainnya

KEBIJAKAN PERPAJAKAN

Pajak⁴¹ merupakan instrumen penting untuk menghimpun pendapatan negara. Begitu penting arti pajak dan memberikan beban pada masyarakat maka penerapan pajak harus dilandasi oleh undang-undang. Karena itu dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat 2 dinyatakan bahwa, "Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang". Lebih jauh dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945, yaitu "Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya harus diteapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Sejarah Indonesia menunjukkan, bahwa pemungutan pajak yang teratur dan permanen telah dikenakan pada masa kolonial. Tetapi pada masa kerajaan dahulu juga telah ada pungutan seperti pajak, pungutan seperti itu dipersembahkan kepada raja sebagai wujud rasa hormat dan upeti kepada raja, yang disampaikan rakyat di wilayah kerajaan maupun di wilayah jajahan, figur raja dalam hal ini dapat dipandang sebagai manifestasi dari kekuasaan tunggal kerajaan (negara).

Kebijakan perpajakan di Indonesia, tidak dapat melepaskan dari sejarah pengenaan Pajak Penghasilan di Indonesia dimulai dengan adanya *tenement tax* (*huistaks*) pada tahun 1816, yakni sejenis pajak yang dikenakan sebagai sewa terhadap mereka yang menggunakan bumi sebagai tempat berdirinya rumah atau bangunan. Pada periode sampai dengan tahun 1908 terdapat perbedaan

⁴¹ Pada awal mulanya pajak hanya merupakan pemberian sukarela kepada raja dan bukan merupakan paksaan dan kewajiban seperti pajak yang ada pada zaman sekarang. Pajak mulai menjadi pungutan sejak zaman romawi, pada awal republik Roma (509-27 SM) sudah mulai dikenal beberapa jenis pungutan pajak, seperti *ensor*, *questor* dan beberapa lainnya. Pada zaman roma tidak disebut pajak seperti zaman sekarang tetapi disebut *publican tributum*, dan pajak pada zaman tersebut merupakan pajak langsung atas kepala negara. Pada zaman kaisar terkenal Julius Caesar pajak dikenal dengan nama *centesima rerum venalium*, yaitu sejenis pajak penjualan yang besarnya sebesar 1% dari omset penjualan. Di daerah lain italia dikenal dengan nama *decumae*, yaitu pungutan yang besarnya 10% dari para petani atau penguasa tanah. Di Indonesia sendiri pajak sudah mulai ada sejak belanda masuk ke Indonesia terutama setelah berdirinya VOC, pungutan bisa berupa kerja paksa atau upeti.

perlakuan perpajakan antara penduduk pribumi dengan orang Asia dan Eropa, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa terdapat banyak perbedaan dan tidak ada uniformitas dalam perlakuan perpajakan tercatat beberapa jenis pajak yang hanya diperlakukan kepada orang Eropa seperti "*patent duty*". Sebaliknya *business tax* atau *bedrijfsbelasting* untuk orang pribumi. Di samping itu, sejak tahun 1882 hingga 1916 dikenal adanya *Poll Tax* yang pengenaannya berdasarkan status pribadi, kepemilikan rumah dan tanah.

Dalam perkembangannya pada era Hindia Belanda ketika dihadapkan pada kebutuhan dengan makin banyaknya perusahaan yang didirikan seperti perkebunan-perkebunan (*ondememing*), pada tahun 1925 ditetapkanlah Ordonansi Pajak Perseroan tahun 1925 (*Ordonantie op de Vennootschapsbelasting*) yaitu pajak yang dikenakan terhadap laba perseroan, yang terkenal dengan nama PPs (Pajak Perseroan). Ordonansi ini telah mengalami beberapa kali perubahan dan penyempurnaan antara lain dengan UU No. 8 tahun 1967 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tatacara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan tahun 1925 yang dalam praktek lebih dikenal dengan UU MPO dan MPS. Perubahan penting lainnya adalah dengan UU No. 8 tahun 1970 dimana fungsi pajak mengatur dimasukkan ke dalam Ordonansi PPs 1925., khususnya tentang ketentuan "*tax holiday*". Ordonansi PPs 1925 berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1983, yaitu pada saat diadakannya *tax reform*,

Pada awal kemerdekaan pernah dikeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1950 yang menjadi dasar bagi pajak peredaran (barang), yang dalam tahun 1951 diganti dengan pajak penjualan (PPn) 1951 Pengenaan pajak secara sistematis dan permanen, dimulai dengan pengenaan pajak terhadap tanah, hal ini telah ada pada zaman kolonial. Pajak ini disebut "*Landrent*" (sewa tanah) oleh Gubernur Jenderal Raffles dari Inggris. Pada masa penjajahan Belanda disebut "*Landrente*". Peraturan tentang *Landrente* dikeluarkan tahun 1907 yang kemudian diubah dan ditambah dengan Ordonansi *Landrente*. Pada tahun 1932, dikeluarkan Ordonansi Pajak Kekayaan (PKk) yang beberapa kali diubah dengan UU No. 24 Tahun 1964.

Dengan UU No. 21 tahun 1957 nama Pajak Peralihan diganti dengan nama Pajak Pendapatan tahun 1944 yang disingkat dengan Ord. PPd. 1944. Pajak Pendapatan sendiri disingkat dengan PPd. Ord. PPd. 1944 setelah beberapa kali mengalami perubahan terutama dengan perubahan tahun 1968 yaitu dengan adanya UU No. 8 tahun 1968 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Tatacara Pemungutan Pajak Pendapatan 1944, Pajak Kekayaan 1932 dan Pajak Perseroan 1925, yang lebih terkenal dengan "UU MPO dan MPS". Perubahan lainnya adalah dengan UU No. 9 tahun 1970 yang berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1983, yaitu dengan diadakannya *tax reform* di Indonesia.

Pada tahun 1960 dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 yang mengemukakan bahwa hukum atas tanah berlaku atas semua tanah di Indonesia, ditegaskan lagi dengan Keputusan Presidium Kabinet Tanggal 10 Februari Tahun 1967 Nomor 87/Kep/U/4/1967. dengan pemberian otonomi dan desentralisasi kepada

pemerintah Daerah, Pajak Hasil Bumi kemudian namanya diubah menjadi IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Iuran Negara No.PM.PPU 1-1-3 Tanggal 29 November 1965 yang berlaku mulai 1 November 1965. Selama pemerintahan Orde Lama, sampai dengan tahun 1964 telah 96 undang-undang terkait dengan penerimaan perpajakan (termasuk bea cukai). Terakhir UU No.36 Tahun 1964 tentang Pungutan Istimewa atas Import untuk Pembiayaan Pembangunan Jalan Raya Lintas Sumatera. Undang-undang ini dicabut dengan UU No.6 Tahun 1969.

Tonggak penting dari sejarah perpajakan di Indonesia adalah pada tahun 1983. Hal ini terjadi karena sesuai dengan amanat GBHN 1983 berdasarkan Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 telah diadakan "tax Reform" yaitu diadakan pembaruan dan penggantian peraturan perundang-undangan perpajakan yang selama ini berlaku. *Tax reform* tahun 1983 berlaku pada tanggal 1 Januari 1984. Melalui *tax Reform*, sistem perpajakan nyaris diubah secara total. Aparat perpajakan yang tadinya memiliki kewenangan begitu besar di minta untuk menjadi *pelayan* dan *pengawas* saja. Seluruh pemenuhan kewajiban perpajakan dipercayakan kepada wajib pajak sendiri. Jika selama ini wajib pajak diposisikan sebagai objek, dengan adanya reformasi pajak, kedudukan wajib pajak diposisikan setara. Pemerintah hanya melayani dan mengawasi pemenuhan kewajiban pajak yang telah dilaksanakan oleh wajib pajak. Jika masih ada yang salah, dengan kewenangan yang dimilikinya, pemerintah akan memberikan teguran hingga melakukan penelitian lebih mendalam. Dengan berkembangnya situasi dan kondisi perekonomian, *tax reform* ini terus berlanjut. Perubahan ini dilakukan secara berkesinambungan dalam upaya untuk lebih memberikan keadilan, meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak, dan menciptakan kepastian hukum.

Dengan adanya *tax reform*, sistem perpajakan Indonesia berubah dari *Official Assessment* menjadi *Self Assessment*. *Official Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang menyatakan bahwa jumlah pajak yang terutang oleh Wajib Pajak berdasarkan pada Surat Ketetapan Pajak (SKP). *Self Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak yang dipercayakan kepada Wajib Pajak mulai menghitung sampai penyetoran. Aparat perpajakan melaksanakan pengendalian tugas, pembinaan, penelitian, pengawasan, dan penetapan sanksi administrasi.

Tabel.6.2. Penerimaan Perpajakan dan Non Perpajakan 1989/1990-2017
(miliar rupiah)

Tahun	Perpajakan	Bukan Perpajakan
1989/1990	16.084,1	15.420,1
1994/1995	44.442,1	21.975,9
2000	115.912,5	89.422,0
2005	347.031,1	146.888,3

2006	409.203,0	226.950,1
2007	490.988,6	215.119,7
2008	658.700,7	320.604,6
2009	619.922,1	227.174,4
2010	723.306,6	268.941,8
2011	873.873,8	331.471,8
2012	980.518,3	351.804,7
2013	1.077.306,6	354.751,8
2014	1.146.865,7	398.590,5
2015	1.240.418,8	255.628,4
2016	1.284.970,1	261.976,3
2017	1.343.529,8	311.216,2

Sumber: <http://www.depkeu.go.id>

Perbaikan ini dilakukan, karena pemerintah menyadari masih terdapat hal-hal yang belum tertampung dalam Peraturan Perundang-undangan Perpajakan sehingga menuntut perlunya penyempurnaan secara berkelanjutan. Dimana penyempurnaan ini sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi dan kebijaksanaan Pemerintah. Selain itu harapan masyarakat terhadap adanya aparatur perpajakan yang makin profesional dan bersih, semakin diperhatikan dalam berbagai ketentuan yang bersifat pengawasan dalam Undang-undang ini. Sesuai dengan urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, undang-undang pajak yang berlaku senantiasa dilandasi falsafah Pancasila dan UUD 1945. Di dalamnya tertuang ketentuan yang menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan. Lebih dari itu, pajak juga dijadikan sarana bagi rakyat untuk ikut berperan serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional.⁴²

Setelah *Tax Reform* 1983 lalu dikeluarkan Undang-undang No. 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan bangunan (PBB), yang ditetapkan tanggal 27 Desember 1985 dan mulai berlaku tanggal 1 Januari 1986 (LN Th. 1985 No. 68, TLN 3312). Tanggal 9 November 1994 disahkan Undang-undang No. 12 tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 12 tahun 1985 tentang PBB, yang mulai berlaku pada tanggal tanggal 1 Januari 1995 (LN Th. 1994 No. 62, TLN 3569).

Dalam perkembangannya pajak telah memberikan sumbangan penting pada APBN jika pada tahun 1989/1990 mencapai Rp16.084,1 milyar dan ditahun 2010 direncanakan mencapai Rp729.165,2 milyar (lihat tabel 6.2). Secara proporsi jika pada tahun 1989/1990 persentasenya baru 51,1 persen dari total penerimaan negara, maka pada tahun 2000 meningkat menjadi 56,5 persen, dan

⁴² "Sejarah Pengenaan Pajak Di Indonesia " (http://www.bantuanusaha.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=61:sejarah-erpajakan&catid=36:dasar-pajak&Itemid=55, diakses 5 September 2010).

meningkat lagi menjadi 78,5 persen pada tahun 2005. Begitu juga dilihat dari rasio terhadap PDB, maka 1989/1990 persentasenya baru 10,3 persen, tahun 2000 meningkat menjadi 11,9 persen, dan meningkat lagi menjadi 13,6 persen pada tahun 2005.

Kelanjutan dari tax reform tersebut, dilakukan pembaruan-pembaruan administrasi perpajakan (*tax administration reform*) yang sudah dimulai sejak tahun 2000. Tujuan dari kebijakan ini adalah meningkatkan efektivitas pemungutan pajak serta memperluas basis pajak, tanpa mengganggu sektor usaha. Pemerintah juga memiliki komitmen agar kebijakan perpajakan dilakukan dengan tidak memberikan beban tambahan kepada pelaku ekonomi. Untuk kurun waktu 1999-2004 berdasarkan amanat GBHN 1999-2004, kebijakan penerimaan negara antara lain diarahkan pada peningkatan pajak progresif yang adil dan jujur. Dalam pelaksanaannya, secara umum Pemerintah telah berhasil, mendorong peningkatan penerimaan perpajakan secara cukup signifikan, misalnya untuk tahun 2009 sudah mencapai Rp652.121,9 milyar (lihat tabel 6.2). Meskipun dalam upaya optimalisasi penerimaan perpajakan tersebut masih banyak dihadapi kendala-kendala, baik yang menyangkut kebijakan perpajakan maupun yang terkait dengan kapasitas administrasi pemungutan pajak. Di samping itu, struktur penerimaan perpajakan juga menjadi semakin kuat, oleh karena lebih didominasi oleh sumber-sumber penerimaan pajak dalam negeri yang tidak rentan terhadap perubahan berbagai faktor eksternal, khususnya dari sektor nonmigas, seperti pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah (PPN dan PPnBM), pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), penerimaan cukai, serta pajak lainnya. Hasil dari berbagai kebijakan tersebut tampak dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari sektor perpajakan yang meningkat dari waktu ke waktu. Dalam waktu tiga tahun saja (2001-2003), total penerimaan negara lebih besar dari 10 tahun periode 1990-2000. Sejak itu pula rasio perpajakan melonjak dari 10 persen ke 13 persen pada tahun 2003.⁴³

Reformasi perpajakan yang akan terus dilakukan pada dasarnya adalah perubahan yang mendasar di segala aspek perpajakan. Reformasi perpajakan yang sekarang menjadi prioritas menyangkut modernisasi administrasi perpajakan jangka menengah (tiga hingga enam tahun) dengan tujuan tercapainya: pertama, tingkat kepatuhan sukarela yang tinggi. Kedua, kepercayaan terhadap administrasi perpajakan yang tinggi. Dan, ketiga, produktivitas aparat perpajakan yang tinggi. Dalam jangka pendek, upaya-upaya yang dilakukan adalah dimungkinkannya WP untuk menyampaikan SPT secara elektronik (*e-filing*). Dalam rangka peningkatan pelayanan permohonan restitusi kepada WP, sedang dikaji agar permohonannya dapat diberikan cukup dengan penelitian saja. Di samping itu, kini sedang digodok upaya untuk mengefektifkan

⁴³ Lihat Anggito Abimanyu "Reformasi Perpajakan Perlu Dukungan Masyarakat." (www.fiskal.depkeu.go.id/referensi/ReformasiPerpajakan.doc, diakses 6 September 2010).

penagihan pajak, yakni kemungkinan penetapan pihak ketiga yang menguasai harta penunggak pajak sebagai penanggung pajak.⁴⁴

Langkah reformasi perpajakan saat ini yang sangat signifikan adalah pembentukan kantor wajib pajak (WP) besar dengan tujuan memberikan pelayanan dan pengawasan yang lebih baik terhadap WP Besar yang memberikan kontribusi yang relatif besar terhadap penerimaan pajak. Begitu juga, Direktorat Jenderal Pajak membentuk Kantor Wilayah dan KPP WP Besar (LTO). Pada KPP WP Besar tersebut dibentuk *Account Representative* yang bertujuan untuk mengetahui segala tingkah laku, ruang lingkup bisnis, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak yang diawasinya (*knowing your taxpayer*) dan pelayanan kepada WP dapat dilakukan secara tuntas pada satu meja. Di samping itu, peningkatan pelayanan terhadap wajib pajak dilakukan dengan membangun *online system* yang menyangkut pembayaran pajak (*e-payment*), pendaftaran NPWP (*e-registration*), serta pelaporan SPT (*e-filing*) sehingga WP tidak perlu lagi datang ke kantor pajak. Dengan demikian, persinggungan antara wajib pajak dengan petugas dapat diminimalisir dan bermanfaat bagi semua pihak. Di samping itu, reformasi pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan dilakukan dengan pembentukan bank data, pengembangan *E-mapping* dan *smart-mapping*, dan menerapkan *law enforcement* antara lain penyanderaan (*gejzling*) dan penyidikan. Reformasi yang dilakukan ke depan direncanakan merupakan kelanjutan dari reformasi perpajakan yang sejauh ini telah dimulai, dan dirancang agar sistematis dan sustainable sehingga ketahanan fiskal dapat lebih terjamin.⁴⁵

Masih terkait dengan reformasi perpajakan, tahun 2008 pemerintah mengeluarkan kebijakan yang terkait dengan respon kondisi sektor riil yaitu dalam rangka menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia, yaitu dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang-bidang Usaha tertentu dan/atau Daerah-daerah Tertentu. Pada tahun 2008, pemerintah membuat kebijakan *Sunset policy* yang diatur dalam Pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007. Kebijakan *Sunset Policy* memberikan fasilitas dimana wajib pajak dapat mengajukan permohonan pengampunan sanksi administrasi meskipun pajak terutang tetap harus dibayar secara penuh. Sejak Program *Sunset Policy* diimplementasikan sepanjang tahun 2008 telah berhasil menambah jumlah NPWP baru sebanyak 5.653.128 NPWP, bertambahnya SPT tahunan sebanyak 804.814 SPT dan bertambahnya penerimaan PPh sebesar Rp7,46 triliun. Jumlah NPWP orang pribadi 15,07 juta, NPWP bendaharawan 447.000, dan NPWP badan hukum 1,63 juta. Jadi totalnya 17,16 juta (data DJP, 2010 kuartal 1)

Di samping itu, sejak pertengahan 2009, pemerintah memutuskan untuk terus melanjutkan reformasi perpajakan melalui reformasi perpajakan jilid II.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Lihat Anggito Abimanyu "Reformasi Perpajakan Perlu Dukungan Masyarakat.," (www.fiskal.depkeu.go.id/referensi/ReformasiPerpajakan.doc, diakses 6 September 2010)

Program intensifikasi atau penggalian potensi perpajakan dari WP yang telah terdaftar akan dilaksanakan melalui kegiatan *mapping* dan *benchmarking*, pemantapan profil seluruh WP di kantor pelayanan pajak (KPP) madya, pemantapan profil seluruh WP di KPP besar dan khusus, dan pemantapan profil 500 WP di KPP pratama. Sementara itu kegiatan pasca program *sunset policy* dititikberatkan pada kegiatan *law enforcement* melalui penagihan, pemeriksaan, dan penyidikan, serta kegiatan pembinaan dititikberatkan pada pembangunan komunikasi kepada setiap WP yang dilaksanakan melalui pendidikan perpajakan, menjaga hubungan dengan WP, dan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.⁴⁶

Kemudian kebijakan perpajakan pada tahun 2010 merupakan kelanjutan dari kebijakan umum perpajakan tahun-tahun sebelumnya. Secara garis besar, kebijakan umum perpajakan tahun 2010 mencakup program ekstensifikasi perpajakan, program intensifikasi perpajakan, dan program kegiatan pasca *sunset policy*.

Selama Masa Orde Baru dari tahun 1967 sampai dengan tahun 2009 telah dihasilkan 32 undang-undang terkait perpajakan (termasuk bea cukai). Terakhir UU No.16 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No.5 Tahun 2008 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-Undang.

Reformasi pajak terus diberlakukan hingga kini. Perbaikan pajak terbaru yang dilakukan pemerintah adalah dikeluarkannya kebijakan *Tax Amnesty* menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. *Tax amnesty* adalah kebijakan pemerintah memberikan pengampunan pajak kepada wajib pajak yang pernah melakukan pelanggaran perpajakan di masa lalu. *Tax amnesty* diberikan dengan tujuan untuk mendapatkan kembali basis data pajak yang lebih baik. Disamping itu, mengajak mereka yang pernah melakukan pelanggaran untuk melaporkan kembali pajaknya secara benar sehingga diharapkan meningkatkan kepatuhan terhadap perpajakan di masa depan. Selain itu, kebijakan *Tax amnesty* diharapkan dapat menimbulkan optimisme baru dikalangan para investor di Indonesia terkait perbaikan sistem perekonomian di Indonesia.

Selain itu, pada tahun 2018 pemerintah juga mengeluarkan kebijakan baru terkait penurunan tarif Pajak Penghasilan (PPH) Final menjadi 0,5 persen bagi pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak yang memiliki Peredaran Bruto Tertentu sebagaipengganti atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2013 yang berlaku efektif per 1 Juli 2018. Adapun pokok-pokok perubahannya adalah sebagai berikut ⁴⁷:

⁴⁶ "Pemerintah Terus Tambah Jumlah Wajib Pajak." (<http://www.beritasore.com/2009/08/05/pemerintah-terus-tambah-jumlah-wajib-pajak>, diakses 6 September 2010).

⁴⁷ "Pemerintah Turunkan Tarif PPH Final UMKM jadi 0,5%" <http://www.pajak.go.id/pemerintah-turunkan-tarif-pph-final-umkm-jadi-05>, diakses 31 Juli 2008)

1. Penurunan tarif PPH Final 1 persen menjadi 0,5 persen dari omzet yang dibayarkan setiap bulannya.
2. Wajib pajak dapat memilih untuk mengikuti tarif dengan skema dinal 0,5 persen, atau menggunakan skema normal yang mnegacu pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan.
3. Mengatur jangka waktu pengenaan tarif PPh Final 0,5 persen sebagai berikut :
 - a. Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi selama 7 tahun.
 - b. Bagi Wajib Pajak Badan berbentuk koperasi, perekutuan komanditer, atau firma selama 4 tahun.
 - c. Bagi Wajib Pajak Badan berbentuk perseroan Terbatas selama 3 tahun.

KEBIJAKAN NON PERPAJAKAN

Salah satu unsur APBN adalah anggaran pendapatan negara dan hibah yang diperoleh dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. PNBP merupakan lingkup keuangan negara yang dikelola dan dipertanggungjawabkan sehingga BPK sebagai lembaga audit yang bebas dan mandiri turut melakukan pemeriksaan atas komponen yang mempengaruhi pendapatan negara dan merupakan *penerimaan negara* sesuai dengan undang-undang. Menyadari pentingnya PNBP, maka kemudian dilakukan pengaturan dalam UU No.20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Berdasarkan undang-undang tersebut, PNBP diartikan sebagai *seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan* (Pasal 1 angka 1 UU No. 20 Tahun 1997). PNBP dalam UU No. 20 Tahun 1997 dapat dikelompokkan meliputi :

1. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
2. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
3. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
4. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
5. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
6. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah; dan,
7. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri.

Pengelompokan PNBP⁴⁸ ini kemudian ditetapkan dalam PP No. 22 Tahun 1997 yang telah diubah dengan PP No. 52 Tahun 1998 dengan menjabarkan

⁴⁸ Pengelolaan terhadap PNBP dilakukan melalui PNBP dipungut atau ditagih oleh Instansi Pemerintah (Departemen dan Lembaga Non Departemen) sesuai dengan perintah UU atau PP atau penunjukan dari Menteri Keuangan, berdasarkan Rencana PNBP yang dibuat oleh Pejabat Instansi Pemerintah tersebut. PNBP yang telah dipungut atau ditagih tersebut wajib dilaporkan secara tertulis oleh Pejabat Instansi

jenis-jenis PNBPN yang berlaku umum di semua Departemen dan Lembaga Non Departemen, sebagai berikut :

1. Penerimaan kembali anggaran (sisa anggaran rutin dan sisa anggaran pembangunan);
2. Penerimaan hasil penjualan barang/kekayaan negara;
3. Penerimaan hasil penyewaan barang/kekayaan negara;
4. Penerimaan hasil penyimpanan uang negara (jasa giro);
5. Penerimaan ganti rugi atas kerugian negara (tuntutan ganti rugi dan tuntutan perbendaharaan);
6. Penerimaan denda keterlambatan penyelesaian pekerjaan pemerintah; dan,
7. Penerimaan dari hasil penjualan dokumen lelang.

Salah satu jenis PNBPN adalah penerimaan negara yang berasal dari sumber daya alam. Undang-undang yang berkaitan dengan PNBPN yang berasal dari penerimaan berasal dari sumber daya alam, secara kronologis adalah sebagai berikut:

1. UU No.10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Undang-undang ini diubah dengan UU No.11 Tahun 1961.
2. UU No.2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
3. UU No.11 Tahun 1961 tentang Tambahan atas Lampiran UU No.10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Undang-undang ini mengubah UU No.10 Tahun 1959.
4. UU No.13 Tahun 1963 tentang Penetapan Perpu No.4 Tahun 1962 tentang Pengesahan 'Perjanjian Karya' antara Perusahaan Negara Pertamina dan Pan American Indonesia Oil Co untuk diri sendiri dan atas nama Pan America International Oil Corporation, menjadi Undang-undang.

Pemerintah kepada Menteri Keuangan dalam bentuk Laporan Realisasi PNBPN Triwulan yang disampaikan paling lambat 1(satu) bulan setelah triwulan tersebut berakhir. Namun dalam perkembangan selanjutnya, menurut Surat Edaran Sekretaris Jenderal Depkeu RI Nomor : S-389/SJ/2006 tanggal 15 Juni 2006 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor : SE- 05/PJ 12/2006 tentang Laporan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak, Instansi Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyampaikan Laporan Bulanan realisasi PNBPN setiap tanggal 10 bulan berikutnya kepada Sekretaris Jenderal u p Biro Perencanaan dan Keuangan serta tembusan disampaikan kepada Sekretaris Dirjen Pajak u p Kepala Bagian Keuangan Kegiatan penatausahaan sebagian dana dari PNBPN ini dilakukan oleh pimpinan instansi/bendaharawan penerima dan bendaharawan pengguna, yang ditunjuk setiap awal tahun anggaran Apabila terdapat saldo lebih maka pada akhir tahun anggaran wajib disetor seluruhnya ke Kas Negara PNBPN terutang PNBPN yang harus dibayar pada suatu saat atau dalam suatu periode tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku disebut PNBPN yang Terutang Terhadap PNBPN yang Terutang dilakukan pemeriksaan oleh instansi berwenang untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan Instansi yang berwenang adalah BPKP dan BPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

5. UU No.14 Tahun 1963 tentang Penetapan Perpu No.4 Tahun 1962 tentang Pengesahan 'Perjanjian Karya' antara Perusahaan Negara Pertamina dan California Asiatic Oil Company, Texaco Overseas Petroleum Company (Topco); PN Pertamina dengan PT.Stanvac Indonesia; PN.Perniagaan dengan PT Shell Indonesia.
6. UU No.16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan.
7. UU No.11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Pertambangan.
8. UU No.22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Alam.
9. UU no.27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi.
10. UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Dalam rangka meningkatkan produksi nasional minyak dan gas bumi (migas) serta panas bumi melalui penambahan sumber-sumber minyak baru pemerintah memberikan insentif fiskal untuk kegiatan eksplorasi hulu migas dan panas bumi dengan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan No.178/PMK.011/2008 tentang PPN DTP Atas Impor Barang Dan Bahan Untuk Kegiatan Eksplorasi Hulu Minyak Dan Gas Bumi Serta Panas Bumi. Pemberian fasilitas ini diharapkan berdampak *multiplier effects* terhadap sektor lain yang selanjutnya akan meningkatkan penerimaan negara.

Tabel 6.3. Penerimaan Non Perpajakan 2005-2018 (miliar rupiah)

Tahun	SDA	Labu BUMN	PNBP Lainnya	BLU	Total
2005	110.467,4	12.835,2	23.585,9	-	146.888,3
2006	167.473,4	21.450,6	38.025,7	-	226.950,1
2007	132.892,6	23.222,5	56.873,4	2.131,2	215.119,7
2008	224.463,0	29.088,4	63.319,0	3.734,3	320.604,6
2009	138.959,2	26.049,5	53.796,1	8.369,5	227.174,4
2010	168.825,4	30.096,9	59.428,6	10.590,8	268.941,9
2011	213.823,3	28.184,0	69.360,5	20.104,0	331.471,8
2012	225.844,0	30.798,0	73.458,5	21.704,3	351.804,7
2013	226.406,2	34.025,6	69.671,9	24.648,2	354.751,9
2014	240.848,3	40.314,4	87.746,8	29.681,0	398.590,5
2015	100.971,9	37.643,7	81.697,4	35.315,5	255.628,5
2016	64.901,9	37.133,2	117.995,4	41.945,9	261.976,3
2017*	86.995,9	41.000,0	84.428,1	37.615,1	250.039,1
2018*	103.674,9	44.695,4	83.753,1	43.304,6	275.428,0

Ket : *APBN

Sumber: <http://www.depkeu.go.id/LKPP>

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN UNTUK RAKYAT

Setiap bangsa di dunia ini selalu mengharapkan rakyatnya makmur dan sejahtera. Karena itu APBN dijadikan instrumen untuk mencapai hal tersebut. Meskipun APBN sendiri memiliki keterbatasan akan kapasitas yang dipengaruhi oleh seberapa besar pendapatan dapat dihimpun. Untuk itu dalam melihat keberhasilan APBN mencapai tujuan kemakmuran bangsa, analisis dapat dilihat berdasarkan bagaimana APBN ditujukan untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kualitas penduduknya. Empat komponen pengeluaran terpenting yang bersinggungan dengan rakyat dapat dilihat dari pengeluaran untuk pendidikan, perlindungan sosial, kesehatan, dan ekonomi. Pengeluaran neagra untuk empat hal tersebut dalam kurun waktu 2005-2017 terangkum dalam tabel 6.4.

Tabel.6.4. Pengeluaran Berdasarkan Fungsi 2005-2017 (miliar rupiah)

Fungsi	Pendidikan	Perlindungan Sosial	Kesehatan	Ekonomi	Seluruh Fungsi
2005	29.307,9	2.103,8	5.836,9	23.504,0	361.155,2
2006	45.303,9	2.303,3	12.189,7	38.295,6	440.031,2
2007	50.843,9	2.650,4	16.004,5	42.222,0	504.623,4
2008	55.298,0	2.986,4	14.038,9	50.484,8	693.356,0
2009	84.919,5	3.102,3	15.743,1	58.845,1	628.812,4
2010	90.818,3	3.341,6	18.793,0	52.178,4	697.406,4
2011	97.854,0	3.906,4	14.088,8	87.246,2	883.721,9
2012	105.207,5	5.081,5	15.181,7	105.574,5	1.010.558,2
2013	114.969,1	17.107,5	17.577,0	108.082,6	1.137.162,9
2014	122.697,0	13.070,8	10.893,4	97.140,8	1.203.577,2
2015	143.638,7	20.867,8	23.225,7	177.105,2	1.183.303,7
2016	132.165,5	121.820,6*	59.639,9	146.743,2	1.154.018,2
2017	138.507,3	148.905,5*	57.225,1	307.787,5	1.265.359,4

Sumber: LKPP 2005-2017

Arti penting pengeluaran negara untuk rakyat ini mengemuka pada saat krisis ekonomi sampai sekarang ini. Krisis ekonomi yang diawali tahun 1997 telah berdampak luas pada semua aspek kehidupan masyarakat sehingga memicu instabilitas pada bidang sosial, politik dan keamanan. Kondisi ini memicu timbulnya kekacauan dalam kegiatan perekonomian dan laju inflasi yang semakin tinggi. Pada saat itu pertumbuhan ekonomi Indonesia negatif dan tingkat kemiskinan semakin tinggi. Dengan kata lain, hidup berkecukupan di Indonesia masih berupa bayangan semata, karena hampir sebagian rakyat Indonesia masih belum bisa terbebas dari persoalan kemiskinan.

Perlambatan ini disebabkan sejumlah pemerintahan sepanjang era reformasi tidak bisa menggenjot pertumbuhan ekonomi setinggi ketika masih dipimpin Presiden Soeharto. Semenjak Orde Baru pada awal tahun 1970, pemerintah Indonesia mengenalkan adanya Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I), dan PJPT II. Pembangunan jangka panjang, dilaksanakan dalam tahapan-tahapan, dimana setiap tahapan dilaksanakan dalam 5 tahun atau disebut dengan nama Repelita. Program ini menunjukkan keberhasilan, terutama dilihat dari indikator ekonomi makro ekonomi, yaitu tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pertumbuhan pendapatan yang tinggi, tingkat inflasi yang rendah, kestabilan nilai tukar rupiah, rendahnya tingkat pengangguran dan perbaikan sarana perekonomian. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan yang terus menurun. Sebagai gambaran, persentase penduduk miskin pada 1970 mencapai 60 persen. Dalam dua dekade, angka penduduk miskin telah menurun menjadi 10-11 persen pada 1996. Pada masa krisis, angka kemiskinan kembali meningkat menjadi 20 persen. Sepuluh tahun reformasi, jumlah penduduk miskin kembali turun, namun dengan persentase yang lambat dibandingkan sepuluh tahun pertama Orde Baru.⁴⁹

Setelah tahun 2000 perekonomian mulai *recovery* sehingga pertumbuhan ekonomi mulai positif, sektor-sektor perekonomian yang sebelumnya tumbuh negatif, sudah berkembang menjadi positif. Diperkirakan pertumbuhan ekonomi berkisar antara 3-4% tetapi tingkat kemiskinan belum seperti keadaan sebelum krisis ekonomi. Periode tahun 2001-2004 tingkat kemiskinan Indonesia berkisar antara 16-19% (BPS, 2008). Terakhir, pada Maret 2010 berdasarkan data jumlah penduduk miskin⁵⁰ (pengeluaran per kapita di bawah garis angka kemiskinan) mencapai 31,02 juta (13,33 persen), atau hanya turun 1,51 juta dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009 yang sebesar 32,53 juta (14,15 persen).⁵¹

Anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk pengentasan kemiskinan setiap tahun mengalami peningkatan dalam APBN. Tahun 2016, anggaran untuk program kemiskinan ini, dialokasikan sebesar Rp 212,2 triliun dan pada tahun 2017 sebesar Rp228,2 triliun. Anggaran ini akan diarahkan untuk program pemberantasan kemiskinan dengan target khusus yang dimulai pada 2010.

⁴⁹ "Wapres Akui Pengentasan Kemiskinan Melambat." 13 Desember 2009 (<http://bataviase.co.id/detail-berita-10397712.html>, diakses 5 September 2010).

⁵⁰ Dalam meningkatkan efektivitas upaya penanggulangan kemiskinan, diperlukan data mengenai penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dan sedikit di atas garis kemiskinan pada tingkat individu. Dalam kaitan itu, pada tahun 2005 telah dilaksanakan pendataan sosial ekonomi penduduk dengan sasaran rumah tangga miskin (RTM). Dengan tersedianya data itu, dapat diketahui identitas penduduk miskin yang dimaksud, tempat tinggal, serta faktor yang mengakibatkan penduduk yang dimaksud sulit keluar dari garis kemiskinan. Pendataan RTM itu dilaksanakan tahun 2005 agar langkah-langkah kebijakan untuk menurunkan jumlah penduduk miskin sebagaimana dalam RPJMN Tahun 2004-2009 dapat dilaksanakan lebih awal. Data penduduk miskin ini di *update* pada tahun 2007 melalui program keluarga harapan (PKH). Pada bulan September 2008 akan dilaksanakan verifikasi data RTM. Pada tahun 2008 juga dilaksanakan survei potensi desa (podes) yang akan memberikan gambaran kondisi desa, seperti infrastruktur desa, jumlah sekolah, puskesmas, jumlah penduduk, bantuan yang diterima desa, dan lainnya. Data itu sangat bermanfaat untuk melihat desa-desa yang maju atau tertinggal.

⁵¹ "Evaluasi Anggaran Pengentasan Kemiskinan." 22 Sep 2010 (<http://bataviase.co.id/node/390017>, diakses 5 September 2010).

Terobosan menaikkan anggaran itu dilakukan seiring dengan perbaikan sistem penanggulangan kemiskinan yang bersifat khusus. Pada 2010, dukungan anggaran negara untuk pengentasan yang bersifat target berjumlah Rp 55 triliun.⁵² Program pengentasan kemiskinan guna mencapai target jumlah penduduk miskin tinggal delapan persen pada 2014. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah memperbaiki program-program pengentasan kemiskinan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM), Kredit Usaha Rakyat (KUR), maupun program peningkatan pelayanan hak dasar masyarakat seperti peningkatan gizi keluarga dan asuransi jaminan kesehatan.⁵³

Kemiskinan identik dengan kualitas sumber daya manusia (SDM), dan menurut McLean etl (2004) SDM merupakan aspek penting dalam pembangunan. Pembangunan SDM dapat dilihat dari tiga aspek utama, yaitu kualitas, kuantitas, dan mobilitas penduduk. Kualitas penduduk tercermin dari tingkat kesejahteraan penduduk, yaitu tingkat kesehatan dan gizi, pendidikan, produktivitas dan perilaku. Kuantitas penduduk dikaitkan dengan jumlah dan laju pertumbuhannya. Sedangkan mobilitas penduduk merupakan refleksi dari perpindahan dan persebaran penduduk yang merespon pembangunan ekonomi wilayah.

Mengenai kondisi kualitas SDM Indonesia dapat dilihat dari gambaran Indek Pembangunan Manusia (IPM), dalam sepuluh tahun terakhir menunjukkan tren yang sedikit meningkat, tahun 1995, 2000 dan 2002 indeks masing-masing 0,662 lalu 0,680, dan 0,692. Bandingkan dengan negara tetangga kepulauan, Filipina, yang stabil meningkat terus hingga pada tahun 2002 lalu telah mencapai 0,753. Begitu juga dengan Vietnam yang terus meningkat dari 0,649 (1995) menjadi 0,686 (2000) dan 0,691 (2002).⁵⁴ Kemudian pada tahun 2003 berada di urutan ke 112 di bawah negara yang baru saja bangkit, Vietnam. Kemudian tahun 2007 berada di urutan 107 dari 177 negara. Selain semakin jauh tertinggal oleh Singapura (peringkat 25), Brunei Darussalam (30), Malaysia (63), Thailand (78) dan Filipina (90), peringkat Indonesia juga sudah terkejar oleh Vietnam (105) yang pada tahun 2006 berada pada peringkat 109. Tanpa perbaikan strategi pembangunan ekonomi dan social dan sosial secara mendasar, peringkat IPM Indonesia tidak menutup kemungkinan segera disusul Laos (130), Kamboja (131) dan Myanmar (132) di tahun-tahun mendatang (Suhatono, 2006).

Rendahnya peringkat IPM Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan manusia Indonesia masih berada pada tingkat bawah. Bahkan, karena indikator IPM pada hakekatnya merujuk pada konsep dasar *human capabilities*, dapat dikatakan bahwa kemampuan masyarakat Indonesia untuk memenuhi kebutuhan yang sangat mendasar saja ternyata masih sulit.

⁵² "Anggaran Kemiskinan Naik 15 persen," 12 Maret 2010 (<http://metronews.fajar.co.id/read/85292/10/anggaran-kemiskinan-naik-15-persen>, diakses 5 September 2010).

⁵³ "Wapres Akui Pengentasan Kemiskinan Melambat," 13 Desember 2009 (<http://bataviase.co.id/detailberita-10397712.html>, diakses 5 September 2010).

⁵⁴ "Beratnya Beban Kesehatan," 15 November, 2005 (<http://staff.ui.ac.id/internal/1000400020/material/BeratnyaBebanKesehatan.pdf>, diakses 1 September 2010).

Fakta ini membuat banyak kalangan terkejut dan menuding penyebab semua itu berada di tangan Departemen Pendidikan sebagai penyebab rendahnya kualitas pendidikan di Indonesia. Tentu saja pihak pengelola pendidikan di Indonesia menangkis tuduhan tersebut dengan alasannya perhitungan IPM itu menyangkut banyak aspek dan tidak hanya komponen pendidikan, tetapi juga faktor kesehatan, gizi masyarakat, kondisi ekonomi dan masih banyak lagi.

Terkait dengan pendidikan, Ki Supriyoko (2004) menjelaskan bahwa pentingnya anggaran pendidikan sebenarnya telah disadari sebagian pemimpin negeri ini. Sebagian pemimpin tahu, masa depan bangsa amat bergantung pada kualitas pendidikan; dan kualitas pendidikan amat bergantung pada anggaran. Dengan demikian sudah seharusnya pemerintah mengalokasi anggaran pendidikan dalam porsi cukup. Sayangnya, pengetahuan dan kesadaran tentang pentingnya anggaran pendidikan itu tidak diimbangi komitmen dan disiplin memadai. Dalam berbagai forum, banyak pemimpin negara dan pejabat publik menyatakan pentingnya anggaran pendidikan, tetapi pernyataannya itu tidak ditindaklanjuti dengan usaha sungguh-sungguh untuk mewujudkannya. Kemudian perjuangan anggaran pendidikan sebenarnya sudah dimulai sejak awal kemerdekaan. Ketika itu sudah ada kesadaran masyarakat tentang pentingnya anggaran pendidikan. Kinerja pendidikan kita yang buruk saat itu, yang diindikatori tingginya tingkat buta huruf (*illiteracy rate*) di satu sisi dan rendahnya tingkat partisipasi pendidikan (*enrollment ratio*) di sisi lain, telah menimbulkan kesadaran pentingnya anggaran pendidikan. Namun, karena banyak masalah dihadapi pemerintah, keinginan mengalokasi anggaran pendidikan yang memadai tidak pernah tercapai.

Pendidikan merupakan salah satu faktor penentu kualitas suatu bangsa sehingga masalah pendidikan menjadi prioritas utama dalam pembangunan, khususnya pendidikan dasar. Negara yang secara ekstrim sangat mengutamakan pendidikan, menentukan porsi anggaran pembangunan untuk sektor pendidikan itu dalam konstitusinya. Sebagai contoh negara Cina Taiwan dalam konstitusinya dimuat ketentuan bahwa anggaran pembangunan pendidikan di tingkat pusat sebesar 15 persen dari total anggaran, di tingkat propinsi sebesar 25 persen, dan di tingkat kabupaten sebesar 35 persen dari keseluruhan anggaran pembangunan di masing-masing tingkatan pemerintahan. Pencantuman dalam konstitusi berarti ada jaminan yang pasti dan seragam bahwa di seluruh wilayah Republik Taiwan, program pendidikan dijamin dengan dukungan anggaran yang merata. Dengan demikian tingkat pertumbuhan dan pemerataan pembangunan rakyat Taiwan luar biasa berhasil. Ini pula yang mengilhami Indonesia untuk memasukkan anggaran pendidikannya dalam UUD 1945. Setelah amandemen UUD 1945 yang secara normatif mencantumkan bahwa anggaran pendidikan adalah 20 persen dari anggaran negara dan daerah.

Secara empirik, hampir semua negara dalam undang-undang dasar menyatakan perhatiannya terhadap pendidikan dasar sekaligus mengamanatkan pembiayaannya (Flrestel dan Cooper, 1997:vii). Alokasi anggaran pendidikan di

negara lainnya juga mencerminkan kondisi yang sama, misalnya di Kenya, pemerintah membelanjakan 55% anggaran sektor pendidikan dasar, tetapi 96%-nya adalah gaji guru (Abage, 2002:37).

Di Indonesia perjuangan untuk meningkatkan anggaran pendidikan memiliki jalan yang panjang. Meskipun sekarang sudah memadai, tetapi pada awalnya, misalnya pada tahun 2001 anggaran pendidikan hanya 4,55 persen, lalu pada tahun 2002 turun menjadi 3,76 persen dan pada APBN 2003, anggaran pendidikan sekitar 4 persen. Jika dihitung dengan membandingkan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), anggaran pendidikan Indonesia di tingkat nasional saat ini sekitar 1 persen dari PDB. Bandingkan dengan negara-negara maju yang anggaran pendidikannya mencapai 4,5 hingga 7 persen dari PDB, dan untuk negara berkembang yang mencapai sekitar 2,5 hingga 7,5 persen dari PDB.

Indonesia mulai Januari 2001 sudah memasuki era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yang diyakini akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Begitu juga dengan penyelenggaraan pendidikan pada umumnya akan terpenuhi dengan lebih baik (Anonim, 1999). Tapi, kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pendidikan masih dirasakan sangat minim⁵⁵. Karena itu peran pemerintah pusat masih dilakukan dengan cara: *pertama*, model dekonsentrasi; *kedua*, model DAK; *ketiga*, model desentralisasi.⁵⁶

Selain pendidikan, juga dilakukan terhadap sektor kesehatan. Dalam prakteknya perhatian APBN terhadap kesehatan secara utuh terlalu kecil, dan lebih terbiasa memperhatikan kesehatan yang hilang atau kondisi sakit, dan abai terhadap upaya meraih kesehatan yang lebih baik. Hal ini dapat dilihat dari besaran anggaran yang disediakan oleh pemerintah tidak beranjak dari sekitar 2,5 persen sejak zaman Orde Baru. Rendahnya perhatian dan upaya serta biaya diinvestasikan kepada sektor kesehatan telah menjadikan kualitas sumber daya manusia bangsa ini menurun stagnan bahkan cenderung menurun drastis.⁵⁷

Kementerian Kesehatan berusaha menaikkan alokasi anggaran kesehatan menjadi 5 persen, seperti yang diamanatkan dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pada pasal 171⁵⁸ ayat (1) UU Kesehatan berbunyi:

⁵⁵ Isdijoso dan Wibowo (2002:55) menerangkan bahwa anggaran pembangunan pemerintah daerah pada awal pelaksanaan otonomi daerah mengalami penurunan. Prioritas utamanya hanya diarahkan untuk terpenuhinya belanja pegawai untuk kenaikan gaji dan rapel para guru agar tidak terjadi pemogokan guru.

⁵⁶ Anggaran tugas pembantuan sama dengan anggaran dekonsentrasi, tetapi dapat disalurkan ke provinsi maupun kabupaten/kota, bahkan langsung ke desa. Pertanggungjawaban penggunaan dana tugas pembantuan langsung kepada pemerintah pusat melalui departemen/lembaga pemerintah non-departemen yang menugaskannya. Administrasi penggunaan dana tugas pembantuan dipisahkan dari administrasi penggunaan dana desentralisasi. Pelimpahan kewenangan dan anggaran tugas pembantuan dilakukan oleh Depdiknas ke Dinas Pendidikan Provinsi, atau Dinas Pendidikan kabupaten/kota atau langsung ke tingkat desa.

⁵⁷ "Beratnya Beban Kesehatan." 15 November, 2005 (<http://staff.ui.ac.id/internal/1000400020/material/BeratnyaBebanKesehatan.pdf>, diakses 1 September 2010).

⁵⁸ Memang perlu penjelasan lebih jauh tentang pasal 171 ayat (1) dan (2) UU No. 36 Tahun 2009; (2) Struktur anggaran saat ini (UU APBN) adalah 26% untuk daerah, 26% untuk subsidi, 20% untuk pendidikan, apabila untuk kesehatan dialokasikan 5% maka untuk sektor lainnya (infrastruktur, pertanian,

"Besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5 % (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji". Pada ayat (2) dinyatakan, "Besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10 % (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji". Dengan belanja negara dalam RAPBN 2011 sebesar Rp 1.202 triliun. Seharusnya alokasi biaya kesehatan sesuai UU Kesehatan adalah Rp 60,1 triliun (5 persen).⁵⁹ Bila alokasi anggaran kesehatan bisa dinaikkan menjadi 5 persen maka seluruh anggaran yang dialokasikan bisa terserap untuk membiayai upaya-upaya peningkatan derajat kesehatan penduduk, misalnya Bantuan Operasional Kesehatan untuk Puskesmas, sekarang sebagian ada yang dapat Rp 100 juta, ada yang Rp 18 juta, ada yang Rp 22 juta sehingga pada tahun 2011 diupayakan dapat yang sama, yaitu 100 juta per tahun. Begitu juga akan memberikan jaminan kesehatan kepada seluruh penduduk, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.⁶⁰

KEBIJAKAN DEFISIT ANGGARAN

Kebijakan defisit merupakan bagian dari kebijakan fiskal yang dipilih oleh pemerintah dalam APBN. Terdapat banyak perbedaan pendapat tentang dampak kebijakan defisit anggaran pemerintah terhadap perekonomian. *Pump-priming theory* menyatakan bahwa defisit anggaran pemerintah diperlukan untuk mendorong kegiatan ekonomi nasional agar perekonomian terhindar dari kondisi resesi yang berkepanjangan. Melalui kebijakan pembiayaan defisit anggaran pemerintah dimungkinkan tercipta lapangan kerja (*employment creation*). Jika lapangan kerja dapat diciptakan akan meningkatkan daya beli masyarakat dan permintaan agregat meningkat. Hal ini akan merangsang pengusaha untuk meningkatkan produksinya. Sedangkan *Richardian equivalence hypothesis* menyatakan bahwa defisit anggaran pemerintah tidak akan berpengaruh terhadap ekonomi makro. Hipotesis ini didasarkan pada anggapan bahwa masyarakat memiliki nalar (*rational expectation*) terhadap kebijakan pemerintah tersebut. Bagi masyarakat yang rasional, kebijakan pemerintah menempuh anggaran defisit dengan memotong pajak memberikan dampak kenaikan pendapatan setelah pajak untuk saat ini. Namun pada masa yang akan datang pemerintah perlu membayar cicilan dan bunga atas utang yang terakumulasi tersebut karena itu pemerintah biasanya dengan menaikkan pajak. Jadi penurunan pajak saat ini dipandang oleh konsumen hanya memberikan pendapatan sementara (*transitory income*) saja dan pada masa yang akan

hankam,dll) menjadi 23%. Hal ini perlu mendapat perhatian khusus karena dalam konstitusi (UUD) tidak menyebut nominal persentase untuk anggaran kesehatan, sehingga jika masuk dalam pembahasan MK, posisi UU Kesehatan menjadi sulit karena sejajar dengan UU APBN.

"Definisi Anggaran Kesehatan UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan." 9 Juni 2010 (<http://kgm.bappenas.go.id/index.php?hal=f11&keyIdHead=36>, diakses 1 September 2010).

⁵⁹ "Anggaran Kesehatan Belum Sesuai Amanat Undang-Undang." 20 Agustus 2010, (<http://www.tempo.interaktif.com/hg/kesra/2010/08/20/brk,20100820-272733,id.html>, diakses 1 September 2010).

⁶⁰ "Anggaran Kesehatan Diupayakan Naik 5 Persen." 28 Januari 2010 (http://kesehatan.kompas.com/read/2010/01/28/08230786/Anggaran_Kesehatan.Diupayakan_Naik_5.Persen, diakses 1 September 2010).

datang akan "diambil kembali" oleh pemerintah. Begitu juga menurut ekonom Klasik berpandangan bahwa defisit anggaran pemerintah dapat merugikan perekonomian. Defisit anggaran pemerintah dengan menurunkan tarif pajak akan meningkatkan suku bunga dan menurunkan investasi swasta. Akibatnya pertumbuhan ekonomi akan turun (*crowding-out*).

Dengan pendekatan ekonomi politik, APBN juga terkait dengan ketergantungan atau tidak terhadap pembiayaan luar negeri dalam APBN. Idealnya pembiayaan berasal dari sumber-sumber domestik yaitu pajak. Tetapi dalam situasi pendapatan per kapita masyarakat yang belum memadai, pajak belum dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan sehingga biasanya digantikan oleh utang luar negeri. Penggunaan utang luar negeri juga memerlukan manajemen yang baik dan hati-hati sehingga tidak menimbulkan beban yang lebih berat di masa mendatang. Tetapi meskipun begitu harus ada orientasi jangka pendek dan panjang, sehingga ketergantungan terhadap utang luar negeri dalam jangka panjang hilang, sehingga kemandirian menjadi orientasinya.

Disamping itu berhadapan dengan kondisi ekonomi yang krisis maka tugas pemerintah dalam menjaga pemulihan ekonomi adalah apakah pemerintah harus mampu mengelola APBN agar tetap berlanjut (*sustainable*), sehingga tidak menimbulkan resiko sistemik makro yang akan memicu krisis ekonomi kedua. Dalam literatur ekonomi, tugas penting ini disebut sebagai keharusan pemerintah melakukan penyesuaian fiskal (*fiscal adjustment*), baik sisi penerimaan maupun pengeluaran.

Permasalahan defisit sekarang ini menjadi permasalahan serius hampir di semua negara tak terkecuali negara maju sekalipun. Terutama di negara berkembang dengan dominasi kebijakan ekonominya yang berorientasi mengejar pertumbuhan yang tinggi (Nafziger, 1990). Padahal defisit di negara berkembang telah mengakibatkan terjadinya *disaving*, atau adanya realokasi dari tabungan masyarakat atau swasta yang diserap oleh negara untuk membiayai defisit (Schultz, 1991:96). Kondisi ini akan lebih parah jika defisit yang terjadi lebih disebabkan karena tekanan biaya rutin⁶¹, yang jelas tidak menstimulusi pertumbuhan.

Defisit anggaran dalam kebijakan ekonomi sendiri merupakan instrumen kebijakan ekonomi makro yang ditujukan untuk menstimulus perekonomian. Hal ini dilakukan dengan memperbesar pengeluaran (ekspansif) yang ditujukan untuk menggenjot produksi nasional. Dalam perkembangannya kebijakan defisit menjadi bahan kritikan, karena akibat kebijakan defisit yang tidak terkendali menyebabkan dalam jangka panjang pemerintah mengalami kebangkrutan karena tidak mampu membayar utang dan bunga pinjaman yang semakin membesar (Eisner, 1994; 99).

Bagi Indonesia sendiri, permasalahan defisit merupakan masalah krusial karena memberikan tekanan yang hebat pada perencanaan anggaran. Terutama

⁶¹ Tekanan biaya rutin sendiri bisa berasal dari tuntutan biaya rutin untuk operasional pemerintahan atau biaya rutin untuk pembayaran cicilan dan bunga pinjaman

dalam mengalokasikan sisi pengeluaran, karena pengeluaran tetap akibat defisit akan selalu muncul yaitu pembayaran bunga dan cicilan. Walaupun pada suatu titik tidaklah menyebabkan permasalahan sepanjang mampu mengelola defisit tersebut. Sekarang ini kebijakan defisit yang tidak memberikan beban bagi generasi mendatang menjadi kendala (*constraint*) dalam menetapkan sasaran defisit. Tetapi dalam kondisi krisis ekonomi yang berkepanjangan ini semakin menjustifikasi penerapan kebijakan defisit. Bahkan defisit yang semakin parah akan membengkakan utang luar negeri, terlebih kondisi saat ini Indonesia menggunakan instrumen utamanya dengan utang luar negeri sebagai *deficit financing*-nya (World Bank1, 2000:8).

Defisit anggaran pada dasarnya terjadi apabila pengeluaran pemerintah melebihi pengeluarannya, dan kemudian akumulasi dari keseluruhan defisit ini akan membentuk total utang pemerintah (Halissos & Tobin, 1990:899). Bagi negara yang perekonomiannya terbuka, maka defisit anggaran cenderung untuk mendorong terjadi defisit transaksi berjalan Indonesia. Kedua defisit ini dalam terminologi ekonomi disebut dengan istilah *twin deficit* (Judd, 1991:7)⁶². Selanjutnya bagaimana defisit anggaran⁶³ itu dapat terjadi, Morrison (1982) dalam Ikhsan (tanpa tahun) lewat studi empiris di 31 negara berkembang, mengidentifikasi bahwa faktor struktural penyebab defisit yaitu : *pertama*, tingkat pembangunan ekonomi, dimana pemerintah sangat dibutuhkan sebagai motor penggerak pembangunan; *kedua*, laju pertumbuhan penerimaan pemerintah tidak secepat yang diharapkan dan bersifat tidak stabil; *ketiga*, disiplin pengeluaran anggaran yang cenderung tidak terkendali. Kemudian bagaimana suatu negara dapat membiayai defisit anggaran⁶⁴ sangat berpengaruh terhadap dampak yang akan ditimbulkannya, sehingga terdapat beberapa alternatif.

Alternatif pertama pembiayaan defisit lewat pinjaman bank sentral melalui penciptaan uang primer (*high powered money*). Penciptaan uang tersebut dilakukan diatas permintaannya pada tingkat harga yang tetap, sehingga menyebabkan kelebihan likuiditas perekonomian yang lambat laun menaikkan tingkat inflasi, dan pada gilirannya akan menciptakan hyperinflasi (Dornbusch, etl., 1998:461). Tindakan dari pemerintah sendiri untuk mengendalikan likuiditas

⁶² Secara teoritis hal ini bisa dianalisis lewat persamaan identitas. Lewat analisis ini akan terlihat bagaimana keterkaitan antara utang pemerintah dengan utang swasta.

⁶³ Meskipun demikian manfaat dari kebijakan defisit ini masih menimbulkan perdebatan. Umumnya defisit itu dianalisis dari sisi pengaruhnya terhadap perekonomian baik dalam jangka pendek ataupun panjang serta dampaknya terhadap redistribusi pendapatan antar generasi. Karena itu secara teoritis terdapat beberapa pendekatan utama yaitu: Keynesian, Neo Klasik dan Ricardian. Dalam perspektif Keynesian defisit akan berpengaruh positif terhadap perekonomian melalui mekanisme *multiplier process*. Sedangkan dalam pandangan Neo-Klasik defisit anggaran akan merugikan bagi perekonomian dan distribusi pendapatan antar generasi. Sementara itu bagi paradigma Ricardian, defisit anggaran bersifat netral terhadap perekonomian baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang serta tidak memberikan dampak baik yang menguntungkan maupun merugikan bagi generasi mendatang (Schiller, 1989: 206-240 & 479-480).

⁶⁴ Eisner (1994: 104) menjelaskan bahwa defisit pada dasarnya bukanlah suatu persoalan yang serius jika defisit itu dibiayai dengan pajak. Misalnya jika suatu anggaran diperkirakan defisit, maka penerimaan pajak dinaikan. Tetapi kenyataannya, terutama di negara berkembang, defisit tidak dibiayai dengan pajak, tetapi dibiayai dengan instrumen lain. Hal ini timbul karena begitu besarnya tekanan defisit yang harus dilakukan.

pemerintah melalui penciptaan uang ini disebut *seigniorage*. Secara empiris untuk menekan pemerintah agar tidak berlebihan dalam menciptakan *seigniorage*, maka dilakukan penguatan kemandirian bank sentral. Hal ini memang mutlak untuk dilakukan karena *seigniorage* bagi pemerintah bersifat *sky is limit*. Secara teoritis *seigniorage* ini identik dengan pajak inflasi (*inflation tax*), karena meningkatnya inflasi disebabkan oleh dorongan penciptaan uang sehingga menurunkan nilai riil dari uang yang dipegang oleh masyarakat. Bila terjadi penciptaan uang yang berlebihan justeru akan mengurangi penerimaan riil dari pajak. Dalam batas tertentu, *seigniorage* dapat meningkatkan penerimaan pemerintah karena sebagian uang yang dicetak akan mendorong kegiatan ekonomi (*Ibid.*, 461).

Alternatif kedua untuk membiayai defisit adalah dengan menggunakan cadangan devisa. Alasan pokok untuk membiayai defisit anggaran dengan cara ini adalah agar dampak defisit inflasi yang ditimbulkan dari upaya untuk menutup defisit dapat ditekan seminimal mungkin. Alternatif pembiayaan ini juga dikaitkan dengan kelangkaan devisa (Meir, 1975). Namun alternatif ini dihadapkan pada keterbatasan jumlah cadangan devisa yang dimiliki oleh pemerintah. Apabila masyarakat mempunyai ekspektasi bahwa kemampuan devisa pemerintah mendekati batas minimal, devisa yang terbatas akan semakin terkuras cepat karena masyarakat akan memindahkan modalnya keluar, sehingga berlanjut pada ketidakpercayaan terhadap mata uang (Priambodo, 2000).

Alternatif ketiga dengan kebijakan pembiayaan defisit melalui penjualan obligasi pemerintah/utang dalam negeri (pembiayaan lewat *inside money*). Tetapi pembiayaan melalui penerbitan obligasi pemerintah mempunyai dua masalah pokok. *Pertama*, obligasi yang digunakan untuk menutup defisit anggaran hanya bersifat menanggungkan inflasi apabila diikuti dengan total utang pemerintah tidak terkendalikan secara tepat. *Kedua*, seperti peminjaman melalui sistem perbankan, penerbitan obligasi cenderung untuk terjadinya *Crowding-out effect* yang kemudian meningkatkan suku bunga riil dalam negeri (Schiller, 1991:308). Suku bunga yang tinggi ini pada akhirnya akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Dengan defisit yang semakin besar, suku bunga riil yang semakin tinggi dan pertumbuhan ekonomi yang semakin rendah, maka kewajiban pembayaran utang akan meningkat secara drastis dan membuat utang pemerintah tidak *sustainable*. Dengan kata lain instrumen ini bisa menimbulkan dislokasi dalam alokasi sumber daya keuangan karena dalam situasi normal sekalipun sektor swasta yang relatif efisien akan tergusur oleh sektor publik yang kurang efisien (Priambodo, 2000).

Alternatif pembiayaan keempat yaitu melalui utang luar negeri. Umumnya pembiayaan jenis ini dijadikan instrumen kebijakan yang lebih didasarkan karena terjadinya *two gaps problem* (misalnya Meir 1975). *Pertama* mengatasi kekurangan tabungan (*saving gaps*), yang diharapkan akan memperbesar koefisien investasi dalam negeri sampai waktu tertentu, saat sumber saving domestik cukup untuk mendukung laju pertumbuhan berikutnya. *Kedua* sebagai sumber kekurangan mata uang asing (*foreign exchange gaps*), pinjaman diharapkan memperlingkang kelangkaan devisa hingga penyicilan utang-utang luar

negeri dan kebutuhan akan impor bagi perkembangan ekonomi itu dapat dijalankan melalui pertumbuhan ekspor dan pengurangan impor terhadap produksi nasional. Bagi anggaran sendiri penggunaan utang luar negeri disebabkan karena terjadinya kekurangan tabungan pemerintah (surplus anggaran). Tetapi penggunaan utang luar negeri sebagai instrumen kebijakan pembiayaan defisit cenderung menggiring ke arah jebakan utang luar negeri.

Terakhir pembiayaan defisit melalui penjualan aset negara pada dasarnya dilakukan untuk meningkatkan penerimaan negara. Penjualan aset tersebut biasanya dalam pengertian umum adalah sinonim dengan istilah privatisasi⁶⁵ (Linowes, 1998:161). Namun demikian dalam terminologi defisit, maka privatisasi lebih mengarah kepada penjualan aset untuk menghasilkan sejumlah penerimaan, guna menutup pembiayaan yang besar. Privatisasi juga dikhawatirkan akan mendorong inflasi jika penjualan dalam jumlah besar dalam mata uang lokal, sehingga alternatifnya adalah *debt-equity swap* (CIPE 1993:6). Selanjutnya, Guislane (1997), mengindikasikan bahwa privatisasi untuk tujuan anggaran dan keuangan, adalah untuk memaksimumkan penerimaan⁶⁶ bersih privatisasi untuk membiayai pengeluaran pemerintah, mengurangi pajak, memotong defisit sektor pemerintah, atau membayar utang pemerintah.

Kurun Waktu 1952-1965

Kebijakan anggaran yang dilakukan semasa Orde Lama lebih banyak disebabkan karena pembiayaan politik serta pembiayaan untuk perusahaan negara dan swasta. Sehingga dengan sendirinya kebijakan defisit mendominasi setiap penyusunan APBN. Secara garis besar kebijakan ekonomi pada masa Orde Lama, umumnya terbagi dalam dua periode yaitu periode 1950-1957 dan periode ekonomi terpimpin (1958-1965).

Pada periode 1950-1957 disebut juga periode partai, dimana kebijakan ekonomi ditujukan pada Indonesianisasi (Ham, 1999:44-45). Pemerintah memperkenalkan kebijakan banteng (tahun 1951), yang ditujukan untuk membatasi penguasaan ekonomi oleh para pengusaha cina (nasionalistik), dan memberikan semacam prioritas kepada pengusaha pribumi (Mubyarto, 1983:118-119). Adapun rencana pembangunan baru dilaksanakan tahun 1956 dengan Rencana 5 Tahun. Meskipun beberapa proyek sudah dilakukan tetapi secara umum dikatakan gagal (Ham, 1999:48). Adapun dampaknya dari kebijakan ekonomi kurun waktu 1950-1957 terhadap APBN adalah terciptanya defisit anggaran. Hal ini terlihat berdasarkan data-data APBN sesuai dengan

⁶⁵ Proses privatisasi sendiri terutama untuk kepentingan penerimaan negara biasanya harus ada persetujuan parlemen. Karena umumnya dalam kebijakan penetapan anggaran selalu melibatkan pihak parlemen (Mejstrik&Birger, 1993:187).

⁶⁶ Meskipun penerimaan dari penjualan aset telah banyak contoh, tetapi adanya penghapusan utang dan biaya transaksi dapat menyebabkan efek yang penting dalam penerimaan bersih. Bank Dunia melaporkan bahwa keuntungan fiskal yang signifikan terhadap pemerintah setelah privatisasi muncul di Malaysia. Atau keuntungan fiskal jangka pendek yang tidak muncul dalam proses privatisasi adalah di Meksiko, Argentina, Brasil dan Chili (United Nation, 1995:271-272).

penetapan undang-undang⁶⁷, yang pertama kali dilakukan pada tahun 1952⁶⁸, walaupun pengesahannya sendiri dilakukan pada tahun 1954. Pada waktu itu (APBN 1952) defisit yang dialami adalah sebesar Rp15.30 miliar, selanjutnya defisit mengalami penurunan menjadi Rp1,25 miliar pada tahun anggaran 1953, dan menjadi Rp2,6 miliar pada tahun anggaran 1955. Adapun penyebab defisit salah satunya adalah diterapkannya kebijakan subsidi kepada perusahaan-perusahaan swasta, sesuai dengan politik Banteng (LP3ES, 1995:139).

Sedangkan kurun waktu 1957-1965 juga disebut zaman penemuan kembali revolusi Indonesia. Kebijakan ekonomi utama dituangkan dalam Rencana Pembangunan 8 tahun (1960). Pedoman ini sebagai jawaban atas kegagalan program rencana 5 tahun sebelumnya. Meskipun begitu rencana tersebut tidak mengikuti kaidah-kaidah ekonomi yang lazim dianut, antara lain tidak mempertimbangkan dana untuk membiayainya (Suroso, 1997 : 129). Hal ini dapat dilihat dari besaran APBN yang muncul dalam periode tersebut, misalnya APBN 1961 mengalami defisit sebesar Rp13,80 miliar. Tetapi pelaksana kebijakan ekonomi ini juga tersendat-sendat karena adanya kebijakan politik perebutan Irian Jaya serta konfrontasi dengan Malaysia, sehingga berakibat pada perekonomian yang labil. Kemudian pasca perebutan Irian, sempat terlontar usulan untuk membuat suatu kebijakan ekonomi baru, yaitu Deklarasi Ekonomi (DEKON), yang diharapkan memberikan harapan baru stabilitas ekonomi (Ham, 1999:50). Dalam kurun waktu tersebut defisit terus membengkak dan mencapai puncaknya pada tahun 1964 sebesar Rp15,2 miliar.

Tabel 6.5. Perkembangan Defisit 1952-1965 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Defisit (juta rupiah)	Tahun	Defisit (juta rupiah)
1952	15.20	1959	n.a.
1953	1,25	1960	10,40
1954	n.a.	1961	13,80
1955	2,60	1962	9,80
1956	n.a.	1963	15,10
1957	n.a.	1964	15,20

⁶⁷ Pada waktu itu penetapan APBN dilakukan per pembagian departemen dan perusahaan negara (IBW). Total undang-undang yang dibutuhkan untuk menyusun anggaran negara secara keseluruhan membutuhkan 37 UU.

⁶⁸ Sejarah anggaran Indonesia sendiri sudah dimulai sejak Indonesia Merdeka. Defisit Anggaran sejak 1945 sampai dengan September 1949 berturut-turut berjumlah Rp17 juta, Rp195 juta, Rp545 juta dan Rp305 juta (Oei, dalam LP3ES, 1995:56). Adapun faktor utama penyebab defisit adalah biaya perang, misalnya anggaran tahun 1946, jumlah anggaran terbesar digunakan untuk keperluan militer yaitu sekitar 95,8 persen (Zed, 1997:186). Dalam perkembangan setelah Pengakuan Kedaulatan 27 Desember 1949, pemerintah (RIS) menerima berbagai akibat yang ditimbulkan oleh berbagai perang kemerdekaan melawan Agresi Belanda, sehingga berimbas terhadap defisit anggaran. Selanjutnya defisit APBN ditutupi dengan pencetakan uang sehingga memperbanyak jumlah uang yang beredar.

1958	n.a.	1965	8,90
------	------	------	------

Sumber: 1952-1960 UU APBN, UU APBN TP, beberapa tahun (1954-1960)

1961-1965 Glassburner, 1979:298

Adanya kebijakan defisit anggaran kurun waktu 1952-1965, yang dibarengi dengan keterbatasan uang yang dimiliki pemerintah, maka meminjam ke Bank Sentral menjadi prioritas utama. Kebijakan ini timbul dikarenakan tidak adanya wewenang Bank Sentral untuk menolak permintaan pemerintah terhadap uang muka atau kredit. Penyaluran kredit juga dipengaruhi oleh kebijakan ekonomi (Syafrudin), yang mendorong untuk terjadinya swasembada pangan sehingga perlu adanya kredit pertanian (Raharjo, 1997). Sampai dengan tahun 1965 hutang bersih pemerintah terhadap Bank Indonesia mencapai Rp32.917 juta (LP3ES, 1995:170).

Kebijakan pembiayaan defisit juga dilakukan dengan pinjaman dalam negeri yaitu dengan penerbitan obligasi pada tahun 1959 (UU Darurat No.3/1959). Penerbitan obligasi juga sebagai tindakan moneter pemerintah untuk mengurangi jumlah uang beredar. Laporan Bank Sentral (*De Javasche Bank*) menyebutkan bahwa konversi uang kartal dan giral ke dalam Obligasi Republik Indonesia 1950 mencapai Rp1,6 miliar. Hal ini berdampak pada penurunan inflasi ke level 33%, padahal tahun berikutnya mencapai 73,4% (LP3ES, 1995:59). Kemudian penerbitan obligasi juga dilakukan pada tahun 1964 (Pinjaman Obligasi Pembangunan 1964/UU No.29/1964). Hal ini dilakukan karena pada periode 1962-1964 pembiayaan negara sangat besar, karena adanya pembiayaan untuk perebutan Irian Barat dan peganyangan Malaysia. Dan puncaknya pembiayaan tersebut mencapai 567,1 miliar atau 60% dari total pengeluaran non pemerintah (LP3ES, *op.cit*:138). Khusus untuk operasi peganyangan Malaysia diterbitkan Obligasi Konfrontasi (UU No.30/1964).

Disamping dengan melakukan kebijakan peminjaman terhadap Bank Sentral dan utang dalam negeri, pemerintah Orde Lama menjalankan juga pinjaman luar negeri (lihat kembali tabel 5.6). Kebijakan pinjaman luar negeri, juga tidak terlepas dari pemikiran Sumitro, dimana pinjaman luar negeri diperlukan sebagai dana untuk pembangunan (Raharjo, 1997). Selama masa Orde Lama, pinjaman luar negeri terbesar terjadi pada tahun 1957, akibat nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda. Kemudian pinjaman semasa perjuangan Trikora dan Dwikora (Siregar, 1991:1-2). Sebelumnya pembiayaan pembangunan terutama proyek-proyek industri dasar yang disetujui oleh pemerintah dibiayai dengan kredit dari Negara Sosialis Blok Timur, terutama Uni Sovyet. Selanjutnya pinjaman dari Sovyet ini terkenal sebagai Bantuan Uni Sovyet I tahun 1956 dan Bantuan Uni Sovyet II di tahun 1960 (Siahaan, 1996 :436). Total utang luar negeri Indonesia selama Orde Lama berjumlah US\$3.133 juta (LP3ES, *op.cit* :170).

Kurun Waktu 1966-2000

Kemudian pada transisi di 1966 menuju Rezim Orde Baru, kebijakan defisit masih dipertahankan. Dibawah kendali kabinet Ampera, pada tahun itu APBN ditetapkan sebesar Rp5,1 miliar dan pengeluaran sebesar Rp22,1 miliar sehingga defisit yang terjadi adalah sebesar Rp12,22 miliar (Glassburner, 1979: 298). Memasuki tahun 1967 dengan Strategi Kebijakan Ampera menganut anggaran berimbang, sehingga berusaha mengurangi defisit sampai 3% dari penerimaan pemerintah. Kebijakan ini merupakan bagian dari program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi (Paket Kebijaksanaan Ekonomi 3 Oktober 1966), yaitu melakukan penataan kembali sistem perekonomian yang dilanda krisis. Program ini dilaksanakan dengan skala prioritas: pengendalian inflasi; pencukupan kebutuhan pangan; rehabilitasi prasarana ekonomi; peningkatan ekspor dan pencukupan kebutuhan sandang (Usman, 199:64). Karena program itu cukup membutuhkan dana yang besar sehingga kebijakan defisit tidak dapat dihindarkan. Pembiayaan defisit terhadap Bulog sebesar Rp14.364 juta, defisit meningkat dari Rp13.364 juta menjadi Rp16.019 juta atau sekitar 19% dari penerimaan pemerintah. Untuk itu pembebanan defisit dilakukan terhadap pembayaran IMF sebesar Rp245,8 juta (LP3ES, *op.cit*, 170-171). Kemudian di tahun 1968, kebutuhan pembiayaan meningkat kembali karena itu pengeluaran ditetapkan sebesar Rp35,4 miliar. Tetapi pengeluaran ini mampu diimbangi dengan penerimaan sebesar Rp28,6 miliar, sehingga defisit terjadi sebesar Rp6,8 miliar (Glassburner, *loc.cit*).

Memang memasuki awal Orde Baru (selanjutnya selama pemerintahan Orde Baru), kebijakan defisit masih dipertahankan, dan pembiayaan defisit dilakukan dengan pinjaman luar negeri⁶⁹. Meskipun kebijakan defisit warisan Kabinet Ampera ini tidak pernah diakui secara terus terang, karena ditutupi dengan istilah anggaran berimbang, dimana penutupan defisit lewat utang luar negeri dinyatakan sebagai penerimaan pembangunan. Sesuai dengan prinsip anggaran berimbang, maka ditahun 1969 (merupakan peralihan APBN yang berlaku tiga bulan) ditetapkan berimbang sebesar Rp54.880,9 juta.

Selanjutnya dalam APBN 1969/1970 APBN mengalami defisit sebesar Rp495,2 miliar, dan mengalami kenaikan terus menerus, hingga dalam APBN 1998/1999 mencapai Rp16.199,1 miliar (lihat tabel 6.6). Defisit terjadi karena tabungan pemerintah yang dapat dihimpun jauh dibawah keperluan pembiayaan pembangunan, misalnya APBN 1969/1970 anggaran pembangunan sebesar Rp109,3 miliar tetapi tabungan pemerintah hanya Rp32,5 miliar. Begitu juga pada APBN 1996/1997 anggaran pembangunan mencapai Rp33.454,3 miliar sedangkan tabungan pemerintah hanya Rp23.224,1 miliar (Saefuloh, 1998:251).

Selama Orde Baru, kebijakan defisit dijustifikasi sebagai suatu usaha untuk meningkatkan pembangunan dengan kendali pemerintah. Pada awal Orde Baru keadaan ekonomi sangat kronis sekali sebagai akibat warisan Orde Lama.

⁶⁹ Pembiayaan defisit dengan utang luar negeri dalam APBN juga digunakan untuk keperluan perusahaan negara, lewat penyertaan modal pemerintah. Misalnya saja Pertamina (lihat Woo, Glasburner&Nasution 1994)

Permasalahan ekonomi yang timbul saat itu adalah masalah pengangguran, inflasi, utang luar negeri, sehingga mendorong dilakukannya kebijakan stabilisasi dan selanjutnya di barengi dengan kebijakan pembangunan. Kebijakan ini diperkuat Pasca Pakjun 1983 yang berorientasi kepada kebijakan makro untuk menjaga kestabilan keuangan serta menjaga kelangsungan momentum pembangunan jangka panjang, serta restrukturisasi ekonomi dengan meningkatkan efisiensi dan menurunkan ketergantungan terhadap minyak (Ahmed, 1991).

Adapun kebijakan ekonomi selama Orde Baru tertuang dalam Rencana Pembangunan Lima Tahunan (GBHN). Adapun tujuan utama dari Repelita tersebut adalah menciptakan stabilisasi ekonomi, menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Meskipun demikian tujuan masing-masing tidaklah sama setiap Tahapan Repelita. Ini tergantung kepada kondisi yang dihadapi. Pedoman kebijakan ini memberikan kontribusi nyata karena selama Orde Baru mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi (diatas 7 persen pertahunnya), dan melakukan transformasi struktural dari pertanian ke industri (substitusi impor), serta berhasil menciptakan konglomerat-konglomerat (akibat struktur oligopolistik dan monopolistik). Keadaan ini mendapatkan pujian baik dari kalangan luar negeri maupun dalam negeri.

Sedangkan kebijakan yang ditempuh untuk melakukan program tersebut, jelas membutuhkan pendanaan yang cukup, padahal di satu sisi tabungan pemerintah sangat terbatas sehingga dicari alternatif pembiayaan. Tetapi pada saat itu pemerintah Orde Baru tidak mau mencontoh Orde Lama dengan mencetak uang, karena berakibat pada *hyperinflasi*, sehingga alternatifnya dengan melakukan pinjaman luar negeri. Terlebih dengan adanya konsorsium internasional yang bersedia memberikan pinjaman secara teratur setiap tahun anggaran (IGGI kemudian berubah menjadi CGI).

Tabel.6.6. Perkembangan Defisit 1969/1970 – 2000 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Defisit ^a	Pinjaman LN	Tahun	Defisit ^a	Pinjaman LN
1969/1970	76,8	82,1	1984/1985	1.849,4	1.780,1
1970/1971	106,7	99,4	1985/1986	2.807,1	2.895,5
1971/1972	68,0	108,6	1986/1987	5.422,6	5.513,0
1972/1973	99,8	121,5	1987/1988	5.379,8	5.555,6
1973/1974	220,8	142,9	1988/1989	9.838,3	10.124,3
1974/1975	200,3	207,1	1989/1990	8.224,9	8.330,3
1975/1976	431,4	450,4	1990/1991	5.178,9	8.381,5
1976/1977	309,8	325,2	1991/1992	9.545,5	9.975,1
1977/1978	108,8	253,6	1992/1993	11.649,1	11.097,9
1978/1979	371,5	437,9	1993/1994	12.604,9	10.752,5

1979/1980	645,7	725,1	1994/1995	8.342,7	9.837,8
1980/1981	1.066,8	1.120,6	1995/1996	6.210,8	9.008,8
1981/1982	1.606,7	1.558,6	1996/1997	10.230,2	11.048,1
1982/1983	2.033,9	2.006,0	1997/1998	23.360,7	24.668,1
1983/1984	2.045,5	2.543,1	1998/1999	16.199,1	

Sumber : UU APBN, UU APBN TP, UU APBN PAN beberapa tahun

^a Defisit merupakan penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin + pembangunan, atau anggaran pembangunan - tabungan pemerintah (penerimaan dalam negeri - pengeluaran rutin)

Pinjaman luar negeri sepiantas lalu dapat dikatakan manfaatnya dalam menggerakkan roda pembangunan. Meskipun begitu pembiayaan pinjaman luar negeri sudah tidak dirasakan lagi manfaatnya sebagai *net capital*, karena sejak tahun 1985 telah terjadi *net transfer* negatif, yang berarti penarikan pinjaman baru tidak dapat menutupi pembayaran cicilan dan bunga pinjaman. Memang Indonesia tidak pernah menanggukahkan ataupun menunggak pembayaran cicilan dan bunga sehingga dijuluki sebagai *goodboy*. Meskipun secara persentase ketergantungan utang luar negeri menurun yaitu dari 0,75 persen pada tahun anggaran 1996/1970 menjadi 0,33 persen pada tahun anggaran 1996/1997 (Saefuloh, *ibid*;227), tetapi bila dilihat secara akumulatif semakin meningkat, yaitu dari Rp82,1 miliar menjadi Rp10.481,1 miliar (lihat tabel 6.6).

Kemudian memasuki masa akhir dari kekuasaan Orde Baru, terjadi kebijakan defisit yang sangat besar dalam sejarah penyusunan RAPBN Orde Baru yaitu defisit sebesar Rp23.360,7 miliar dalam APBN 1997/1998. Defisit yang besar ini disebabkan karena krisis ekonomi⁷⁰ yang melanda Indonesia pertengahan tahun 1997. Defisit sebesar ini ditutupi dengan utang luar negeri, yang juga merupakan sejarah terbesar peminjaman utang luar negeri yang pernah dialami Orde baru yaitu sebesar Rp24.668 miliar. Dalam perkembangan berikutnya Rezim⁷¹ ini meninggalkan krisis ekonomi yang dahsyat -yang sampai sekarang masih dirasakan-, dan berbuntut pada krisis utang luar negeri, sehingga terpaksa Indonesia meminta penjadwalan ulang atas utang-utangnya.

Menghadapi krisis ekonomi yang setahun berjalan memaksa pemerintahan Habibie melakukan kebijakan defisit, yaitu dalam APBN 1998/1999⁷² dan APBN 1999/2000. Dalam APBN 1998/1999 memang terjadi

⁷⁰ Krisis ekonomi ini menyebabkan ketidakpastian ekonomi, sehingga dalam menyusun RAPBN 1998/1999 terjadi tiga kali revisi, yang merupakan sejarah baru dalam penyusunan RAPBN di Indonesia. Revisi itu terjadi dalam asumsi-asumsi yang digunakan dalam penyusunan RAPBN.

⁷¹ Rezim Orde Baru ini sama halnya dengan Rezim Orde Lama, dimana pada masa akhirnya meninggalkan problema ekonomi antara lain, utang luar negeri yang besar, nilai mata uang yang rendah, GDP yang rendah, ledakan jumlah penduduk miskin, ledakan pengangguran, kehancuran sektor perbankan serta rusaknya sendi-sendi ekonomi nasional (Econit, 1998:12).

⁷² APBN 1998/1999 sempat mengalami 4 kali revisi, dimana revisi pertama, kedua dan ketiga dilakukan pada masa Pemerintahan Soeharto.

perubahan yang sangat mendasar sekali dalam hal defisit anggaran. itu defisit yang terjadi sebesar Rp16.199,1 miliar (defisit realisasi). Padahal dalam perencanaannya defisit adalah sebesar Rp92 triliun⁷³. Defisit sebesar ini ditutupi dengan pembiayaan luar negeri sebesar Rp20.998,2 miliar. Adapun pinjaman luar negeri sendiri sebesar Rp51 triliun. Hasil *net* yang kecil ini disebabkan karena besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp30 triliun. Pembiayaan defisit juga didukung dari hasil privatisasi sebesar Rp1,6 triliun.

Kebijakan defisit dalam APBN 1998/1999, salah satunya didorong oleh kebijakan ekonomi, seperti yang tertuang dalam Lol (Memorandum Tambahan Kedua dalam Lol revisi yang ditandatangani 9 April 1998), yang merupakan kesepakatan Indonesia dengan IMF. Adapun butir-butir yang Lol yang berakibat kepada pembiayaan defisit adalah adanya pembiayaan atas jaring pengaman sosial (*social safety net*), yaitu melaksanakan proyek yang berbasis partisipasi masyarakat setempat untuk mempertahankan daya beli penduduk miskin baik di perkotaan maupun pedesaan, serta meningkatkan subsidi untuk bahan makanan dan bahan pokok. Begitu juga pembiayaan defisit yang dilakukan salah satunya dengan privatisasi.

Kemudian dalam RAPBN 1999/2000, kebijakan defisit masih dipertahankan sebagai kebijakan anggaran dan ditetapkan sebesar Rp31.698,1 miliar, atau 2,8% dari GDP (dengan demikian defisit turun sebesar 62 persen). Defisit terjadi karena penerimaan yang didapat sebesar Rp188.479,0 miliar, sedangkan pengeluaran Rp 167.560,4 miliar⁷⁴. Sama halnya dengan APBN 1998/199, maka APBN 1999/2000 pun terpengaruhi dengan kebijakan ekonomi yang tertuang dalam Lol, seperti target defisit, dana jaring pengaman sosial, serta pembiayaan dengan privatisasi disamping utang luar negeri.

Adapun pembiayaan defisit dilakukan dengan pinjaman luar negeri sebesar Rp 48,4 triliun. Seperti halnya TA 1998/1999, maka penurunan defisit APBN TA1999/2000 tidak se-equivalen dengan penurunan defisit. Hal ini pun terjadi karena besarnya cicilan utang luar negeri yang mencapai Rp20,3 triliun. Inipun sudah tertolong karena cicilan lebih sedikit dari seharusnya karena adanya penjadwalan utang. Sedangkan kebijakan penutupan defisit dengan privatisasi dalam APBN 1999/2000 adalah sebesar Rp3,67 triliun. Angka sebesar ini jauh dari rencana awal sebesar Rp13 triliun. Tidak tercapainya realisasi ini karena dijumpainya permasalahan di tubuh BUMN, seperti tidak efesiennya perusahaan sehingga harga jual mengalami penurunan serta tertundanya beberapa target perusahaan yang akan direalisasi.

⁷³ Adapun faktor utama penyebab penurunan defisit ini adalah penundaan penarikan pinjaman luar negeri; penundaan otorisasi pembelanjaan program dan proyek; serta adanya target penurunan pembiayaan domestik dalam penutupan defisit (World Bank2, 2000:6).

⁷⁴ Rendahnya pengeluaran tersebut dikarena beberapa sebab: pertama, tertundanya penyelesaian anggaran; kedua, rendahnya pembiayaan subsidi dan pembayaran bunga utang luar negeri yang diikuti dengan lebih cepatnya apresiasi rupiah diharapkan; ketiga, tertundanya beberapa penarikan pinjaman luar negeri; keempat, terlambatnya otorisasi pembelanjaan dana-dana proyek (World Bank, 1999:1.5).

Kurun Waktu 2000 - 2010

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia semenjak pertengahan Juli 1997 belum juga berakhir sampai rezim Habibie, sehingga mau tidak pemerintahan Gus Dur untuk melakukan hal yang sama. Begitu juga dalam kebijakan anggaran sendiri juga berpatokan kepada Lol, meskipun paduan utamanya mengacu ke GBHN 1999. Dalam APBN 2000 defisit ditetapkan sebesar Rp32.058,6 miliar atau 3,4% dari GDP. Defisit ini disebabkan penerimaan yang didapat hanya sebesar Rp185,4 triliun, sedangkan di satu sisi terjadi pembengkakan pada sisi pengeluaran yaitu sebesar Rp217,7. Selanjutnya pembiayaan defisit ditutupi dengan penarikan pinjaman luar sebesar Rp19.264,8 miliar. Pembiayaan luar negeri memperlihatkan penurunan, yang berarti ada keseriusan untuk mengurangi pinjaman luar negeri. Kebijakan lain yang digunakan adalah privatisasi sebesar Rp3,5 triliun serta penjualan aset program restrukturisasi perbankan sebesar Rp18,9 triliun. Penjualan aset program restrukturisasi pada dasarnya adalah kehilangan aset negara, seperti halnya privatisasi. Kepemilikan pemerintah ini berkaitan dengan penjaminan perbankan dan pinjaman obligasi oleh pemerintah terhadap perbankan dalam negeri (imbas dari krisis perbankan). Defisit ini tertolong oleh adanya penjadwalan ulang terhadap utang-utang Indonesia.

Tabel 6.7. Perkembangan defisit 2005-2018 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Defisit (juta rupiah)
2005	14.408,2
2006	29.141,5
2007	49.843,8
2008	4.121,3
2009	88.618,8
2010	46.845,7
2011	84.399,5
2012	153.300,6
2013	211.672,7
2014	226.692,0
2015	298.494,8
2016	308.340,9
2017*	362.880,5
2018**	325.936,6

Ket : * APBN, ** Outlook APBN

Sumber: <http://www.depkeu.go.id/LKPP>

Kemudian APBN 2001, defisit direncanakan sebesar Rp54.319,7 triliun atau 3,75 dari GDP. Defisit ini ditutupi dengan pembiayaan dalam negeri sebesar

Rp43,4 triliun dan luar negeri sebesar Rp40,1 triliun. Meningkatnya pembiayaan luar negeri dibandingkan anggaran sebelumnya memperlihatkan bahwa terbatasnya sumber pembiayaan, padahal sebelumnya ada komitmen untuk mengurangi utang luar negeri. Sedangkan pembiayaan dalam negeri adalah satunya diperoleh dari privatisasi sebesar Rp6,5 triliun.

Dalam perkembangannya defisit selalu terus terjadi dalam APBN, meskipun mengalami penurunan, misalnya tahun 2005 menjadi Rp14.408,2 milyar dan menurun sampai titik rendah di tahun 2008 menjadi Rp4.121,3 milyar. Namun sempat terjadi lonjakan kembali di tahun 2009 yaitu ke level Rp133.041,8 milyar. Dan terakhir pada RAPBN 2010 defisit diperkirakan mencapai Rp98.009,9 milyar.

Permasalahan dan Implikasi Kebijakan

Indonesia sejak mengenal penyusunan APBN selalu menerapkan kebijakan defisit anggaran. Adapun dampak dari kebijakan defisit tersebut, berdasarkan studi dari Algifari untuk kasus perekonomian Indonesia dalam periode tahun 1990 sampai dengan tahun 2007 diperoleh bukti empiris bahwa defisit anggaran belanja pemerintah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tahun yang sama dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada tahun berikutnya. Hasil empiris ini sesuai dengan teori *pump-priming* bahwa defisit anggaran pemerintah diperlukan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi. Namun studi ini juga memperlihatkan bahwa defisit anggaran belanja pemerintah tidak berpengaruh terhadap konsumsi rumah tangga pada tahun yang sama maupun pada tahun berikutnya. Hasil penelitian ini mendukung hipotesis *Ricardian Equivalence* bahwa defisit anggaran pemerintah tidak berpengaruh terhadap konsumsi rumah tangga. Studi ini juga memperlihatkan bahwa defisit anggaran belanja pemerintah tidak berpengaruh terhadap investasi perusahaan pada tahun yang sama maupun pada tahun berikutnya. Pada perekonomian Indonesia tidak terdapat gejala *crowding-in* maupun *crowding-out* selama tahun penelitian.

Adapun kebijakan pembiayaan defisit yang pernah dilakukan adalah penerbitan surat utang pemerintah; utang luar negeri; pencetakan uang; penggunaan cadangan devisa; serta penjualan aset negara (privatisasi). Selanjutnya masing-masing memberikan implikasi yang berbeda-beda.

Tekanan Terhadap Inflasi

Kebijakan pembiayaan defisit yang dilakukan dengan peminjaman ke Bank Sentral, terutama semasa Orde Lama, telah menyebabkan terjadinya hiperinflasi. Inflasinya sendiri terjadi karena bertambahnya jumlah uang yang beredar, tetapi tidak diimbangi sisi penawaran yang cukup untuk mengimbangi laju inflasi. Adapun pergerakan inflasi akibat pencetakan uang⁷⁵, terlihat dari

⁷⁵ Akibat pencetakan uang juga dialami pada saat krisis ekonomi, dimana terjadi pencetakan uang secara diam-diam. Dimana diperkirakan mencapai sekitar Rp80 triliun (P3I2, 2000:23). Hal ini sangat beralasan

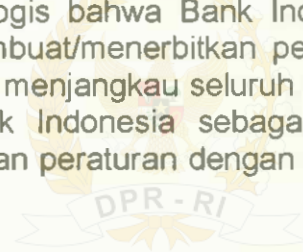
angka inflasi sebesar 13,5 persen pada tahun 1955, yang kemudian melonjak menjadi 635,35 persen di tahun 1966 (LP3ES, *op.cit*; 15-146). Hal ini terlihat dari kontribusi defisit anggaran oleh Bank Sentral hampir menyamai atau bahkan melebihi kenaikan jumlah uang yang beredar secara total. Inflasi yang tinggi ini mendorong pemerintah untuk melakukan kebijakan stabilisasi yang dilakukan dengan tindakan moneter dan tindakan fiskal.

Tindakan moneter dilakukan dengan penurunan nilai mata uang, yaitu pertama kali pada tahun 1959 dengan *senering* sebesar 10%, dimana ketika itu inflasi sudah mencapai 27,5%. Tetapi kebijakan ini tidak efektif menurunkan tingkat inflasi, karena pada waktu yang sama, kebijakan moneter dan fiskal tidak didukung stabilitas ekonomi. Terdapat beberapa kondisi seperti, uang mudah dicetak yang berakibat pada melimpahnya jumlah uang beredar; kebijakan pengeluaran anggaran yang lebih tercurahkan kepada pengeluaran politik; lemahnya disiplin anggaran (Soegito, 1999:70). Kemudian tindakan moneter *senering* juga dilakukan pada tahun 1965 dari Rp1000 menjadi Rp1. Sedangkan kebijakan fiskal dilakukan dengan melakukan kebijakan anggaran berimbang (meskipun tidak tercapai), dengan sasaran utama mengurangi penciptaan uang dari sektor utama. Dengan kombinasi kebijakan tersebut, yaitu mengurangi jumlah uang beredar dan menurunkan pengeluaran maka lambat laun inflasi dapat direndam, misalnya pada tahun 1968 inflasi turun menjadi 85%, dan memasuki awal 1970-an sudah mencapai satu digit (*Ibid*;72).

Pencetakan uang oleh Bank Sentral (Bank Indonesia), dalam kondisi biasa merupakan suatu hal yang biasa, karena itu salah satu instrumen kebijakan Bank Sentral dalam peranannya di bidang perekonomian. Tetapi penciptaan ini haruslah berdasarkan sasaran pertumbuhan ekonomi yang ditargetkan serta tingkat harga yang ada. Dan penciptaan pertumbuhan ini harus didorong dari sisi permintaan agregat, yang mana untuk menciptakan permintaan tersebut dipengaruhi oleh jumlah uang yang beredar. Tetapi meskipun demikian penciptaan uang diupayakan seimbang dengan tingkat harga. Karena jika penciptaan uang diatas tingkat harga (*seignorage*) secara berlebihan berdampak pada keadaan *hyperinflasi*. Dengan demikian untuk mengontrol laju penciptaan uang, maka Bank Sentral harus dibuat independen, baik dalam pengertian yuridis maupun praktek. Karena itu dalam perkembangannya dewasa ini, melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998, maka Bank Indonesia sebagai otoritas moneter, sebagaimana amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tersebut diharuskan membangun sistem kelembagaan yang kuat dan independen dalam mengelola dan mendayagunakan devisa. Dalam rangka pengelolaan keuangan nasional yang sehat, Bank Indonesia sebagai Bank Sentral harus mandiri, bebas dari campur tangan pemerintah dan pihak lainnya, serta kinerjanya dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan. Dengan dasar itu maka lahirlah UU RI No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dan kemudian dipertegas dengan UU No.3 Tahun

karena jika dilihat dari perubahan jumlah uang beredar dalam tahun 1997-1998 terdapat kenaikan yang cukup signifikan yaitu sebesar 62,3% atau dari Rp67,011 miliar menjadi Rp221,738 miliar.

2004 tentang Perubahan Atas UU RI No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang ini. Independensi ini membawa konsekuensi yuridis logis bahwa Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan Undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif.



Tekanan Terhadap Beban Utang Luar Negeri

Sementara itu penerapan kebijakan pinjaman luar negeri⁷⁶ sebagai pembiayaan defisit menyebabkan beban utang luar negeri yang besar, dan akan diwariskan ke generasi berikutnya. Misalnya saja warisan utang Orde Lama harus ditanggung oleh Orde Baru, dan begitu juga warisan Orde Baru akan ditanggung oleh generasi sekarang dan mendatang. Kebijakan utang luar negeri memberikan beban bagi APBN karena harus ada alokasi penerimaan yang ditujukan untuk pembayaran cicilan dan bunga utang. Misalnya saja jika pada TA 1969/1970 pembayaran cicilan dan bunga mencapai 4,38% maka pada tahun anggaran 1998/1999 sudah mencapai 27% (Saefuloh, *op.cit*; 245). Sekarang ini (APBN 2009) pembayaran bunga utang saja sudah mencapai Rp101.657,8 milyar terdiri dari bunga utang luar negeri dan dalam negeri.

Disamping itu bantuan luar negeri relatif tidak memberikan pengaruh positif terhadap pembangunan. Sebagai contoh pada masa Orde Lama pinjaman yang berasal dari Sovyet tidak memberikan manfaat yang nyata secara ekonomis, bahkan perjanjian pinjaman lebih menguntungkan negara Sovyet (Siahaan, 1996:436). Sedangkan pinjaman pada masa Orde Baru juga relatif tidak memberikan manfaat secara positif, karena dengan perhitungan elastisitas bantuan dan tanpa bantuan terhadap pertumbuhan ekonomi, diketahui bahwa elastisitas tanpa bantuan lebih banyak berpengaruh terhadap pertumbuhan dibandingkan dengan bantuan (Saefuloh, 1999:107-108).

Sebagai konsekuensi beban utang yang tinggi, pemerintah Orde Baru juga sempat mengadakan percepatan pembayaran (*repayment*) sebagai langkah untuk mengurangi beban APBN di masa yang akan datang. Hal ini dilakukan pada TA 1994/1995, 1995/1996 dan 1996/1997 (Saefuloh, 1998:230). Meskipun begitu tetap saja beban utang tidak hilang hanya perpindahan beban saja.

Dengan adanya beban utang ini, maka secara pragmatis perlu adanya kebijakan untuk mengurangi ketergantungan terhadap utang luar negeri. Kebijakan ini mulai di coba pada masa pemerintahan Habibie, yaitu pada APBN 1998/1999, dimana pembiayaan dengan utang luar negeri ditetapkan sebesar Rp51,04 triliun yang kemudian diturunkan menjadi Rp48,4 triliun dalam APBN 1999/2000. Kebijakan ini diikuti pada masa Pemerintahan Gus Dur yaitu sebesar

⁷⁶ Dikalangan ekonom sendiri peranan utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi masih menjadi perdebatan, misalnya saja McKenzie (1986) atau Kindleberger dan Herrick (1988)

Rp19,93 triliun pada APBN 2000. Tetapi karena begitu besarnya tekanan defisit utang luar negeri meningkat kembali dalam APBN 2001 yaitu sebesar Rp40,89 triliun. Dengan demikian melepaskan ketergantungan terhadap utang luar negeri perlu mendapatkan keseriusan dan menjadi kemauan politik yang kuat.

Beban utang luar negeri tersebut pada akhirnya akan melahirkan kebijakan penjadwalan ulang atas utang⁷⁷. Dan ini sudah dibuktikan. Misalnya pada awal pemerintahan Orde Baru melakukan penjadwalan utang sebesar US\$2,69 juta, yang dilakukan pada tahun 1966, 1967, 1968 dan 1970 (Aliber, 1983). Penjadwalan ulang utang Orde Lama itu dilakukan selama tiga puluh tahun mulai tahun 1970-1999 (LP3ES, 1995:163). Dengan demikian utang Orde Lama ditanggung oleh Orde Baru. Begitu juga pada tahun 1998, Pemerintahan Habibie melakukan penjadwalan ulang utang sebesar US\$4,2 miliar dalam APBN 2000 dan 2001 (Kompas, 1999a), serta rencana penjadwalan ulang dalam Paris Club III sebesar US\$5,8 miliar untuk APBN 2002 dan APBN 2003 (Neraca, 2001).

Alternatif kebijakan yang dapat dilakukan dalam mengurangi beban utang luar negeri yaitu dengan pengajuan penghapusan utang (*debt relief*) atau konversi utang (*debt swap*). Kebijakan penghapusan utang memang tidaklah populer karena akan melahirkan ketidakpercayaan negara Kreditor. Dan berdasarkan pengalaman bahwa negara donor⁷⁸ hanya "memafkan" utang negara-negara yang termat miskin di Afrika, yang pendapatan perkapitanya cuma US\$100 atau US\$200. Angka ini jauh berbeda dengan Indonesia yang pendapatan perkapitanya US\$1000 sebelum krisis dan US\$700 setelah krisis (Prasentiantono1, 1999). Meskipun begitu, disatu sisi sangat beralasan karena pengajuan ini dilatarbelakangi oleh: pertama, tidak mungkin Indonesia bisa memulihkan ekonomi tanpa mengurangi beban utang; kedua, tidak adil bila rakyat Indonesia harus ikut membayar dan menerima beban utang yang dikorup dan diselewengkan oleh rezim otoriter; ketiga, tidak adil jika negara dan lembaga kaya terus-menerus menikmati pembayaran utang dengan mengorbankan rakyat miskin seperti Indonesia⁷⁹; keempat, Bank Dunia siap berunding jika ada permintaan kuat dari pemerintah; kelima, gerakan penghapusan sedang berkembang di seluruh dunia, baik dinegara maju maupun dunia ketiga

⁷⁷ Kebijakan penjadwalan ulang utang luar negeri pada dasarnya adalah penyelesaian terhadap utang luar negeri. Selama ini Indonesia pernah melakukan penjadwalan utang melalui Paris Club yaitu Paris Club Pertama yang dilakukan pada April 1970 guna menjadwalkan ulang utang Orde Lama, dan Paris Club kedua ditahun 1998. Sedangkan diluar itu Indonesia melakukan penyelesaian utang luar negeri dengan negara-negara Blok Komunis yaitu pada April 1969.

⁷⁸ Mekanisme penghapusan utang sangat berbeda-beda tiap negara donor, Jepang sendiri yang dianggap kaku, sebenarnya pernah memberikan pengampunan hingga 17 miliar dollar kepada Filipina dan sejumlah negara Afrika tahun 1983 (Kompas2, 1999).

⁷⁹ Negara donor diharapkan tidak lepas tangan karena meskipun utang luar negeri bersifat lunak, tetapi sebagian besar diterima dalam bentuk proyek (barang dan jasa) dan hanya sedikit yang berbentuk program (uang tunai). Komitmen utang dalam bentuk proyek, danaya sebagian besar dibelanjakan di negara asal donor. Utang dari Jepang misalnya dipergunakan untuk membeli barang dan jasa di Jepang sendiri. Dengan demikian sektor riil di Jepang, yakni produsen dan kontraktor swastanya telah menerima manfaat yang besar. Selanjutnya secara makro perekonomian Jepang akan menerima dampak positif dari *multiflier effect* dan tidak menutup kemungkinan *multiflier effect* di negara donor lebih besar dari kreditor (Prasentiantono2, 1999).

(Prasentiantono2, 1999:80). Pengajuan penghapusan utang ini dapat dilakukan dengan prasyarat Indonesia mampu membuktikan bahwa memang terjadi kebocoran dan menyeret pelakunya ke meja hijau. Sedangkan alternatif konversi utang lebih rasional dan sangat mungkin dapat dilakukan, misalnya dengan *environment debt swap*. Dengan cara ini, maka pembayaran beban utang dikonversi ke dalam pembiayaan masalah lingkungan, misalnya dengan reboisasi hutan di kawasan Indonesia. Karena penghijauan hutan Indonesia akan berpengaruh terhadap iklim global (Indonesia adalah paru-paru dunia), yang tentu saja berpengaruh bagi negara-negara kreditur.

Sedangkan pinjaman luar negeri yang dikaitkan dengan kelangkaan devisa ditujukan untuk memperingan kebutuhan devisa bagi pembiayaan anggaran, sehingga kebutuhan akan impor bagi perkembangan ekspor dan pengurang impor terhadap produksi nasional. Dengan pendekatan *saving gaps*, maka kurun waktu 1969 sampai 1996 memperlihatkan bahwa koefisien investasi menunjukkan angka pertumbuhan yang menurun, yaitu dari 7,96 persen ke 5,56 persen (Saefuloh, 1999:107). Kecilnya koefisien *saving* ini menunjukkan bahwa semakin besarnya peranan investasi modal asing dan utang luar negeri bagi pembentukan modal. Ini berarti kemampuan meringankan kelangkaan devisa untuk penyicilan pembayaran utang luar negeri akan bertambah. Kondisi ini mengharuskan adanya perbaikan pada neraca pembayaran dengan menggenjot devisa pada neraca perdagangan dan mengurangi defisit pada pos neraca jasa.

Mendorong Defisit Anggaran Lebih Lanjut

Pembiayaan defisit anggaran melalui penerbitan utang dalam negeri akan memberikan tekanan bagi pembayaran bunga dalam negeri. Memang terdapat kerancuan sebagai akibat penerbitan surat utang pemerintah yang dilakukan pada masa krisis ini. Penerbitan utang tidak secara langsung berhubungan dengan defisit anggaran, tetapi lebih disebabkan karena pembiayaan *recovery* perbankan, tetapi pembebanan bunga di APBN. Adapun penerbitan surat utang pemerintah mencapai Rp218,3 triliun, terdiri obligasi BLBI Rp164,5 triliun dan dana talangan sebesar Rp53,7 triliun. Sedangkan total *outstanding* obligasi pemerintah bagi program rekapitalisasi mencapai Rp405 triliun, terdiri obligasi *fixed rate* Rp156,3 triliun dan *variabel rate* Rp219,5 triliun dan *hedge bond* Rp30,1 triliun (Uphadi, 2000). Rekapitalisasi ini sama saja dengan *bail out*, karena sedemikian besaran utang yang harus ditanggung oleh pemerintah melalui APBN. Maka setiap kenaikan satu persen dari suku bunga SBI 1 persen akan memberikan imbas kebutuhan tambahan dana pada APBN sebesar kurang lebih Rp2 triliun. Dengan demikian jika terjadi kenaikan suku bunga SBI maka akan mendorong besaran defisit APBN (terkait dengan kebijakan moneter). Penerbitan obligasi selanjutnya akan menekan APBN⁸⁰, yaitu untuk keperluan membayar kupon obligasi serta pokok obligasi yang secara periodik jatuh tempo.

⁸⁰ Sedangkan penggunaan obligasi pemerintah pada masa Orde Lama tidak jelas kelanjutannya. Meskipun pada waktu penerbitan Obligasi tahun 1964 (Obligasi Pembangunan) disebutkan bahwa pelunasan pertama kali tahun 1970 dengan cara undian dan pembayaran bunga dibebankan pada APBN (UU No.29/1964).

Misalnya dalam APBN 2001 mencapai Rp89.569 miliar atau mencapai 26,31 persen dari total pengeluaran pemerintah.

Meskipun secara teoritis bahwa penerbitan obligasi pemerintah akan menimbulkan *crowding out*, tetapi pelaksanaan dari obligasi pemerintah untuk rekapitalisasi perbankan ini sampai sekarang belum terlihat dampaknya. Tetapi kebijakan moneter yang dilakukan dengan *inflation targetting* akan sangat berpengaruh terhadap pembebanan pembayaran bunga obligasi pada APBN. Ini timbul karena untuk mencapai sasaran inflasi, Bank Indonesia memakai suku bunga SBI sebagai instrumen meredam laju pertambahan uang beredar. Tetapi ini dalam perkembangan tingkat inflasi tidak menunjukkan korelasi positif dengan tingkat inflasi. Misalnya saja pada Januari 2000 inflasi berada pada level 0,2 persen dan bergerak menjadi 12 persen pada Juli 2001. Pada kurun waktu yang sama suku bunga SBI adalah 8 persen dan meningkat menjadi 12,5 persen (Bisnis Indonesia, 2001). Dengan demikian suku bunga SBI dinaikan inflasipun meningkat. Padahal dengan tingkat suku bunga SBI yang tinggi akan berimbas kepada dunia perbankan, tidak menutup kemungkinan terjadi program rekapitalisasi kedua.

Dengan berhadapan realitas bahwa tekanan pembayaran suku bunga dan cicilan pokok penerbitan utang, disamping tekanan pembayaran bunga pinjaman dan cicilan luar negeri, mengharuskan pemerintah untuk melakukan pengetatan anggaran. Terlebih lagi dengan keadaan krisis ekonomi yang belum berakhir, sehingga akan menimbulkan *fiscal distress*⁸¹, atau akan berhadapan dengan krisis fiskal. Dalam kondisi ini, pengendalian penerimaan pemerintah terhadap perpajakan sangat sulit untuk ditingkatkan. Pengetatan anggaran harus dilakukan karena berdasarkan pengalaman selama 1969-1998, terjadi deviasi anggaran sebesar 5,46 persen pada sisi penerimaan dan deviasi sebesar 4,42 persen dalam pengeluaran (PPPI2, 2000:44).

Pengurangan Aset Negara

Pembiayaan defisit anggaran melalui penjualan aset jelas akan mengakibatkan berkurangnya aset pemerintah. Adapun BUMN yang telah diprivatisasi dalam rangka pembiayaan defisit antara lain PT Semen Gresik dan PT.Telkom Tbk. Dengan demikian kepemilikan pemerintah atas perusahaan-perusahaan tersebut menjadi berkurang dan sudah pasti peranannya dalam menentukan kebijakan akan berkurang padahal BUMN itu merupakan strategis bagi kebutuhan publik. Meskipun demikian kebijakan privatisasi ini tidaklah berjalan mulus, dan selalu jauh dibawah target yang ditetapkan, misalnya dalam APBN 1999/2000 target sebesar Rp17 triliun tetapi dalam realisasinya hanya

⁸¹ Pangabean (2000) menjelaskan bahwa *fiscal distress* dapat menciptakan empat masalah fiskal yaitu; pertama, berkurangnya kemampuan pemerintah menutup kas untuk kebutuhan sehari-hari; kedua, berkurangnya kemampuan pemerintah menghasilkan penerimaan untuk menutup kebutuhan anggaran setiap triwulan anggarannya; ketiga, terjadinya gap antara penerimaan dan pengeluaran dalam jangka panjang; keempat, dalam tingkat lanjutan akan menyebabkan kegagalan pemerintah untuk menyediakan jasa layanan publik yang memadai yang bisa berlanjut pada hilangnya fungsi redistribusi pendapatan dari kebijakan fiskal.

tercapai sebesar Rp3,7 triliun (RAPBN 2001). Begitu juga dalam APBN 2000 dari target sebesar Rp6,5 triliun, diperkirakan hanya Rp3 triliun yang dapat dicapai (Perkiraan APBN 2000). Sedangkan untuk APBN 2001 diproyeksikan sekitar Rp6,5 triliun, tetapi sampai dengan Agustus 2001 belum sepeserpun yang masuk ke APBN⁸². Dengan demikian sebelum adanya privatisasi lebih dahulu dilakukan restrukturisasi BUMN, karena kebanyakan BUMN tidak efisien, serta dilakukan strategi privatisasi. Ini dilakukan agar dapat dijual dengan harga yang pantas. Sampai dengan Juni 2000 dari 144 BUMN, hanya 58 yang masuk dalam kategori sehat dan sangat sehat (Meneg BUMN, 2000). Strategi privatisasi sendiri dilakukan dengan menyeleksi ulang BUMN yang benar-benar siap untuk dijual, terutama BUMN yang mendapat minat besar dari investor luar negeri. Sedangkan metodenya sendiri bisa dilakukan dengan IPO atau *strategic sale*.

Hal lain yang terkait dengan penjualan aset negara, yang bersifat temporer adalah penjualan aset BPPN. Penjualan aset ini terkait dengan program penyehatan perbankan. Tetapi dalam perkembangan target penerimaan BPPN tidak pernah tercapai, misalnya APBN 1999/2000, BPPN merencanakan melakukan penjualan aset sebesar Rp 17 triliun tetapi berdasarkan perkiraan realisasi hanya tercapai Rp12,9 triliun. Sedangkan dalam APBN 2000 diproyeksikan sekitar Rp18,9 triliun tetapi sampai akhir tahun baru tercapai sekitar Rp8,3 triliun, padahal menurut agenda kerja 1999-2000 seharusnya adalah Rp37,8 triliun. Kemudian dalam APBN 2001 sebesar Rp19,93 triliun, padahal berdasarkan agenda kerja seharusnya adalah sebesar Rp52 triliun. Dalam kasus BPPN sendiri pemerintah dirugikan karena dalam kenyataannya nilai aset BPPN sendiri mengalami penurunan, tidak sesuai dengan taksiran. Hal ini bisa terjadi karena penyusutan atau karena *mark up*. Jika tidak ada perbaikan kinerja BPPN, maka berakibat pada pembengkakan sumber pembiayaan lainnya. Dengan demikian dalam menjamin ketepatan penerimaan BPPN, maka harus didukung oleh faktor kelembagaan. Karena selama ini memperlihatkan ketidakdependenan BPPN, dan ini terlihat sejak pertama kali pembentukannya sarat dengan intervensi (P3I1, 2000;23).

Pengurangan Cadangan Devisa

Pembiayaan defisit dengan penggunaan cadangan devisa, pada dasarnya mengandung dua pengertian. Pertama, penggunaan cadangan devisa yang dimiliki oleh pemerintah yang bersangkutan dan digunakan untuk menutup pengeluaran negara. Penggunaan ini biasanya digunakan untuk keperluan pengeluaran luar negeri, (dapat terlihat dalam komponen belanja barang luar negeri dan pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri). Dalam pengertian pertama ini juga terkait dengan pinjaman program, dimana pinjaman yang diberikan adalah konversi ke dalam mata uang rupiah. Dengan demikian, bila masih perlu adanya utang luar negeri, maka bentuk pinjaman harus dilakukan adalah pinjaman program. Ini dapat memberikan kekeluasaan dalam

⁸² Bahkan ada kecenderungan untuk tidak diprivatisasi, tapi diadakan pembenahan dan reformasi manajemen terlebih dahulu sehingga harganya menjadi berlipat (Media Indonesia, 2001).

perencanaan pembangunan, dan akan memperkuat cadangan devisa, karena berbentuk tunai.

Sedangkan pengertian kedua adalah penggunaan cadangan devisa yang berasal dari pinjaman Dana Moneter Internasional, tetapi penggunaan ini sangat melekat dengan independensi Bank Sentral. Meskipun begitu penggunaan devisa erakibat melemahnya kepercayaan terhadap rupiah, apalagi jika tidak didukung dengan cadangan devisa yang memadai. Hal ini timbul karena adanya ekspektasi, dan disatu sisi Bank Sentral melakukan intervensi pasar. Sehingga lambat laun cadangan devisa terkuras⁸³. Ini akan lebih parah lagi jika cadangan devisa yang dikeluarkan untuk intervensi adalah cadangan devisa yang didapat dari pinjaman Badan Moneter Internasional⁸⁴. Lebih lanjut ini juga akan mendorong terjadinya pelarian modal, dan sekarang ini selama krisis ekonomi diperkirakan terjadi pelarian modal yang mencapai US\$40 miliar (*Republika*, 2001).

Tekanan Terhadap Defisit Transaksi Berjalan

Hal lain yang sangat penting sebagai akibat kebijakan defisit anggaran adalah mendorong terjadinya defisit transaksi berjalan. Hal ini timbul sebagai konsekuensi terbukanya perekonomian Indonesia. Dalam hal ini Indonesia menghadapi kondisi dua defisit bersamaan (*twin deficit*), yaitu defisit anggaran dan defisit transaksi berjalan. Defisit transaksi berjalan sendiri dipengaruhi oleh defisit transaksi modal, yang didalam mengandung komponen modal. Dalam keadaan negatif berarti lebih banyak modal keluar dari yang masuk. Hal ini juga mengindikasikan terjadi pelarian modal (*capital flight*). Defisit transaksi berjalan ini tidak tertolong meskipun terjadi neraca perdagangan yang positif, karena begitu besarnya defisit neraca modal.

Keterkaitan ini didukung dengan data yang ada, dimana kurun waktu 1952-1968, Indonesia mengalami defisit transaksi berjalan sebesar US\$2.957 juta, sedangkan 1969-2000 total defisit transaksi berjalan yang terjadi adalah sebesar US\$76.549,3 juta (P3I2, 2000:16&20). Keadaan ini menunjukkan bahwa penutupan defisit transaksi berjalan dilakukan dengan utang luar negeri. Dengan demikian jika ada sasaran untuk mengurangi defisit transaksi berjalan, maka juga harus melakukan kebijakan mengurangi defisit anggaran. disamping pembentukan saving masyarakat. Ini timbul sebagai konsekuensi dari kebijakan

⁸³ Kasus Indonesia sendiri, penggunaan cadangan devisa pada masa krisis ekonomi bukan disebabkan dorongan defisit anggaran tetapi lebih karena kejatuhan nilai rupiah, yang berimbas pada ekspektasi pelaku ekonomi masyarakat, yang membutuhkan valuta asing dalam modal kerjanya, pembayaran utang serta kegiatan spekulatif. Pada tahun pertama krisis (periode Juli 1997-Maret 1998) saja terjadi pengurangan cadangan devisa yang dahsyat yaitu dari US\$24 miliar menjadi US\$5 miliar (Oppusunggu, 1999:17).

⁸⁴ Pada awalnya, sesuai dengan kesepakatan pada tahun 1944, pinjaman yang diberikan oleh *International Monetary Finance* (IMF) adalah pinjaman yang diberikan untuk memperkuat cadangan devisa, bukan untuk keperluan anggaran negara. Kemudian fungsi ini mengalami pergeseran, terutama di masa perang dingin dan terasa sampai sekarang, IMF menjadi lembaga kedua bagi sumber pemerintah yang cukup menguntungkan dari segi ekonomi dan politik. Pinjaman untuk keperluan anggaran dari IMF sendiri dialami oleh Indonesia, meskipun merupakan satu paket dalam pinjaman CGI.

defisit yang ditutupi dengan pinjaman luar negeri. Sedangkan saving masyarakat akan dialokasikan untuk investasi bagi swasta.

Prospek Defisit Kedepan

Dengan melihat keadaan anggaran negara yang sangat ketat ini maka dalam jangka pendek, defisit anggaran tidak dapat dihindari dan akan muncul dalam penyusunan APBN untuk beberapa tahun anggaran ke depan. Inipun sudah ditanggapi dengan perencanaan pemerintah lewat UU Propenas yang menargetkan defisit sampai dengan 2003, dan kemudian di tahun anggaran 2004 akan tercipta surplus sebesar 1,5 persen dari GDP. Untuk TAPBN 2002 sendiri defisit direncanakan sekitar 2,5 persen dari GDP. Dengan berkurangnya/tidak ada defisit maka otomatis dibarengi dengan pengurangan utang luar negeri. Berkurangnya pinjaman luar negeri, berarti disatu sisi ada peningkatan pada sisi pembiayaan dalam negeri, sehingga kondisi inilah terjadi surplus anggaran. Jika skenario ini bisa dijalankan, maka mulai tahun 2004 surplus anggaran bisa digunakan untuk percepatan pembayaran utang. Dengan demikian akumulasi utang dapat dikurangi, yang berarti mengurangi beban bagi anggaran di masa mendatang. Tetapi dalam prakteknya defisit anggaran masih terjadi sampai sekarang (RAPBN 2010).

Sekarang yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengelola defisit (manajemen defisit). Manajemen defisit sendiri diletakkan dalam persepektif *fiscal sustainability*, suatu paradigma baru kebijakan fiskal yang meletakkan dasar-dasar agar anggaran berkelanjutan. Adapun pelaksanaan dari manajemen defisit ini adalah bagaimana mengelola penerimaan dan pengeluaran, sehingga didalamnya akan terkandung manajemen anggaran pengeluaran dan manajemen anggaran penerimaan.

Pada sisi pengeluaran harus dilakukan langkah-langkah; mengurangi subsidi secara bertahap dan mengendalikan peningkatan anggaran belanja pegawai dan pengeluaran pembangunan. Penghapusan subsidi harus memperhatikan kondisi sosial politik sehingga tidak menimbulkan gejolak. Pengendalian anggaran dilakukan sesuai sasaran yang dikehendaki dalam garis kebijakan yang sebelumnya ditetapkan, dan menghindari deviasi anggaran.

Pada sisi penerimaan sendiri peranannya, disejalankan dengan target pertumbuhan yang direncanakan, sehingga kebijakannya terkait kebijakan makro yang menjaga tingkat pertumbuhannya. Penerimaan lewat perpajakan harus dilakukan karena bersifat netral terhadap perekonomian, disamping kebijakan investasi. Dengan demikian defisit bisa diterima sepanjang nilai defisit adalah ekuivalen dengan perubahan jumlah pajak yang ditarik. Tetapi target ini didukung kondisi ekonomi agregat yang kondusif, sehingga akan menggenjot pertumbuhan ekonomi, yang dengan sendirinya penerimaan pajak akan meningkat. Bukannya dengan peningkatan inflasi, karena pertumbuhan GDP yang tinggi melalui dorongan inflasi sama saja dengan konstan atau minus (penerimaan real menurun).

Kemudian pada sisi pembiayaan, privatisasi harus mempertimbangkan aspek eksternalitas dan efisiensi, sehingga BUMN yang dipertahankan adalah yang memberikan eksternalitas yang tinggi bagi publik serta memiliki efisiensi yang tinggi. Sedangkan bila eksternalitas tinggi tapi efisiensi rendah maka alternatif pilihan adalah dipertahankan dengan melakukan restrukturisasi perusahaan tersebut. Dalam hal pembiayaan deficit ini juga perlu adanya manajemen utang yang dilakukan dengan mempertimbangkan aspek manajemen resiko dan pola utang sendiri. Penarikan utang disesuaikan dengan pembayaran cicilan dan bunga. Jika ini diabaikan maka dalam masa krisis fiskal Indonesia akan melakukan kebijakan penjadwalan utang terus menerus dan berdampak terhadap pengurangan *rating* Indonesia.

Lebih lanjut dalam memandang masalah *budget sustainability*, membutuhkan dua variabel penting yaitu variabel domestik dan internasional, disamping target defisit. Variabel domestik akan menentukan bagaimana pergerakan tingkat bunga yang berdampak pada besarnya cicilan, serta bagaimana pergerakan pertumbuhan ekonomi yang akan menjadi basis terhadap perhitungan pajak. Variabel ini mensyaratkan adanya sinkronisasi antara kebijakan moneter dengan kebijakan sektor riil. Sedangkan variabel internasional akan berpengaruh terhadap pergerakan bunga internasional yang selanjutnya mempengaruhi pembayaran bunga utang. Meskipun variabel internasional ini sangat sulit untuk diprediksi karena bersifat eksogenus. Target defisit sendiri merupakan besaran defisit yang akan dilakukan, baik dalam perencanaan jangka pendek maupun jangka panjang dengan memperhatikan keterkaitan waktu (jangka panjang dan jangka pendek) dan target defisit.

Memang jika berdasarkan prediksi versi pemerintah (versi propenas), disana tidak memperlihatkan periode transisi, yaitu tidak terdapat tahapan antara defisit ke surplus. Adapun tahapan transisi yang tidak direncanakan adalah *zero deficit* atau seimbang antara penerimaan dan pengeluaran. *Zero deficit* dilalui sebagai suatu kondisi untuk penyesuaian (*adjustment*). Karena penyesuaian ini dibutuhkan sebagai tindakan korektif atas kebijakan defisit dan kemudian memberikan tempat bagi perencanaan untuk menggunakan surplus anggaran. Dengan demikian akan menghindari *misallocation* serta mengantisipasi dampak anggaran surplus baik bagi kebijakan anggaran maupun kebijakan makro ekonomi lainnya (menghilangkan pengaruh *lag* dalam perekonomian). Dan untuk mencapai tahapan *zero deficit* maka dilakukan kebijakan pencapaian target defisit pada sisi penerimaan dan pengeluaran yang ditutupi dengan surplus pada sisi pembiayaan. Adapun surplus sisi pembiayaan didapat lewat peningkatan pembiayaan dalam negeri dikurangi dengan beban cicilan utang (pembayaran pokok obligasi) dalam negeri dan cicilan utang luar negeri. Adapun kebijakan yang dapat dilakukan adalah sama yaitu melakukan manajemen defisit.

CATATAN PENTING

Diantara rezim-rezim kekuasaan terdapat persamaan dalam melihat peran kekuasaan terhadap rakyatnya. *Pertama*, sama-sama menyisakan ketimpangan

ekonomi, kemiskinan, dan ketidakadilan meskipun tidak separah ketika zaman penjajahan. Dalam 26 tahun masa orde baru (1971-1997) rasio pendapatan penduduk daerah terkaya dan penduduk daerah termiskin meningkat dari 5,1 pada tahun 1971 menjadi 9,8 di tahun 1997. Begitu juga ketika reformasi ketimpangan distribusi pendapatan semakin tinggi dari 0,29 pada tahun 2002 menjadi 0,35 di tahun 2006. Ini berarti kaum kaya memperoleh manfaat terbesar dari pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Kedua, kebijakan pemerintah sejak pemerintahan orde lama hingga orde reformasi, kewenangan menjalankan anggaran negara tetap ada pada Presiden. Namun tiap-tiap masa pemerintahan mempunyai cirinya masing-masing dalam menjalankan arah kebijakan anggaran negara. Hal ini dikarenakan untuk disesuaikan dengan kondisi stabilitas politik, tingkat ekonomi masyarakat, serta keamanan dan ketertiban. Kebijakan anggaran negara yang diterapkan pemerintah selama ini terkesan berorientasi pada ekonomi masyarakat, meskipun kenyataannya kebijakan yang ada kurang dinikmati oleh masyarakat miskin. Begitu juga kebijakan-kebijakan yang tidak tepat sasaran, yang hanya menambah beban APBN, serta kebijakan-kebijakan yang ditempuh bukan untuk perencanaan ke masa yang akan datang, namun cenderung untuk mengatur hal-hal yang sedang dibutuhkan saat ini.

Ketiga, adanya KKN. Jika pada masa Orde Lama, walaupun kecil korupsi sudah ada, tetapi di masa Orde Baru bersifat masif dan tersistem. Sedangkan pada Masa Reformasi, walaupun sudah dibongkar dan dipublikasi di mana-mana tetap saja membantah melakukan korupsi sehingga menimbulkan krisis kepercayaan pada masyarakat.

Disamping persamaan juga terdapat perbedaan. *Pertama*, masalah pemanfaatan kekayaan alam. Pada masa orde lama konsep tentang kekayaan alam sangat jelas. Jika Bangsa Indonesia belum mampu atau belum punya iptek untuk menambang minyak bumi, tapi Bung Karno tidak pernah menggadaikan (konsesi) tambang-tambang ke perusahaan asing. Begitu juga penebangan hutan amat minim. Sedangkan pada masa Orde Baru konsepnya bertolak belakang, sebagai contoh hutan dijadikan sumber pendapatan negara dan dibagi menjadi hak pengusahaan hutan yang dibagi-bagi ke orang-orang tertentu (kroni) secara tidak transparan. Sekarang juga rakyat mewarisi hutan yang sudah rusak parah; industri kayu yang sudah terbentuk dimana-mana akibat dari berbagai HPH dan menjadi muara dari illegal logging.

Kedua, sistem Masa Orde Lama, kebijakan pemerintah berorientasi pada politik, semua proyek diserahkan kepada pemerintah, sentralistik, demokrasi terpimpin, dan sekularisme. Begitu juga pada Masa Orde baru, kebijakan masih pada pemerintah dimana sektor ekonomi sudah diserahkan ke swasta/asing, fokus pada pembangunan ekonomi, sentralistik, demokrasi Pancasila, dan kapitalisme.

Ketiga, pada Masa Orde Baru masih dominannya anggaran negara di luar APBN. Anggaran diluar APBN ini pada prakteknya banyak disalahgunakan misalnya penggunaan dana Bulog, atau dana-dana dari BUMN. Terakhir

permasalahan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara yang belum mendapat tempat dalam pengaturannya. Padahal pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara sangat penting dalam menciptakan akuntabilitas keuangan negara. Dan ini baru terlaksana secara regulasi pada era sekarang dengan lahirnya UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara memberikan landasan hukum dalam pemeriksaan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara, serta diperkuat dengan lahirnya UU No.15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.



BAB TUJUH

MENUJU TATAKELOLA APBN YANG MAKIN BAIK



PERBAIKAN TATAKELOLA APBN

Penegasan Paradigma Perencanaan dan Penganggaran

Dalam ruang lingkup pelaksanaan kebijakan pemerintahan, kegiatan perencanaan dan penganggaran merupakan suatu proses yang kompleks dan panjang serta adanya aspek politis didalamnya. Kompleksitas tersebut biasanya disebabkan belum adanya formula kesepakatan yang dapat diterima semua pihak mengenai bagaimana pengalokasian sumber dana pemerintah dilakukan secara tertib (Siagian, 2014). Perencanaan dan penganggaran juga merupakan implementasi kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas dalam memutuskan bagaimana format penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, terutama terkait kemana uang harus dialokasikan dari mana sumbernya.

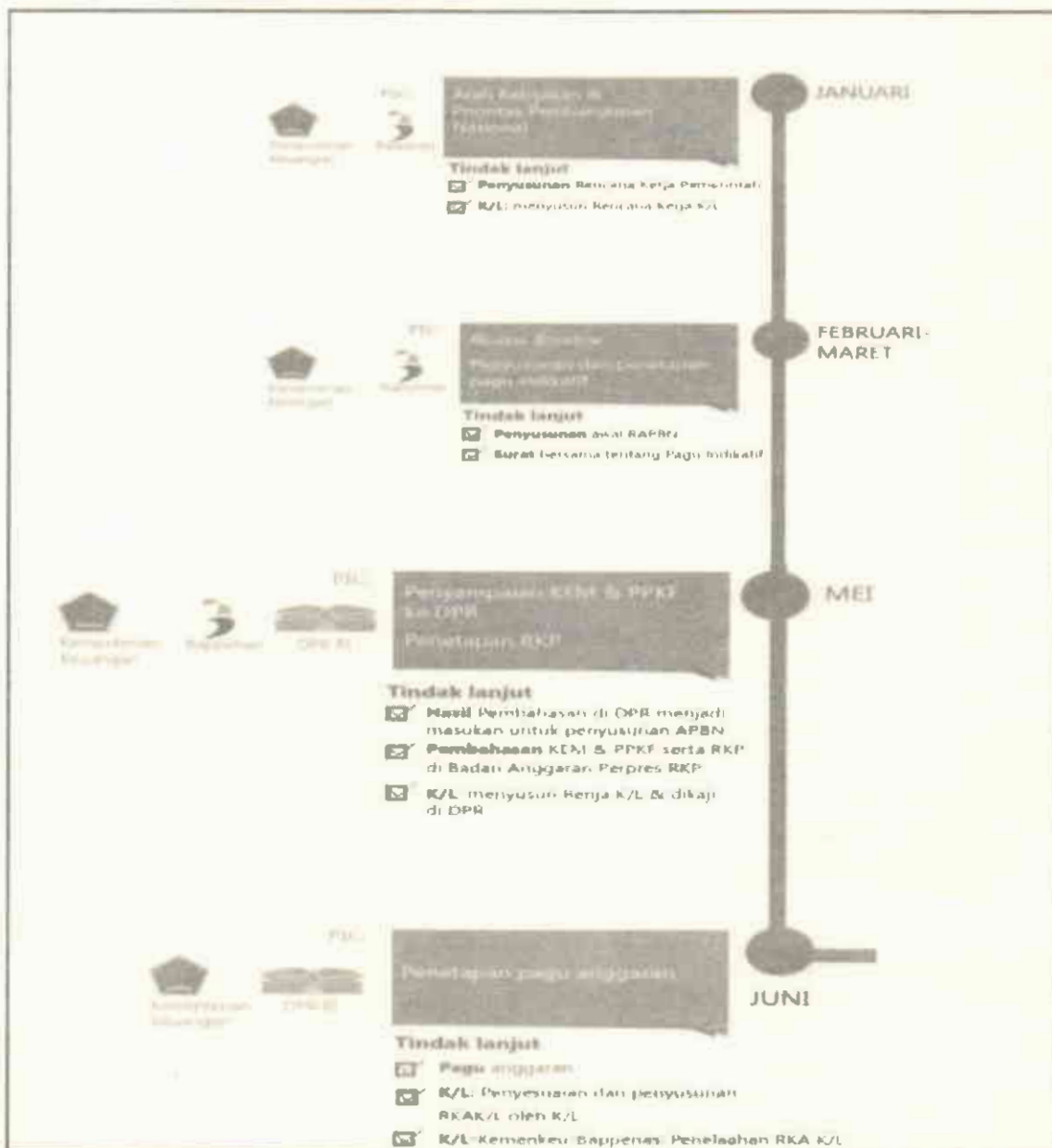
Perencanaan anggaran negara dijadikan sebagai pedoman dalam merencanakan kegiatan pada tahun dimana anggaran tersebut berjalan. Dalam melaksanakan perencanaan anggaran negara, pemerintah perlu memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta menjadikan anggaran negara sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. Dalam melaksanakan tahap perencanaan dan penganggaran ini, Pemerintah, BPS dan Bank Indonesia mempersiapkan asumsi dasar ekonomi makro yang akan digunakan sebagai acuan penyusunan kapasitas fiskal oleh Pemerintah. Dalam tahapan ini, terdapat dua kegiatan penting yaitu: perencanaan kegiatan (Perencanaan) dan perencanaan anggaran (Penganggaran) (Kemenkeu, 2014).

Tahap perencanaan dimulai dari: (1) penyusunan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional; (2) Kementerian Negara/Lembaga (K/L) melakukan evaluasi pelaksanaan program dan kegiatan pada tahun berjalan, menyusun rencana inisiatif baru dan indikasi kebutuhan anggaran; (3) Kementerian Perencanaan dan Kementerian Keuangan mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang berjalan dan mengkaji usulan inisiatif baru berdasarkan prioritas pembangunan serta analisa pemenuhan kelayakan dan efisiensi indikasi kebutuhan dananya; (4) Pagu indikatif dan rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah ditetapkan; (5) K/L menyusun rencana kerja (Renja); (6) Pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*) dilaksanakan antara K/L, Kementerian Perencanaan, dan Kementerian Keuangan; (7)

Rancangan awal RKP disempurnakan; (8) RKP dibahas dalam pembicaraan pendahuluan antara Pemerintah dengan DPR; (9) RKP ditetapkan (Kemenkeu, 2014).

Sementara itu, tahap penganggaran dimulai dari: (1) penyusunan kapasitas fiskal (*resource envelope*) yang menjadi bahan penetapan pagu indikatif (*baseline & new initiative*); (2) penetapan pagu indikatif (3) penetapan pagu anggaran K/L; (4) penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran K/L (RKA-K/L); (5) penelaahan RKA-K/L sebagai bahan penyusunan nota keuangan dan rancangan undang-undang tentang APBN; dan (6) penyampaian Nota Keuangan, Rancangan APBN, dan Rancangan UU tentang APBN kepada DPR. Secara ringkas kegiatan perencanaan dan penganggaran dijelaskan dalam Gambar 7.1.

Gambar 7.1 Perencanaan dan Penganggaran



Sumber : Kemenkeu, 2014

Sebagai suatu kebijakan, maka berdasarkan amanat konstitusi menegaskan bahwa anggaran negara merupakan instrumen dalam mencapai tujuan nasional. Tujuan nasional sendiri seperti tercantum dalam UUD 1945 yaitu: 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia. Karena itu segala pajak di bidang penerimaan negara, pembangunan infrastruktur di bidang belanja dan utang di bidang pembiayaan menjadi alat untuk mencapai tujuan nasional, bukan tujuan utamanya itu sendiri.

Anggaran negara juga merupakan alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi (UU No 17, 2003). Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi mendorong terwujudnya pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan. Anggaran juga merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal yang sangat strategis di antara berbagai pilar kebijakan fiskal lainnya dalam mencapai sasaran-sasaran pokok pembangunan nasional (Kemenkeu, 2014).

Untuk mencapai anggaran negara sebagai instrumen bagi terwujudnya tujuan nasional, maka politik perencanaan dan anggaran negara harus dikendalikan oleh tujuan yang akan di capai (*policy driven*), dan tidak seharusnya dikendalikan oleh ketersediaan anggaran (*budget driven*). Dengan kata lain harus ada keterkaitan antara *budget* dengan arah kebijakan sebagaimana tertuang dalam RPJMN dan RKP. Konsekuensi dari politik anggaran ini adalah pemerintah didorong melakukan perubahan secara mendasar terhadap birokrasi. Seluruh kementerian/lembaga perlu didorong untuk meningkatkan penerimaan dan melakukan efisiensi dan efektivitas pengeluaran dan belanja pemerintah. Untuk dapat mencapai tujuan pembangunan nasional dan memperbaiki kualitas belanja maka beberapa hal kedepan yang harus diperhatikan adalah (Harjowiryo, 2017) :

1. Kesatuan Mekanisme.
 - a. Perencanaan (alokasi) yang baik perlu diikuti dengan pelaksanaan (eksekusi) yang baik.
 - b. Perlu adanya mekanisme feedback antar tahapan APBN dalam rangka penyempurnaan mekanisme APBN di periode selanjutnya.
 - c. Mendorong tindak lanjut hasil Spending Review dan Evaluasi Kinerja PA sebagai masukan dalam kebijakan perencanaan dan penganggaran.
2. Kinerja Pelaksanaan.
 - a. Pelaksanaan yang baik adalah pelaksanaan yang tepat waktu, tepat salur, ekonomis, efektif, dan efisien. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan antara lain:
 - 1) Kepatuhan terhadap regulasi.
 - 2) Kesesuaian atas perencanaan dan penganggaran dengan pelaksanaan anggaran.
 - 3) Efisiensi Pelaksanaan Kegiatan.
 - 4) Efektifitas Pelaksanaan Kegiatan.

3. Orientasi Pada Kinerja.

- a. Orientasi perlu diarahkan pada pencapaian *output* dan *outcome*.
- b. *Output* adalah hasil performa baik berupa barang yang dihasilkan/ jasa layanan.
- c. *Outcome* adalah dampak/tujuan yang tercapai.

Pada dasarnya, anggaran yang dikelola dengan baik tidak hanya akan mencerminkan kualitas ekonomi yang baik, namun juga mencerminkan martabat suatu bangsa yang baik.

Menjaga Sensitivitas Asumsi Dasar Makro Ekonomi

Asumsi dasar ekonomi makro merupakan indikator utama ekonomi makro yang digunakan dalam menyusun berbagai komponen dalam postur APBN. Asumsi dasar ekonomi makro terdiri dari PDB, pertumbuhan ekonomi, inflasi y-o-y, nilai tukar rata-rata, suku bunga SPN 3 bulan, harga minyak rata-rata, *lifting* minyak realisasi, *lifting* gas. Karena digunakan sebagai indikator dalam penyusunan postur APBN, maka perubahan variabel asumsi dasar ekonomi makro dari yang semula ditetapkan akan mempengaruhi besaran pendapatan negara, belanja negara, defisit, dan pembiayaan anggaran dalam postur APBN tersebut. Perkembangan asumsi dasar ekonomi makro dalam postur APBN tahun 2010-2018 dapat dilihat dalam tabel 7.1.

Tabel. 7.1. Perkembangan ADEM 2014-2018

ADEM	2014	2015	2016	2017	2018
Pertumbuhan Ekonomi	6,0	5,8	5,3	5,1	5,4
Inflasi	5,5	4,4	4,7	4,0	3,5
Nilai Tukar	10.500	11.900	13.900	13.300	13.400
SPN	5,5	6,0	5,5	5,3	5,2
ICP (\$US)	105	105	50	45	48
Lifting Minyak	870	900	830	815	800
Lifting Gas	1.240	1.248	1.155	1.150	1.200

Sumber : Kemenkeu, 2014-2018

Asumsi dasar ekonomi makro dapat berubah akibat dipengaruhi kondisi perekonomian baik global maupun domestik. Untuk menangkap perubahan asumsi dasar ekonomi makro yang terjadi, maka digunakan angka sensitivitas APBN untuk melakukan perhitungan cepat postur APBN, perhitungan ini ditujukan untuk memberikan gambaran atas arah besaran defisit APBN pada tahun tersebut. Namun demikian, postur APBN yang sesungguhnya belum bisa berpatokan pada hasil perhitungan angka sensitivitas tersebut karena besaran dalam postur APBN selain dipengaruhi oleh asumsi dasar ekonomi makro, juga menampung berbagai kebijakan pemerintah (Nota Keuangan, 2017).

Tabel 7.2. Sensitivitas ADEM pada APBN

Uraian	2018 (+1%)					
	Pertumbuhan Ekonomi	Inflasi	SPN	Nilai Tukar	ICP	Lifting
A. Pendapatan Negara	12,6 – 16,9	10,4 – 14,0	-	3,8 – 5,1	3,4 – 3,9	1,6 – 3,0
a. Penerimaan Perpajakan	12,6 – 16,9	10,4 – 14,0	-	2,1 – 2,6	0,8 – 0,8	0,2 – 0,4
b. PNBPN	-	-	-	1,7 – 2,5	2,7 – 3,2	1,4 – 2,6
B. Belanja Negara	0,6 – 6,6	0,3 – 5,4	1,4 – 2,3	2,2 – 3,4	2,4 – 3,7	0,4 – 1,0
a. Belanja Pemerintah Pusat	0,2 – 1,5	0,1 – 1,5	1,4 – 2,3	1,6 – 2,1	1,9 – 2,4	0,1 – 0,3
b. Transfer Ke Daerah dan Dana Desa	0,4 – 5,1	0,2 – 3,9	-	0,5 – 1,3	0,5 – 1,2	0,3 – 0,7
C. Surplus/(defisit) Anggaran	10,2 – 12,0	8,6 – 10,1	(2,3) – (1,4)	1,7 – 1,7	0,3 – 1,0	1,2 – 2,0
D. Pembiayaan	-	-	-	(0,2) – (0,1)	-	-
Kelebihan/ Kekurangan pembiayaan	10,2 -12,0	8,6 – 10,1	(2,3) – (1,4)	1,5 – 1,6	0,3 – 1,0	1,2 -2,0

Sumber : Kementerian Keuangan, 2018

Selain berpengaruh terhadap besaran pendapatan dan pembiayaan negara dalam postur APBN, perubahan variabel asumsi dasar ekonomi makro juga berpengaruh terhadap perekonomian domestik, kawasan dan juga global. Perubahan pada asumsi kurs pada satu sisi akan berpotensi merubah penerimaan negara. Jadi penerimaan Negara dalam bentuk dolar akan lebih kecil atau lebih besar nilai rupiahnya karena perubahan asumsi tersebut. Begitu juga pada sisi lain, kewajiban-kewajiban dalam bentuk dolar seperti kewajiban bayar utang juga akan mengalami perubahan. Contoh lainnya tingkat ekspektasi inflasi yang juga akan mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonomi. Dimana berdasarkan teori pertumbuhan endogen disebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi hanya bergantung kepada satu variabel yaitu keuntungan dari kapital (*rate of return on capital*). Karena inflasi biasanya bersifat menurunkan jumlah keuntungan (*rate of return*), maka hal tersebut dapat mengurangi akumulasi kapital (*capital accumulation*) dan akibatnya menurunkan pertumbuhan ekonomi (Lubis, 2013). Karena itu pengelolaan sendi-sendi makro ekonomi harus menjadi perhatian serius dari pemerintah.

Optimalisasi Pendapatan Negara

Pendapatan negara merupakan hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Ada tiga jenis sumber pendapatan negara dalam APBN, yaitu: penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah. Pada umumnya, di berbagai negara, penerimaan pajak merupakan sumber pendapatan yang paling penting dan dominan untuk menyelenggarakan tugas-tugas negara dan pembangunan. Namun demikian, penerimaan negara bukan pajak juga merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang sangat penting (Kemenkeu, 2014). Pajak merupakan penerimaan negara terbesar yang

dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan salah satunya untuk pembangunan nasional. Pembangunan nasional yang merupakan rangkaian program pembangunan yang berkesinambungan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang termuat pada Undang-Undang Dasar 1945.

Berbagai langkah diterapkan oleh pemerintah dalam mencapai target perpajakan sebagai bagian dari peningkatan pendapatan negara tanpa mengganggu iklim investasi dunia usaha. Penting diperhatikan bahwa kebijakan perpajakan juga diarahkan untuk menjaga stabilitas ekonomi nasional dengan tetap mempertahankan daya beli masyarakat, meningkatkan daya saing dan nilai tambah industri nasional serta diarahkan pula untuk mengendalikan konsumsi barang kena cukai. Karena itu berbagai langkah yang dapat dilakukan adalah: a) meningkatkan perbaikan penggalan potensi perpajakan; b) melakukan perbaikan kualitas pemeriksaan dan penyidikan pajak; c) menyempurnakan sistem informasi teknologi; d) melakukan perbaikan kebijakan perpajakan nasional yang diarahkan bagi perluasan basis pajak; e) meningkatkan kegiatan sensus pajak nasional; f) meningkatkan pengawasan dan pelayanan di bidang kepabeanan dan cukai; g) meningkatkan pengawasan dan pelayanan di bidang kepabeanan dan cukai; h) ekstensifikasi cukai; i) menyesuaikan tarif PPnBM atas kelompok Barang Kena Pajak (BKP) yang tergolong mewah selain kendaraan bermotor; dan, j) pemberian insentif fiskal bagi kegiatan ekonomi strategis (Aditya, 2013).

Langkah atau kebijakan yang telah dilakukan untuk mewujudkan hal di atas adalah kebijakan *tax amnesty*. Kebijakan *tax amnesty* ditujukan untuk memberikan kesempatan kepada para wajib pajak yang mempunyai permasalahan menunggak hutang pajak. Hutang pajak disini adalah meliputi hutang pajak semua harta ataupun asset yang ada baik di dalam negeri ataupun di luar negeri. Pemberian *tax amnesty* merupakan upaya pemerintah menarik dana masyarakat yang selama ini menunggak di perbankan negara lain (Huslin, 2015). *Tax Amnesty* memiliki tujuan untuk mendongkrak pemasukan negara dari sektor pajak, yaitu terhadap mereka yang memiliki tunggakan pajak dan menyimpan uang di luar negeri diharapkan dapat kembali ke Indonesia dengan membawa keuangannya ke dalam negeri.

Belanja Negara

Mandatory Spending

Mandatory spending adalah belanja atau pengeluaran yang sudah diatur oleh undang-undang yang ditujukan demi pengurangan tingkat kemiskinan dan kesenjangan sosial. Fay dan Rodgers (2008), mendefinisikan *mandatory spending* diartikan program yang diwajibkan untuk dipenuhi dan didanai oleh Pemerintah dalam bentuk belanja. Belanja wajib yang harus disediakan oleh Pemerintah antara lain alokasi anggaran pendidikan, anggaran kesehatan, dan anggaran transfer ke daerah.

Sesuai dengan pasal 31 ayat 4 Undang Undang Dasar 1945 dimana disebutkan bahwa:

"negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional."

Kebijakan *mandatory spending* lain adalah amanat, Pasal 171 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% dari APBN di luar gaji. Dengan demikian, untuk setiap tambahan belanja Negara maka Negara harus mengalokasikan sekurang-kurangnya 5% dari tambahan belanja Negara tersebut di luar gaji untuk anggaran kesehatan.

Belanja Negara yang harus menjadi kendala dalam penyusunan APBN adalah transfer ke daerah dan dana desa. Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah menyatakan bahwa jumlah keseluruhan Dana Alokasi Umum ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Belanja wajib Pemerintah lainnya juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa Dana Otonomi Khusus (DOK) merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan, terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana Otonomi Khusus dimaksud berlaku untuk jangka waktu 20 tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.

Melalui UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN TA 2011, UU Nomor 22 Tahun 2011 tentang APBN TA 2012, UU Nomor 9 Tahun 2012 tentang APBN TA 2013, dan UU Nomor 23 Tahun 2013 tentang APBN 2014, disebutkan bahwa PDN Neto dihitung berdasarkan penjumlahan antara Penerimaan Perpajakan dan PNBK, dikurangi dengan DBH, anggaran belanja yang sifatnya diarahkan berupa belanja PNBK Kementerian Negara/Lembaga, subsidi pajak DTP, dan subsidi lainnya. Sedangkan berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2014 tentang APBN TA 2015 dinyatakan bahwa PDN dihitung berdasarkan penjumlahan

antara Penerimaan Perpajakan dan PNBPN, dikurangi dengan Penerimaan Negara yang Dibagihasilkan kepada Daerah.

Dengan adanya *mandatory spending* tersebut memang akan berdampak kepada keterbatasan ruang fiskal bagi pemerintah. Karena itu belanja pemerintah harus benar-benar selektif, efektif dan efisien. Dalam kondisi tersebut skala prioritas menjadi perhatian utama pemerintah. Skala prioritas harus ditujukan pada belanja yang mampu menciptakan *multifler effect* di masa mendatang, terutama pada peningkatan pertumbuhan ekonomi. Karena jika pertumbuhan meningkat dengan sendirinya akan meningkatkan penerimaan pemerintah.

Menjaga Defisit

Pengelolaan utang pemerintah dan defisit anggaran di Indonesia diatur dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dioperasionalisasikan dengan PP No. 23 Tahun 2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD dan jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan daerah serta Peraturan Menteri Keuangan No. 95/PMK.02/2007 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Mekanisme Pemantauan Defisit APBN, APBD dan Pinjaman.

Suatu negara dapat menyusun anggarannya secara seimbang apabila kondisi perekonomian normal. Kebijakan anggaran yang surplus dapat diaplikasikan jika terjadi perubahan kebijakan fiskal yang bersifat ekspansioner atau kontraksioner (Shone,1989:116). Selain itu, negara juga dapat menyusun penganggaran defisit. Dalam kondisi perekonomian berada pada posisi depresi, teori klasik ataupun neo klasik tak dapat menyelesaikan persoalan. Maka muncul faham Keynes yang menyatakan bahwa pada masa resesi, anggaran berimbang atau surplus tidak dapat diterapkan. Pemerintah haruslah menerapkan defisit anggaran. Kini, defisit anggaran diterapkan hampir di setiap negara.. Sejauh mana defisit anggaran penting untuk diterapkan akan tergantung pada keadaan/status ekonomi suatu negara.

Bagi negara yang sedang berkembang, utang merupakan salah satu sumber dana untuk membantu mempercepat proses pembangunan ekonomi negaranya. Pada PP No. 23 Tahun 2003 pasal 5 dinyatakan batas maksimal utang pemerintah yaitu sebesar 60 persen PDB. pengelolaan utang dan defisit anggaran yang berorientasi jangka panjang perlu diterapkan melalui konsep kaidah fiskal yang menjaga tingkat defisit anggaran sehingga mampu menjaga utang pemerintah stabil agar tercipta *fiscal sustainability* dan stabilitas perekonomian jangka panjang.

Dalam beberapa teori keuangan negara, ketahanan fiskal yang keberlanjutan (*fiscal sustainability*) dimaknai sebagai suatu kondisi dimana pemerintah mampu membuat kebijakan fiskal yang dapat menstabilkan kondisi perekonomian melalui *solvabilitas* keuangan jangka panjang (Balassone dan Franco, 2000). *Solvabilitas* mengacu pada kemampuan pemerintah untuk memenuhi kewajiban dalam menjalankan fungsi distribusi, alokasi, dan

stabilisasi (trilogi Musgrave). Untuk menjaga agar ketahanan fiskal dapat berlangsung secara berkesinambungan, pemerintah diharapkan menjaga arah kebijakan yang telah dilaksanakan selama ini dan mempertajam kebijakannya dengan langkah-langkah diantaranya (Hariyanto, 2018):

1. Menjaga pertumbuhan ekonomi dengan belanja negara yang optimal. Dalam hal ini konsumsi merupakan salah satu kontributor produk domestik bruto yang sangat besar yaitu 60%. instrumen APBN pada dasarnya dapat digunakan untuk menciptakan lapangan kerja. Salah satu bentuk pengeluaran negara yang dapat mendorong terciptanya lapangan kerja adalah pembangunan infrastruktur. Dengan meningkatnya lapangan kerja, akan mendorong konsumsi masyarakat dan secara tidak langsung akan menambah pendapatan negara dari sektor pajak. Optimalisasi belanja negara yang dilakukan pemerintah memang dikhawatirkan akan mereduksi pertumbuhan ekonomi. Namun dengan optimalisasi yang selektif dan mengarahkan belanja negara pada investasi jangka panjang seperti pembangunan infrastruktur justru akan memberi dorongan positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Optimalisasi belanja negara yang dilakukan oleh pemerintah diharapkan dapat menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka panjang.
2. Melanjutkan upaya optimalisasi pendapatan negara yaitu optimalisasi penerimaan pajak melalui program Amnesti Pajak saat ini memang belum seperti yang diharapkan. Namun masih tersedia waktu untuk mengajak semua pihak menyukseskan program ini. Selain itu, pemerintah juga perlu untuk terus mengusahakan agar *tax ratio* Indonesia terus meningkat. Peningkatan kontribusi BUMN juga perlu dilakukan terhadap penerimaan negara yang berasal dari deviden. Selain itu pemerintah dapat pula meningkatkan penerimaan yang berasal dari aset yang dimiliki berupa Barang Milik Negara (BMN), misalnya dengan mengelolanya secara lebih produktif.
3. Menjaga defisit APBN, yaitu langkah pemerintah untuk menjaga tingkat defisit dan total utang per PDB saat ini telah dijalankan dengan sangat baik. Sehingga tingkat defisit terjaga di bawah 3% per tahun dan total utang jauh di bawah batas tertinggi yaitu 60% PDB. Upaya pemerintah dalam menjaga defisit APBN perlu terus didukung dengan upaya optimalisasi pengeluaran, misalnya dengan menunda pengeluaran yang tidak menyebabkan pemerintah berada dalam posisi gagal bayar (*default*) atau mengurangi pengeluaran yang tidak prioritas. Langkah pelebaran defisit APBN diupayakan sebagai kebijakan terakhir untuk menjaga solvabilitas pemerintah

Peningkatan Pengawasan Pelaksanaan APBN

Pengawasan keuangan negara penting dilakukan sebagai upaya untuk memastikan bahwa APBN dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang. Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas

fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Pengawasan pelaksanaan intern terhadap Undang-Undang APBN dilakukan oleh Inspektorat Jenderal untuk lingkup masing-masing Kementerian/Lembaga dan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) untuk lingkup semua Kementerian/Lembaga. Instansi-instansi tersebut melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas penerimaan, penyimpanan, pengeluaran dan pembukuan uang, barang, piutang/kekayaan dan hutang negara. Pemeriksaan/pengawasan dilakukan secara periodik selama tahun anggaran berjalan. Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945, pengawasan ekstern dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Seperti halnya Inspektorat Jenderal dan BPKP, BPK mengadakan pemeriksaan/pengawasan atas penerimaan, penyimpanan, pengeluaran dan pembukuan uang, barang, piutang/kekayaan dan hutang negara. BPK ditetapkan dengan undang-undang tersendiri dan memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada DPR.

Penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan pemerintah dalam menjalankan fungsi stabilisasi, alokasi, dan distribusi yang tercermin dalam APBN. Namun demikian, terdapat fenomena penyerapan anggaran yang rendah yang disebabkan oleh berbagai faktor. Penyerapan anggaran yang rendah, menyebabkan dana tidak cepat tersalur kepada masyarakat, tidak tersalur ke sistem perekonomian, dan penerima manfaat tidak bisa menikmati hasil pembangunan yang dibiayai dari dana tersebut secara tepat waktu. Rasio realisasi terhadap anggaran mencerminkan terserapnya anggaran dalam melakukan berbagai program yang telah ditetapkan. Dengan pertimbangan ini maka kemampuan menyerap anggaran oleh pemerintah dapat menjadi indikator kinerja pemerintah dalam melaksanakan pemerintahannya.

Rendahnya penyerapan anggaran biasanya disebabkan oleh beberapa faktor berikut (Bappenas, 2012):

1. Manajemen Kelembagaan dan Kebijakan

- a. Keterlambatan penetapan POK yang biasanya terjadi pada anggaran yang berasal dari pusat, anggaran hibah, Dana alokasi khusus, DBHCHT maupun bantuan sosial lainnya. Turunnya anggaran yang tidak disertai dengan Petunjuk Operasional yang jelas menyebabkan PPK dan PPTK takut melaksanakan kegiatan sehingga menyebabkan penyerapan anggaran rendah.
- b. Kurangnya SDM yang memenuhi kualifikasi untuk menjadi pejabat pengadaan. Hal ini dapat menyebabkan pengelolaan dan penyerapan anggaran tidak berjalan dengan maksimal karena kurangnya kapasitas yang dapat mengelola anggaran secara tepat sehingga tingkat penyerapan tidak berjalan dengan baik.

2. Kebijakan

- a. Pemblokiran Anggaran, yaitu sesuai Peraturan Menteri Keuangan No: 112/PMK.02/2012 tanggal 3 Juli 2012, tentang Petunjuk Penyusunan

dan Penelaahan RKA-K/L, terdapat beberapa alasan sehingga alokasi anggaran diblokir yaitu belum ada persetujuan dari DPR terhadap rincian penggunaan dana yang dituangkan dalam RKA-K/L, dan kegiatan yang belum dilengkapi data pendukung, yaitu:

- 1) TOR (sepanjang ada perubahan substansi dari Proposal Inisiatif Baru);
 - 2) Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja (SPTJM);
 - 3) Perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara; dan,
 - 4) Rencana Bisnis dan Anggaran BLU.
- b. Perencanaan tidak sesuai dengan Anggaran. Hal ini terjadi karena perencanaan anggaran yang tidak matang sering sehingga menyebabkan anggaran belanja harus direvisi. Bahkan dalam pengajuan penyusunan anggaran yang tidak disertai dokumen pendukung yang memadai, seperti *Term of Reference* (TOR), Rencana Anggaran Biaya (RAB), dan lain-lain, menyebabkan anggaran yang diajukan diberi tanda bintang. Padahal, revisi dan "penghilangan" anggaran bertanda bintang memerlukan proses yang memakan waktu. Lebih parah lagi apabila revisi anggaran dilakukan beberapa kali, sehingga berakibat proses penyerapan belanja terhambat (Sudarwati dkk, 2017).
 - c. Kesalahan akun sehingga perlu di revisi. Ini terjadi karena dalam perencanaan anggaran biasanya masih terjadi kesalahan penggunaan akun belanja dalam DIPA. Kesalahan tersebut harus diperbaiki terlebih dahulu melalui proses revisi DIPA agar realisasi anggaran dapat dilaksanakan.
 - d. Reorganisasi K/L yaitu akibat adanya perubahan struktur organisasi terdapat kegiatan an yang telah dialokasikan menjadi tidak dapat dilaksanakan karena pada struktur yang baru tidak ada unit kerja yang mempunyai tupoksi sesuai dengan kegiatan tersebut.
3. Permasalahan Kultural
- a. Ketidaksiplinan pelaksanaan jadwal kegiatan antara rencana dan realisasi (*cash planning*). Ketidaksiplinan antara rencana dan realisasi menyebabkan anggaran yang telah dialokasikan menjadi tidak dapat terserap secara maksimal karena anggaran yang telah ditetapkan akan mengalami perubahan penggunaan.
 - b. Kebiasaan penyerapan anggaran akhir tahun. Jika penyerapan anggaran dilakukan di akhir tahun, artinya dengan waktu yang tidak begitu banyak kementerian dan lembaga dipaksa untuk menyelesaikan semua program yang tersisa guna menyerap semua anggaran agar mencapai seratus persen (Anfujiati, 2016).

Dalam hal pengawasan pelaksanaan APBN, DPR RI mengawasi pengelolaan dan tanggung jawab penggunaan keuangan melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK. Salah satu yang menjadi perhatian adalah komitmen pemerintah menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK. Selama periode 2015-2017 sebanyak 63.238 telah sesuai dengan rekomendasi atau sebesar 54,5% dengan nilai Rp24,96 triliun. Sementara itu yang belum sesuai dengan rekomendasi sebanyak 37.627 rekomendasi atau 32,4% dengan nilai Rp 67,31 triliun, rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti sebanyak 219 rekomendasi atau 0,2% dengan nilai Rp696,17 miliar. Sedangkan, rekomendasi belum ditindaklanjuti sebanyak 14.937 rekomendasi atau 12,9% dengan nilai Rp26,02 triliun (Kemenkeu, 2018).

Sementara itu Hingga Maret 2018, realisasi Belanja Bantuan Sosial mencapai Rp17,89 triliun (22,02 persen dari pagu APBN), tumbuh 87,56 persen dibandingkan realisasi periode yang sama di tahun 2016. Realisasi Bantuan Sosial tinggi terutama untuk penyaluran program-program perlindungan sosial, seperti percepatan penyaluran PKH dengan sasaran 10 juta keluarga (tahun sebelumnya 6 juta), serta dilakukannya pembayaran PBI di muka (sudah dilakukan pembayaran untuk 5 bulan dalam triwulan I), sebagai upaya untuk memperbaiki *cash flow* Dana Jaminan Sosial Kesehatan. Meningkatnya kinerja penyerapan anggaran Belanja Bantuan Sosial dan Subsidi tersebut menunjukkan komitmen Pemerintah yang senantiasa berupaya mengakselerasi pengentasan kemiskinan

PEMBENAHAN MANAJEMEN PENGELUARAN PUBLIK

Pengelolaan APBN pada dasarnya ditujukan agar pembiayaan dapat efisien, efektif dan ekonomis. Namun dalam prakteknya pengelolaan APBN terdapat penyimpangan-penyimpangan. Bagian ini akan menjelaskan tentang penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan APBN serta usaha yang dapat dilakukan untuk membenahi manajemen pengeluaran publik. Lembaga Transparency International merilis hasil survei Indeks Persepsi Korupsi (IPK) 2010. Sama seperti tahun 2009, IPK Indonesia tahun 2010 masih 2,8 dan berada di peringkat 110. IPK atau Corruption Perception Indeks (CPI) 2010 terhadap 178 negara tersebut dihasilkan dari 13 hasil sumber survei yang dilakukan oleh 10 institusi independen sejak Januari 2009 hingga September 201 dan peluncuran dilakukan secara serentak di seluruh negara pada 26 Oktober 2010 ini. IPK Indonesia tahun ini masih kalah dengan negara-negara tetangga, yang skor dan peringkatnya lebih baik, seperti: IPK Singapura berada di peringkat pertama dengan skor 9,3; Brunei Darussalam diperingkat 38 dengan skor 5,5; Malaysia berada di peringkat 56 dengan skor 4,4; Thailand berada di peringkat 78 dengan skor 3,5; dan, Myanmar berada di peringkat 176 dengan skor 1,4.⁸⁵

⁸⁵ "Indeks Korupsi Indonesia 2010 Stagnan Di Peringkat 10" (<http://www.tribunnews.com/2010/10/26/indeks-korupsi-indonesia-2010-stagnan-di-peringkat-110> , diakses 31 Oktober 2010)

Fenomena korupsi hampir terjadi di seluruh negara, terutama di negara-negara miskin dan berkembang, termasuk Indonesia. Ketika memperhatikan perkembangan korupsi di Indonesia, menuntun terhadap pemahaman bahwa korupsi sebagai sebuah fenomena dinamis karena mengungkapkan pola relasi antara kekuasaan dan masyarakat. Berkaitan dengan itu, korupsi dalam sejarah Indonesia sesungguhnya pernah diperdebatkan secara cukup hangat. Perdebatan ini dipicu oleh pernyataan Furnivall yang menyatakan bahwa Indonesia di masa kolonial sama sekali bebas dari korupsi. Tetapi pendapat itu dibantah oleh Smith bahwa praktek korupsi di Indonesia sesungguhnya telah terjadi sejak pemerintahan Hindia Belanda. Hal terpenting adalah terjadi peralihan kekuasaan ke tangan Gubernur Jenderal Belanda. Ini terjadi karena terjadi perubahan metode pembayaran dari upeti menjadi gaji bagi para aristokrat pribumi, sehingga mereka cenderung terdorong untuk menggunakan cara-cara yang tidak sah ketika ingin mempertahankan taraf hidup yang sudah menjadi kebiasaannya (Baswir, 2004).

Menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (2004), praktek korupsi menjadi semakin luas dan bersifat masif terjadi setelah Indonesia merdeka. Perhatian pertama diawali pada masa Soekarno, dimana pada waktu itu pemerintah menerapkan kebijakan Politik Benteng dengan cara memberikan bantuan kredit dan fasilitas kepada pengusaha-pengusaha pribumi. Program ini tidak melahirkan pengusaha pribumi yang tangguh, tetapi yang terjadi justru praktek korupsi (termasuk kolusi dan nepotisme). Pengusaha-pengusaha yang mendapatkan lisensi hanyalah pengusaha-pengusaha yang dekat dengan pemerintah dan kekuatan-kekuatan politik yang dominan. Kemudian juga kegagalan pemerintahan Demokrasi Terpimpin untuk mengatasi disintegrasi administrasi kenegaraan. Tetapi kenyataannya aparat negara tidak dapat bekerja dengan baik dan korupsi semakin merajalela. Korupsi yang terjadi ini merupakan dampak dari penyalahgunaan kebijakan negara dalam menjalankan pemerintahannya.⁸⁶

⁸⁶ Rahayu (2005) menjelaskan bahwa di bawah kepemimpinan Soekarno sudah dua kali dibentuk Badan Pemberantasan Korupsi yaitu Paran dan Operasi Budhi. Paran, singkatan dari Panitia Retooling Aparatur Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Keadaan Bahaya dan dipimpin oleh Abdul Haris Nasution serta dibantu oleh dua orang anggota yaitu Prof M Yamin dan Roeslan Abdulgani. Salah satu tugasnya adalah mengharuskan para pejabat pemerintah mengisi formulir yang disediakan. Dalam perkembangannya ternyata kewajiban pengisian formulir tersebut mendapat reaksi keras dari para pejabat. Alasannya, mereka tidak perlu menyerahkan formulir kepada Paran tetapi langsung menyerahkan ke Presiden. Pada akhirnya, usaha Paran ini mengalami *deadlock* karena kebanyakan pejabat berlindung di Presiden dan di sisi lain karena pergolakan di daerah-daerah yang memanas menjadikan tugas Paran akhirnya diserahkan kembali kepada pemerintah (Kabinet Juanda). Kemudian di tahun 1963 melalui Keputusan Presiden No 275 Tahun 1963, upaya pemberantasan korupsi kembali dilakukan. Nasution yang saat itu menjabat sebagai Menkohanam/Kasab ditunjuk kembali sebagai ketua yang dibantu oleh Wiryono Prodjodikusumo. Tugas mereka meneruskan kasus-kasus korupsi ke meja pengadilan. Lembaga ini di kemudian dikenal dengan "Operasi Budhi" dengan sasaran perusahaan-perusahaan negara serta lembaga-lembaga negara lainnya yang dianggap rawan praktik korupsi dan kolusi. Dalam prakteknya, Operasi Budhi mengalami hambatan. Sebagai contoh, untuk menghindari pemeriksaan, Dirut Pertamina mengajukan permohonan kepada Presiden untuk menjalankan tugas ke luar negeri sementara direksi yang lain menolak diperiksa dengan alasan belum mendapat izin dari atasan. Operasi Budhi dalam kurun waktu 3 bulan sejak dijalankan, uang negara yang dapat diselamatkan sebesar kurang lebih Rp 11 miliar. Tetapi karena dianggap mengganggu prestise Presiden, Operasi Budhi dihentikan. Soebandrio dalam suatu pertemuan di Bogor mengatakan,

Menyadari praktek korupsi tersebut, pada pidato kenegaraan di depan anggota DPR/MPR tanggal 16 Agustus 1967, Pj Presiden Soeharto menyalahkan rezim Orde Lama yang tidak mampu memberantas korupsi sehingga segala kebijakan ekonomi dan politik berpusat di Istana. Pidato itu dianggap memberikan isyarat bahwa Soeharto bertekad untuk membasmi korupsi. Karena itu, tak lama kemudian dibentuklah Tim Pemberantasan Korupsi (TPK) yang diketuai Jaksa Agung (Rahayu, 2005). Tetapi dalam perkembangannya, korupsi tersebut berlanjut pada masa kepemimpinan Presiden Soeharto di Masa Orde Baru dengan perkembangan yang semakin lebih parah. Indonesia sebagai negara berkembang telah menunjukkan pola korupsi negara berkembang. Adapun pola tersebut adalah korupsi yang terjadi telah menunjukkan korupsi yang tersistemik, seperti yang dijelaskan oleh MacIntyre (2003), McCreedy (2001), Syahrir (tanpa tahun) dan Djani (tanpa tahun). Selanjutnya Cole (2001) menjelaskan bahwa korupsi menjadi tersistem karena sebagai produk pemerintahan yang direkonstruksi dan dilakukan mulai dari pimpinan tertinggi sampai dengan level terbawah dari pemerintahan sebagai bagian integral dari sistem patronase rezim Soeharto⁸⁷. Dan menurut Masduki (2004), korupsi tumbuh subur selama rezim Orde Baru berkuasa sebab sangat dimungkinkan karena adanya sentralisasi kekuasaan ekonomi dan politik di tangan pemerintah (presiden) yang begitu besar tanpa adanya akuntabilitas. Kekuasaan yang dimiliki Soeharto pada waktu itu begitu absolut, sehingga *checks and balances* dalam sistem politik menjadi macet, karena lembaga legislatif dan yudikatif disubordinasi kekuasaan, serta kekuatan kontrol dari masyarakat tidak berfungsi.

Menurut Djani (tanpa tahun), dalam melihat perkembangan korupsi di Indonesia terutama pada masa Orde Baru adalah sangat penting untuk membedakan antara korupsi yang terkonsentrasi pada tingkat elit kekuasaan (*grand corruption*) dan korupsi yang dilakukan secara 'massal' oleh oknum-oknum pegawai negeri (*petty corruption*). Korupsi pada tingkat elit kekuasaan, biasanya lahir karena kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, salah satunya adalah pemberian kredit dan proteksi kepada pengusaha-pengusaha kroni. Sedangkan korupsi yang dilakukan oknum-oknum pegawai negeri umumnya berkaitan dengan berkaitan penganggaran, dan berkaitan dengan pelayanan publik yang bersinggungan langsung dengan masyarakat. Korupsi ini

"prestise Presiden harus ditegakkan di atas semua kepentingan yang lain". Karena itu dalam beberapa hari kemudian, Soebandrio mengumumkan pembubaran Operasi Budhi yang kemudian diganti namanya menjadi Kotrar (Komando Tertinggi Retooling Aparat Revolusi) dengan Presiden Sukarno sebagai ketuanya yang dibantu oleh Soebandrio dan Letjen Ahmad Yani. Meskipun pada akhirnya usaha pemberantasan korupsi ini mandeg (Rahayu, 2005).

⁸⁷ Pada bulan Januari 1970 beberapa organisasi mahasiswa Indonesia turun ke jalan-jalan untuk memprotes korupsi yang terjadi di dalam tubuh pemerintahan. Presiden Soeharto pada saat itu segera mengumumkan pembentukan Komisi IV, dimana mantan Wakil Presiden M. Hatta ditunjuk sebagai penasehat presiden untuk tersebut. Setahun kemudian dibuat UU No. 3 tahun 1971 tentang pemberantasan korupsi, tetapi undang-undang tersebut tidak berfungsi seperti yang diharapkan. Meskipun dalam sistem politik yang diterapkan oleh Indonesia mengenal lembaga kontrol pemerintahan, seperti DPR, BPK, ataupun Kejaksaan Agung dan Badan Penertiban Aparatur Negara, akan tetapi lembaga-lembaga tersebut tidak berfungsi sebagai mana mestinya (Masyarakat Transparansi Indonesia, 2004).

lebih mengarah kepada penyalahgunaan hak dan kewajiban terhadap objek atas keuangan negara.

Perkembangan korupsi terus berlanjut pada masa reformasi, baik pada masa Habibie, Abdurrahman Wahid maupun Megawati. Ironisnya, pemberantasan korupsi pada masa Habibie⁸⁸ merupakan salah satu agenda yang diperjuangkan oleh gerakan reformasi 1998. Pemberantasan ini bermakna mengusut praktek KKN yang telah dilakukan oleh Soeharto dan kroninya di masa Orde Baru serta menciptakan pemerintahan yang bersih dari KKN di masa yang akan datang, tetapi kenyataannya Presiden Habibie tidak mampu memenjarakan Mantan Presiden Soeharto dan para kroninya. Kasus Mantan Presiden Soeharto sendiri diduga melakukan tindak korupsi di tujuh yayasan (Dakab, Amal Bakti Muslim Pancasila, Supersemar, Dana Sejahtera Mandiri, Gotong Royong, dan Trikora) dengan nilai sebesar Rp 1,4 triliun (Tempo, 2003).

Kemudian pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid⁸⁹, pun tidak menunjukkan keberhasilan, malahan terjerembab dalam kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*⁹⁰. Begitu juga di era pemerintahan Megawati praktek korupsi terjadi, dan menurut Nursidin (2004), korupsi bukannya semakin menyusut tapi justru semakin parah. Bahkan kasus belakangan yang muncul adalah korupsi dengan jumlah yang sangat besar dengan terbongkarnya kasus mantan pegawai pajak Gayus H. Tambunan dan Bahasyim Assyafii.

Tabel 7.1. Kronologi Korupsi APBN

Tanggal	Kasus	Kerugian
15 Februari 1979	Di berbagai departemen	Lebih dari 29,8 miliar
24 April 1986	Termasuk APBN	Total Rp63,2 miliar
22 November 1993	Tingkat kebocoran dana pembangunan	Sekitar 30 persen atau Rp8 triliun
29 Desember 1994	Penyalahgunaan dana inpres desa tertinggal (IDT) di Sulawesi Utara	-
30 Januari 1996	Sejumlah kasus korupsi terjadi di	Rp895,453 miliar

⁸⁸ Pada masa rezim Habibie, beberapa perangkat hukum yang mengatur soal pemberantasan dan menciptakan aparat pemerintahan yang bersih adalah: TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN; UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN; UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Anti Korupsi); dan, Inpres No. 30 tahun 1998 tentang pembentukan komisi pemeriksa harta pejabat. Pada masa rezim Habibie pula lahir gagasan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi.

⁸⁹ Pada masa rezim Abdurrahman Wahid berbagai kebijakan pemberantasan korupsi mendapat perhatian, misalnya melalui Keppres No 44 tahun 2000 tertanggal 10 Maret 2000 dibentuk Lembaga Ombudsman yang berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara. Kemudian berdasarkan kesepakatan Letter of Intent (LOI) antara Pemerintah RI dan IMF serta pasal 27 UU No. 31 tahun 1999 maka Kejaksaan Agung membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tim Gabungan ini tidak berfungsi secara efektif dikarenakan kedudukannya yang dibawah Jaksa Agung dan tidak diberikan kewenangan yang luas dalam melakukan penyidikan dan penyelidikan kasus-kasus korupsi. Selanjutnya berdasarkan pasal 10 UU No 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan bebas KKN maka Presiden membentuk komisi Pemeriksa Kekayaan, yang kemudian dikenal dengan nama KPKPN (Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara), (Masyarakat Transparansi Indonesia, 2004).

⁹⁰ Pansus Buloggate-Bruneigate berkesimpulan, bahwa Presiden Abdurrahman Wahid mengetahui dan terlibat dalam kasus penyelewengan dana Yanatera Bulog senilai Rp35 milyar.

	sembilan departemen dan kantor menteri	
13 Februari 1996	Kebocoran uang negara di Departemen Kesehatan	Rp3 miliar
22 Juli 1998	Penyelewengan dana bantuan proyek pendidikan dari Overseases Economic Cooperation Funds (OECF) Jepang.	Rp3,3 miliar
Tahun 2000	Penyimpangan dana BLBI dan dana reboisasi	Rp149,4 triliun
9 Mei 2001	Penyelewengan dana APBD Jabar	Rp26 miliar dari APBD, Rp2 miliar dari pajak penerangan jalan umum dan Rp10 miliar dari dana BAZIS
26 November 2001	APBN	Dugaan 40 persen DAU diselewengkan
25 Februari 2002	Termasuk APBN	Rp387 triliun
8 Desember 2003	Rekapitulasi penyelewengan dana APBN	Rp305,5 triliun
21 September 2004	APBN Tahun 2004	Rp3 triliun
22 september 2004	Termasuk APBN	Rp37,3 triliun
Tahun 2006	Penyelewengan dana penanganan virus flu burung	Rp52 miliar
Tahun 2008-2009	Fasilitas pendanaan jangka pendek Bank Century	Rp7,4 Triliun
Tahun 2011-2012	Korupsi e ktp	Kerugian Negara berdasarkan KPK Rp2,3 Triliun
Tahun 2012-2013	Korupsi Hambalang	Kerugian Negara berdasarkan BPK sebesar Rp706 miliar

Sumber: "Uang Negara Mudah Menguap," Kompas (2004b), B

Menyimak perkembangan korupsi dari rezim ke rezim, yang memperlihatkan kesinambungan atau istilah Joedono, "tak ada perbedaan signifikan dalam persentase penyimpangan anggaran pada masa H.M. Soeharto, B.J. Habibie, Gus Dur, dan Megawati". Menurut Cole (2001) terjadinya kesinambungan korupsi ini, bisa terjadi karena para pemain baru (politisi atau birokrasi) masih mempunyai hubungan dengan korupsi lama. Dalam hal ini Syahrir (tanpa tahun) menjelaskan bahwa gerakan reformasi telah gagal dan tidak mampu memotongnya di tengah jalan, sehingga korupsi terus tetap ada meskipun presiden Soeharto sudah diganti. Selain karena sistem dan struktur, juga karena orang-orang yang dulu pro-reformasi kini telah masuk ke dalam sistem yang korup.

Mengenai perkembangan korupsi di Indonesia, justeru yang lebih menarik adalah korupsi di era reformasi. Karena jika pada masa Orde Baru kebocoran uang negara masih 30 persen, setelah reformasi bergulir tahun 1998 indikasi korupsi justeru semakin mencemaskan. Berdasarkan laporan terakhir dari BPK, penyimpangan keuangan negara sudah mencapai Rp166,53 triliun dan 62,70 juta dolar AS atau sekitar 50 persen (Kompas, 2004a:37). Pada masa reformasi juga, pelaku korupsi selain yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif) juga

dilakukan oleh legislatif.⁹¹ Kasus korupsi di DPR misalnya divestasi Bank Niaga yang ditandai dengan terjadinya bagi-bagi uang kepada anggota DPR.⁹² Contoh perkembangan korupsi disajikan dalam tabel 7.1.

Kondisionalitas dan Pola Korupsi

Mengapa korupsi yang bersumber dari keuangan negara atau anggaran publik (APBN) masih saja terus terjadi. Menurut Khudori (tanpa tahun), setidaknya ada tiga pengertian yang salah terhadap anggaran publik. *Pertama*, anggaran adalah persoalan rumit dan jelimet. Untuk dapat memahaminya, seseorang harus memiliki kecakapan dan tingkat pendidikan tertentu. Memang tak mudah untuk mementahkan anggapan tersebut, karena anggaran sendiri memiliki struktur, sistem dan mekanisme yang biasanya hanya bisa dimengerti oleh orang dengan kecakapan khusus. Anggapan ini diperparah dengan rendahnya (sulitnya) akses terhadap dokumen-dokumen yang terkait dengan anggaran, sehingga semua orang tidak dapat memiliki data tersebut. *Kedua*, anggaran diartikan hanya sebatas urusan proyek-proyek pembangunan dan sumber-sumber keuangannya. Adanya anggapan ini akan berdampak kepada keengganan pemerintah untuk keluar dari kungkungan indikator-indikator agregat yang lebih kerap mengaburkan implikasinya pada kelompok masyarakat yang rentan. Sehingga tak jarang (bahkan kerap), kaum miskin dan warga rentan justru seringkali menjadi korban dari implikasi anggaran. *Ketiga*, anggapan bahwa anggaran adalah urusan yang boleh dan harus dimonopoli pemerintah. Dalam kenyataannya, sejak merdeka sampai sekarang, diakui atau tidak, pemerintah telah menempatkan anggaran sebagai sebuah persoalan yang sangat eksklusif di wilayah monopoli kekuasaan tanpa ruang keterlibatan bagi masyarakat. Akibat tiga kondisi tersebut menyebabkan proses anggaran menjadi tidak transparansi sehingga praktek korupsi sangat mudah untuk dilakukan.

Selanjutnya menurut Husodo (2004), praktek korupsi sendiri dapat terjadi karena sifatnya yang partikelir dan kolaboratif. Gejala korupsi partikelir, yaitu praktek korupsi yang muncul atas inisiatif sendiri mengingat posisi, kedudukan dan wewenangnya yang memberikannya peluang besar untuk melakukan

⁹¹ Berikut pengakuan sebagian anggota DPR dari PDIP Julius Usman saat ditanya tingkat korupsi di DPR Pusat oleh Pontianak Post 14 September 2004.

"Hampir di setiap komisi ada oknum anggota DPR yang melakukan korupsi. Apakah komisi kering atau basah sebutan komisi yang membidangi masalah ekonomi, keuangan dan perbankan. Pelakunya pun beragam, bisa perorangan maupun ramai-ramai Tapi, jangan harap mudah diketahui umum, "Korupsi di DPR Pusat terjadi hampir merata di semua komisi. Soal modus korupsi, atau suap menyuap di lingkungan anggota DPR, Julius tak begitu tahu. Tapi, dari mulut ke mulut sudah menjadi rahasia umum kalau ada pertemuan antara DPR dengan pimpinan lembaga pemerintah yang membahas soal anggaran, Keppres, atau peraturan pemerintah (PP) di luar kantor DPR patut dicurigai ada indikasi suap. "Di situ lah terjadi deal yang tak bisa dicapai di kantor DPR. Tentunya ada pelicinnnya," ungkap Julius sendiri mengaku pernah ditawari uang suap oleh mitra kerja Komisi II agar mendukung keinginannya lembaga tadi. Tapi, oleh Julius ditolaknya. Tapi, saat ditanya dalam kasus apa? Julius enggan menjelaskan. "Tidak enak lah menyebut instasinya," ungkap Julius. Praktik korupsi di Senayan juga dibenarkan anggota DPR lainnya, Haryanto Taslam".

⁹² "Tetapi karena uang itu ditolak oleh Meliono Suwondo dan Indira Damayanti. Akhirnya terbongkarlah kasus tersebut dan dilaporkan ke Polri Namun kami tidak tahu kelanjutan kasus itu". (Hasil wawancara suaramerdeka.com dengan Danang Widoyoko, dimuat dalam suaramerdeka.com, 20 Juni 2004).

korupsi. Sedangkan korupsi kolaboratif adalah praktik korupsi yang sifat kolusif, yang melibatkan dua lembaga, misalnya antara lembaga legislatif dengan eksekutif. Menurut (Garamfalvi, tanpa tahun), korupsi yang bersifat kolaboratif ini bisa terjadi pada keuangan negara juga tidak bisa terlepas dari sisi proses anggaran sendiri mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaannya. Perencanaan disini termasuk ketika pembahasan di DPR yang mana tertutup untuk publik.

Penjelasan lebih komprehensif mengenai kondisi yang bisa menimbulkan korupsi atau menciptakan rangsangan korupsi pada keuangan negara, yaitu menurut Susan Rose-Ackerman seperti yang dikutip oleh Djani (tanpa tahun) terdapat lima kategori paling penting, yaitu:

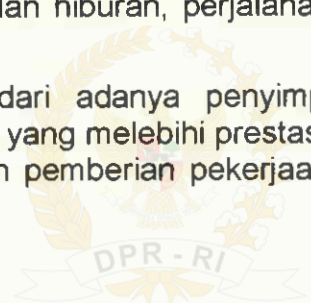
1. Pemerintah makin dibebankan dengan pengalokasian keuntungan pada individu dan perusahaan yang menggunakan kriteria hukum.
2. Para pejabat sektor publik mungkin mendapatkan insentif yang kecil untuk melakukan pekerjaannya secara baik dan karenanya sogokan dijadikan sebagai pendapatan bonus.
3. Perusahaan swasta dan individu berupaya mengurangi biaya yang dibebankan pada mereka oleh pemerintah (pajak, bea dan cukai); dengan melakukan sogok memperkecil biaya-biaya yang seharusnya dibayar kepada pemerintah.
4. Pemerintah memberikan kemudahan keuangan maupun fasilitas yang sangat besar pada pengusaha melalui proteksi, pelelangan, privatisasi, dan pemberian konsensi.
5. Sogokan dapat mengganti bentuk hukum (contohnya dalam pelanggaran lalu lintas) dan mempengaruhi kebijakan politik dan jual beli suara untuk memperoleh jabatan.

Kemudian bagaimana pola korupsi pada keuangan Negara? Kategori korupsi pada keuangan Negara berdasarkan buku panduan Transparency International (2002), seperti dikutip Dedi Muhtadi dalam Kompas (2004a) adalah:

1. Mengelapkan barang milik lembaga, swastanisasi anggaran pemerintah, menipu dan mencuri;
2. Menggunakan uang yang tidak tepat, memalsukan dokumen dan menggelapkan uang, mengalirkan uang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak dan menyalahgunakan keuangan;
3. Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah dan surat izin pemerintah;
4. Manipulasi peraturan, pembelian barang persediaan, kontrak dan pinjaman uang;
5. Menghindari pajak, meraih laba secara berlebihan;

6. Menjual pengaruh, menawarkan jasa perantara, konflik kepentingan; dan,
7. Menerima hadiah, uang jasa, uang pelicin dan hiburan, perjalanan yang tidak pada tempatnya⁹³.

Menurut BPKP korupsi dapat diketahui dari adanya penyimpangan prosedur pengadaan barang dan jasa, pembayaran yang melebihi prestasi kerja, pekerjaan fiktif, pemalsuan dokumen, *mark-up* dan pemberian pekerjaan pada pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa.



Sumber Korupsi

Sumber korupsi, selain dari perpajakan juga berasal dari PNBPN. Contoh kasus, dari hasil pemeriksaan BPK kerap kali menemukan permasalahan pengelolaan PNBPN yang dapat dilihat pada Ikhtisar Hasil Pemeriksaan BPK. Misalnya semester II Tahun 2006 BPK menemukan pengelolaan PNBPN tidak transparan dan tidak akuntabel dan terdapat 3 temuan yang cukup signifikan. *Pertama*, PNBPN pada 7 Kementerian Negara/Lembaga belum disetor ke kas negara sebesar Rp24,51 triliun dan US\$754,05 ribu masih tersimpan di rekening Bendahara Penerima masing-masing Kementerian Negara/Lembaga dan rekening antara. *Kedua*, penagihan tunggakan PNBPN pada 10 Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp19,93 triliun dan US\$553,30 juta belum optimal. *Ketiga*, PNBPN Tahun Anggaran 2006 pada 6 Kementerian Negara/Lembaga sebesar Rp3,52 triliun digunakan langsung tanpa melalui mekanisme APBN. Kemudian pada Semester II Tahun 2008, BPK kembali menemukan adanya kekurangan penerimaan Rp320 miliar dan US\$26 juta di bidang manajemen kehutanan, selain itu juga berdasarkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan tambang batu bara ditemukan adanya kekurangan penerimaan sebesar Rp2,55 triliun dengan 42 kasus.⁹⁴

Temuan lainnya adalah pemeriksaan atas pelaksanaan Kontrak Kerja Sama Minyak dan Gas Bumi (KKS Migas) juga mengakibatkan kekurangan penerimaan sebesar Rp14,58 triliun. Adanya kekurangan penerimaan berdasarkan ketentuan Pasal 10 PP No. 29 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penentuan Jumlah, Pembayaran, dan Penyetoran PNBPN yang Terutang, Pimpinan Instansi Pemerintah akan menerbitkan penetapan atas kekurangan tersebut, dan wajib untuk dilunasi dengan ditambah sanksi administrasi berupa denda sebesar 2% (dua persen) per bulan dari kekurangan tersebut untuk paling lama 24 (dua puluh empat) bulan sejak PNBPN yang terutang.⁹⁵

⁹³ Mengenai ini diadopsi dalam UU No. No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, karena penerimaan berupa komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh negara/daerah adalah hak negara/daerah (Pasal 16 ayat 4). Ini suatu terobosan karena dasar hukumnya jelas. Selama ini disinyalir komisi atau potongan dan bentuk lain lebih banyak dinikmati oleh Pejabat yang berwenang atas itu, sehingga ini pula yang menjadikan pendapatan seorang pejabat melebihi dari gaji dan tunjangan-tunjangan yang diterima setiap bulannya.

⁹⁴ "Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)." (<http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/TentangPNBP.pdf>, diakses 11 September 2010).

⁹⁵ *Ibid*.

Manajemen Pengeluaran Publik

Dengan lahirnya 3 paket UU bidang keuangan negara berarti tuntutan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara semakin meningkat. Pada dasarnya akuntabilitas, transparansi dan kepatuhan terhadap peraturan perundangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah merupakan inti *Good Governance* dan *Clean Government*. Karena itu kaidah dalam pengelolaan keuangan negara harus bersifat proporsionalitas dan transparan. Proporsionalitas artinya alokasi keuangan negara pada setiap sektor/bidang pemerintahan dilakukan secara proporsional sesuai dengan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Sedangkan transparan menghendaki agar alokasi anggaran setiap satuannya/sektor/bidang pemerintahan dilakukan secara transparan, standar penerimaan/tarif pungutan dan standar pengeluaran harus diketahui oleh publik. Transparansi juga menghendaki agar semua penerimaan/pengeluaran negara tercakup dalam APBN, yang disetujui oleh DPR.

Dengan adanya korupsi pada keuangan negara lantas menimbulkan pertanyaan bagaimana langkah efektif dalam menanggulangi korupsi agar tercipta akuntabilitas dan transparansi. Selama ini berbagai langkah sudah ditempuh termasuk pembentukan Komisi independen yang bertugas memberantas KKN seperti KPK (sebelumnya KPKPN) tetapi kasus-kasus korupsi tidak begitu saja teratasi. Dalam menerapkan kebijakan pemberantasan korupsi pada keuangan negara di Indonesia, memang sudah banyak saran dan pendapat dan kajian dari berbagai disiplin ilmu. Banyak pendekatan yang digunakan baik dari sisi permintaan maupun penawaran. Pada sisi permintaan, misalnya dengan: memperbaiki regulasi dan otorisasi yang memungkinkan terjadinya korupsi; perbaikan sistem perpajakan; dan penghapusan berbagai provisi atas barang dan jasa di bawah harga pasar. Sedangkan dari sisi penawaran, misalnya: memperbaiki sistem kelembagaan sehingga perilaku korup dari birokrasi berkurang; meningkatkan kesejahteraan birokrasi; meningkatkan kontrol atas institusi; dan, meningkatkan transparansi dari peraturan dan hukum. Baswir (2004) mengajukan beberapa agenda strategis yang perlu dilakukan untuk mewujudkan hal itu adalah: *pertama*, penghapusan dana nonbujeter; *kedua*, penyerahan sebagian sumber pendapatan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; *ketiga*, debirokratisasi pengelolaan BUMN; *keempat*, penyerahan sebagian aset pemerintah untuk dikelola oleh masyarakat, dan *kelima*, pembukaan peluang bagi organisasi masyarakat yang bergerak dalam bidang pelayanan publik untuk turut mengelola belanja daerah.

Agenda strategis yang dimaksud pada dasarnya adalah bagaimana menerapkan manajemen pengeluaran publik atau *public expenditure management* (PEM), terutama yang berkaitan dengan APBN. Dengan konsep siklus anggaran yang dianut Indonesia, yaitu penetapan APBN, penambahan dan perubahan APBN, serta Perhitungan Anggaran. Disana memungkinkan anggaran mengalami perubahan-perubahan dari pada target yang ditetapkan. Ketidaksesuaian target ini memperlihatkan, bahwa cenderung terjadinya

pembengkakan-pembengkakan dalam anggaran terutama pada sisi pengeluaran. Penerapan PEM sendiri sebenarnya melengkapi dari apa yang sudah dirumuskan dalam Paket UU Keuangan Negara karena menurut Schick (1999) merupakan langkah dalam pencapaian keluaran belanja negara yang efisien sehingga pada awal perencanaan membutuhkan informasi, baik pengeluaran maupun penerimaan. Karena itu menurut Campos dan Pradgan (1997) dalam alokasi anggaran hal yang harus diperhatikan, yaitu disiplin fiskal secara agregat; *kedua*, efisiensi alokasi; dan *ketiga*, efisiensi operasional.

Dalam penerapan disiplin fiskal secara agregat diawali dengan perencanaan anggaran berupa besaran total anggaran yang akan dilakukan. Total anggaran ini dibuat berdasarkan kerangka disiplin fiskal, yaitu adanya prinsip rasionalitas. Karena itu pengajuan anggaran yang tidak realistis harus dihindari. Tidak realistis ini dapat dilihat dari besarnya proposal pembiayaan, yang bisa disebabkan karena *mark up*. Karena itu sistem informasi sangat mendukung dalam menerapkan disiplin fiskal ini.

Dalam pelaksanaannya anggaran yang tidak efisien dapat dilihat dari adanya anggaran yang tersembunyi (*hidden budget*), yang biasanya muncul pada akhir tahun anggaran. Fenomena ini selalu dijumpai di setiap departemen. Salah satunya adalah keluarnya SPJ fiktif bagi para pejabat. Ini timbul karena bila anggaran yang diajukan sebelumnya tidak bisa dicapai maka plapon anggaran tahun berikutnya akan dikurangi. Karena itu persebaran anggaran seharusnya konstan atau mendekati konstan setiap bulan anggarannya, sehingga tidak menumpuk pada akhir tahun, yang dapat digunakan untuk memunculkan anggaran yang dibuat-buat (fiktif). Hal ini juga akan berdampak kepada semakin pemerataan sebaran masuknya sumber penerimaan.

Ketidakefisienan juga terlihat dari adanya anggaran berulang. Pengulangan anggaran, dalam tarap tertentu bisa ditolerir, terutama yang disebabkan karena oleh ketidakstabilan politik, misalnya anggaran MPR untuk Sidang Istimewa yang digelar dalam waktu yang relatif singkat. Pengulangan juga bisa dipengaruhi oleh adanya ketidakstabilan ekonomi, misalnya tidak menutup kemungkinan penerbitan obligasi, yang bunganya dibebankan pada anggaran sebagai akibat kebijakan sektor moneter *volatile*. Berhadapan dengan kondisi keuangan yang terbatas, maka sistem plapon sangat dianjurkan, dan pemerintah tidak mudah mengakomodasi rencana pembiayaan. Karena disamping berakibat pada pembengkaknya anggaran juga menunjukkan bahwa perencanaan anggaran tidak digarap secara serius dan juga kecurigaan bahwa pembengkakan anggaran karena adanya *mark-up*.

Efisiensi alokasi dimaksudkan bahwa pembelanjaan harus didasarkan pada prioritas pembiayaan dan lebih mengutamakan program-program yang menyentuh langsung terhadap masyarakat⁹⁶. Sistem anggaran, dengan

⁹⁶ Menurut Samuel (1998) seperti yang dikutip Andriono (tanpa tahun), tujuan pemantauan prioritas adalah memantau apakah prioritas kebijakan efektif untuk kepentingan rakyat banyak atau tidak. Bagi Indonesia dan bagi daerah-daerah kabupaten atau kota dan propinsi di Indonesia prioritas anggaran publiknya hingga 70-80%-nya digunakan untuk membiayai gaji dan fasilitas birokrasinya sedangkan yang kembali kepada rakyat dalam bentuk anggaran pembangunan baru 30-20% saja (Andriono, tanpa tahun).

keterbatasan keuangan harus memungkinkan terjadinya realokasi dari yang prioritas rendah ke tinggi, dan dari program yang tidak efektif ke yang lebih efektif. Dalam efisiensi alokasi ini anggaran dipersiapkan tidak hanya memperhitungkan jangka pendek, tetapi juga jangka menengah, terutama implikasi yang mungkin timbul dari kegiatan suatu proyek baru. Efisien alokasi harus menghindari perencanaan yang bersifat *escapist planning*, yaitu suatu perencanaan muluk-muluk, terlebih dengan nilai proyek yang diduga *mark-up*.

Terakhir efisiensi operasional, maksudnya dalam pelaksanaan teknis dilapangan, departemen/unit pelaksana yang menghasilkan pemasukan bagi anggaran harus menghasilkan barang-barang dan jasa pada harga yang memungkinkan dicapainya keuntungan efisiensi terus menerus dan kompetitif sesuai dengan harga pasar. Selanjutnya harus dihindari hal-hal yang bersifat inefisiensi, misalnya *compensatory spending*, yaitu pembelanjaan yang bersifat kompensasi-kompensasi sebagai akibat dari suatu kebijakan. Terkecuali kompensasi dalam pengertian realokasi anggaran, yang sebelumnya memang sudah direncanakan dalam rancangan anggaran.

Ketidakefisienan operasional juga sering disumbang oleh adanya *disappearing budget*, yaitu sumber-sumber untuk membiayai operasional tidak menentu. Juga dihindari anggaran yang terlalu rinci dan kaku (*detailed and rigid budget*). Kekakuan dan mendetilnya suatu anggaran hanya berlaku diatas kertas adalah baik, tetapi dalam pelaksanaanya sangat fleksibel, sehingga memungkinkan adanya penyelewengan anggaran. Dan ini sudah terbukti di setiap audit BPK, yang mana ketidak tepatan sasaran pembiayaan sangat mendominasi hampir di semua departemen/lembaga.

Ketidakefisienan juga dapat dihindari dengan tidak menerapkan gaya *informal management*, dalam pengelolaan anggaran. Manajemen informal ini timbul karena pola birokrasi yang terjebak dalam gaya kepemimpinan primordial. Sudah saatnya dalam pengelolaan anggaran menerapkan pola manajemen formal, sesuai dengan aturan kepegawaian yang berlaku di pemerintahan, atau gaya kepemimpinan *private management* dalam perusahaan negara. Hal ini dapat menghindari dari korupsi yang bersifat partikelir yang akan melibatkan bawahannya sebagai konsekuensi dari struktur birokrasi yang hierarkis dimana mereka merupakan anak buah yang wajib mematuhi, melaksanakan dan mengamankan pimpinan/atasan.

BAB DELAPAN

PENUTUP: DARI PENGALAMAN MENUJU AGENDA KEDEPAN

DINAMISASI PENGELOLAAN APBN

Pengelolaan APBN di Indonesia dalam perkembangannya tidak dapat lepas dari praktek pengelolaan anggaran pada zaman Hindia Belanda. Dari pengalaman tersebut dapat ditarik beberapa konsepsi-konsepsi penting, yaitu:

1. Dari segi perencanaan pada dasarnya sudah berpikir jauh kedepan dimana perencanaan anggaran memuat rencana anggaran untuk tujuh tahun kedepan. Prinsip ini diadopsi kembali dalam perencanaan anggaran yang berbasis kinerja sekarang ini.
2. Penetapan anggaran menggunakan instrumen undang-undang. Prinsip ini tetap digunakan semenjak kemerdekaan sampai sekarang ini.
3. Rancangan anggaran dapat diadakan perubahan oleh Dewan Rakyat karena Dewan mempunyai Hak Amendemen. Prinsip ini tetap dianut sampai sekarang bahkan menjadi muatan dalam UUD 1945.
4. Untuk mengawasi pelaksanaan anggaran negara dibentuk suatu badan khusus, yaitu *Algemene Rekenkamer* dengan *Staten General*. Tradisi ketatanegaraan ini ternyata kemudian dianut dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

Selama sejarah Indonesia, pasca kemerdekaan, undang-undang yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara adalah:

1. UU No.12 Tahun 1955 tentang Penetapan Undang-undang Darurat No.3 tahun 1954 tentang Mengubah "Indonesische Comptabiliteitswet (Stbl.1927 NO.419) dan Indonesische Bedrijventwet (Stbl 1927 No.419) Sebagai Undang-undang. Undang-undang ini mengubah UU Darurat No.3 Tahun 1954 sebagai undang-undang.

2. UU No.9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 "Indische Comptabiliteitswet (Stbl.1925 No.448) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No.3 Darurat 1964.
3. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
4. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
5. UU No.15 Tahun 2000 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam perkembangan pengelolaan APBN Indonesia menunjukkan kedinamisan. Hal ini terlihat dari adanya perubahan-perubahan peranan kelembagaan dan perubahan-perubahan dalam hubungan kelembagaan. Dari uraian pembahasan sebelumnya terlihat bahwa APBN merupakan bagian dari produk politik, artinya dinamisasi kehidupan politik berpengaruh terhadap bagaimana APBN dikelola. Pada masa Orde Lama, meskipun konsitusi mengharuskan bahwa APBN ditetapkan dalam sebuah undang-undang, tetapi kenyataannya APBN untuk tahun 1952,1953 dan 1958 dijalankan bukan dalam bentuk undang-undang. Hal ini memperlihatkan bagaimana dominasi Soekarno dalam panggung politik padahal pemerintah dalam penyusunan APBN secara konstitusional tidak begitu kuat dibandingkan lembaga DPR, tetapi dalam pelaksanaannya justru Pemerintahlah yang lebih kuat. Begitu juga pada masa Orde Baru, meskipun keteraturan dan ketertiban dalam APBN semakin kuat tetapi begitu kuatnya dominasi pemerintah (Soeharto) dibandingkan DPR, sehingga pada waktu itu DPR dicap sebagai *rubberstamps* pemerintah.

Namun, pada era reformasi sekarang ini DPR mulai memainkan peran penting karena DPR selalu merubah setiap usulan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah. Sedangkan DPD meskipun dijamin oleh UUD 1945 tetapi perannya dalam APBN masih terbatas. Namun demikian hubungan DPR dan DPD terhadap fungsi APBN semakin menunjukkan hubungan yang semakin baik. Terakhir BPK dalam perkembangannya semakin menunjukkan sebagai badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Karena itu Badan/lembaga yang berada di bawah kendali pemerintah tidak akan dapat melakukan audit secara independen. Keberadaan BPK yang bebas dan mandiri tersebut sudah sesuai UUD 1945.

APBN sebagai produk pemerintahan merupakan suatu rencana keuangan, maka harus mendasarkan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, serta berpedoman pada rencana pembangunan. Saat ini rencana pembangunan menggunakan RKP yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Tahunan, RJPM dan RPJP. Dengan mendasarkan kepada dua hal (kebutuhan dan kemampuan, dan rencana kerja) diatas APBN maka selanjutnya akan berdampak kepada pilihan kebijakan APBN yang akan dijalankan. Terdapat tiga pilihan kebijakan APBN, yaitu anggaran seimbang, surplus anggaran, atau defisit anggaran. Dikatakan anggaran seimbang, jika penerimaan dan pengeluaran seimbang. Tetapi bila penerimaan pemerintah melebihi pengeluarannya, maka dikatakan surplus anggaran dan sebaliknya dikatakan defisit jika penerimaan lebih sedikit dari pengeluaran. Sepanjang sejarah perekonomian Indonesia sejak

kemerdekaan, kebijakan defisit selalu dominan dalam penyusunan APBN. Pembiayaan defisit terpaksa dilakukan karena begitu besarnya pengeluaran yang ada tetapi tidak dibarengi dengan tingkat penerimaan yang mencukupi kebutuhan pengeluaran. Faktor struktural yang begitu kuat mendorong untuk terjadinya defisit adalah begitu besarnya peran pemerintah dalam pembangunan. Akibat kebijakan defisit ini maka sepanjang itu pula memberikan konsekuensi terhadap permasalahan ekonomi makro disamping beban berat APBN sekarang dan yang akan datang.

Kebijakan defisit yang dilakukan Indonesia juga memperlihatkan keterkaitan antara rezim kekuasaan dengan kebijakan defisit. Rezim Soekarno menjalankan defisit anggaran sebesar Rp92,25 miliar, yang ditutupi dengan; *pertama*, utang luar negeri senilai US\$3.133 juta; *kedua*, penerbitan pinjaman dalam negeri (lebih dari Rp1,6 miliar); *ketiga*, pencetakan uang (hal ini terlihat dari jumlah utang pemerintah ke Bank Sentral yang mencapai Rp32.917 juta). Sedangkan rezim Soeharto menjalankan defisit sebesar Rp130.296,67 miliar, yang ditutupi dengan utang luar negeri, dan diperkirakan mencapai Rp139.150,7 miliar. Kemudian rezim Habibie menjalankan defisit sebesar Rp47.897,2 miliar, yang ditutupi dengan : *pertama*, utang luar negeri sebesar Rp46.594,6; *kedua*, privatisasi senilai Rp5,3 triliun dan penjualan aset BPPN sebesar Rp12,9 triliun. Begitu juga rezim Gus Dur, menjalankan defisit sebesar Rp86,378 triliun, yang ditutup dengan: *pertama*, utang luar negeri sebesar Rp59,3 triliun; *kedua*, privatisasi diperkirakan sebesar Rp9,5 triliun dan penjualan aset BPPN diperkirakan sebesar Rp45,9 triliun. Dengan demikian secara idealnya memang tidak harus ada defisit atau *zero deficit*, tetapi kondisi ini sangat mungkin untuk jangka panjang, yang disertai dengan perencanaan fiskal yang ketat. Karena itu pada rezim SBY defisit masih menjadi pilihan. Bertitik tolak dari kenyataan sekarang ini maka defisit akan tetap dihadapi terutama untuk beberapa tahun kedepan. Dengan demikian perlu adanya manajemen defisit yang diletakkan dalam perspektif *fiscal sustainable*.

Adapun dampak kebijakan pembiayaan defisit yang pernah dilakukan: pencetakan uang berakibat terhadap hyperinflasi; pinjaman utang luar negeri berdampak beban anggaran; penerbitan utang dalam negeri (obligasi pemerintah) memberikan beban bagi pembayaran bunga dan cicilan; privatisasi berdampak terhadap berkurangnya aset negara. Dengan demikian cara pembiayaan defisit yang baik adalah dengan menggunakan instrumen yang netral bagi perekonomian yaitu dengan instrumen perpajakan, disamping optimalisasi penerimaan dari penjualan aset BPPN.

Amanat konstitusi menegaskan bahwa anggaran negara menjadi instrumen untuk mencapai tujuan nasional, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat konstitusi juga menegaskan perlunya percepatan pembangunan di daerah untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat secara merata di seluruh daerah. Tetapi Indikator kemiskinan dan ketenagakerjaan tidak terlihat dalam kerangka ekonomi makro APBN sehingga ada indikasi kurangnya keberpihakan Pemerintah kepada

rakyat. Dengan ketiadaan indikator tersebut, berbagai program dalam APBN, seperti peruntukan alokasi subsidi, tidak dapat diukur keberhasilannya dalam menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran.

Didalam pengelolaan APBN maka keseluruhan kegiatan pengelolaan APBN yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban. Rangkaian dari pengelolaan APBN ini selanjutnya bisa disebut sebagai siklus APBN. Jadi dalam siklus APBN sendiri mengandung tiga unsur, yaitu kegiatan, hasil dan waktu. Bagi DPR sendiri dalam satu tahun anggaran, maka dalam menjalankan fungsi APBN-nya, akan melakukan kegiatan: pembahasan dan pengesahan UU Perhitungan APBN; Pembahasan dan pengesahan UU APBN Perubahan; dan Pembahasan UU APBN. Meskipun untuk APBN dalam Tahun Anggaran yang berbeda. Berdasarkan pembahasan sebelumnya terlihat bahwa selama kurun waktu 1952-2010 telah dihasilkan 232 Undan-undang yang terkait dengan APBN.

Usaha perbaikan terhadap sistem penganggaran dilakukan dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja, APBN disajikan dalam sistim *unified budget* dimana tidak adalagi pemisahan antara anggaran rutin dan pembangunan, dan menganut format dan struktur APBN *I-Account*, yang Format terdiri atas pendapatan Negara dan hibah, belanja negara dan pembiayaan; belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja.

AGENDA KEDEPAN

Politik Anggaran Pada Isu-isu Sektoral

Untuk mencapai sasaran dari apa yang sudah direncanakan seperti yang dijelaskan oleh Gie (2003) bahwa agar fungsi perencanaan dapat berfungsi secara optimal, diperlukan beberapa kompetensi kunci yang harus dipertimbangkan dalam membangun suatu sistem perencanaan pembangunan nasional, yaitu: mampu menilai perubahan lingkungan secara cepat untuk menganalisis kondisi mutakhir dari seluruh aspek dinamika masyarakat; mampu secara cepat dan seksama mengidentifikasi peluang dan tantangan yang berkembang di masyarakat; mampu mengidentifikasi sumber-sumber keunggulan nasional beserta dinamikanya, dan pada saat yang bersamaan mengidentifikasi sumber-sumber kelemahannya; mampu merancang prakarsa yang bersifat strategis, lintas lembaga, lintas wilayah, lintas waktu, dan mempunyai dampak yang luas bagi kesejahteraan rakyat; dan mampu merancang semua cakupan dan kedalaman fungsi pemerintah dalam mencapai tujuan nasional.

Berdasarkan hal tersebut maka secara strategis, bangsa Indonesia saat ini dihadapkan pada masalah besar internal, yaitu kemiskinan, pengangguran dan kualitas SDM. Ketiga hal tersebut merupakan suatu lingkaran setan yang harus dipecahkan secara bersama-sama. Sebagai sebuah instrumen alokasi, distribusi dan stabilisasi sudah seharusnya APBN dirancang pada pemenuhan

tiga masalah besar tersebut. Potret kegagalan-kegagalan selama ini harus menjadi perhatian. Kegagalan terjadi karena suatu kebijakan sering bersifat reaktif dan tidak berkesinambungan. Karena itu peranan APBN direorientasikan pada redistribusi APBN dari orang dan daerah yang kaya ke orang dan daerah yang miskin, pemerataan, pemberdayaan masyarakat, penyediaan iklim usaha yang baik, jaminan sosial, dan jaminan lapangan, dan jaminan keamanan bagi masyarakat.

Sementara itu pada masalah besar eksternal, bangsa Indonesia menghadapi globalisasi dan persaingan serta isu-isu lingkungan. Untuk itu dalam menghadapi globalisasi dan persaingan banyak sektor yang harus direvitalisasi seperti sektor UKM dan infrastruktur. Pada sektor UKM perlu tetap memfasilitasi untuk menyatukan usaha kecil dan usaha besar yang saling menguntungkan. Kebijakan infrastruktur juga diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat golongan menengah dan bawah untuk membangun potensi partisipasi dalam pembangunan yang lebih mendalam. Konsep revitalisasi harus diarahkan pada esensi kemandirian bangsa (atau nasionalisme baru). Hal ini penting karena sekarang ini bangsa yang mampu bertahan dan memenangkan persaingan adalah yang mempunyai karakter (nasionalisme).

Pembenahan Lebih Lanjut Pada Pengelolaan Anggaran

Aturan main yang menjadi dasar pengelolaan APBN, mulai dari penyusunan sampai dengan pertanggungjawabannya dalam perkembangannya juga telah mengalami perubahan-perubahan. Sampai dengan waktu ini telah lahir 3 Paket UU Keuangan Negara yang merupakan titik balik dalam menata pengelolaan keuangan negara yang lebih baik untuk kedepannya. Tapi dalam perubahan tersebut juga mengandung berbagai kelemahan, dan karena itu harus menjadi perhatian Pemerintah dan DPR, yaitu:

1. Tidak dilengkapinya UU itu dengan sanksi dan konsekuensi yang jelas kepada pemerintah seandainya DPR menolak laporan pertanggungjawaban (LPJ) pemerintah.
2. Dalam APBN juga belum diatur mengenai keadaan *deadlock* pembahasan atau terjadi perdebatan yang panjang (melebihi batas waktu pelaksanaan tahun anggaran) antara pemerintah dengan DPR, sehingga perlu adanya aturan mengenai anggaran darurat. Disamping itu belum diaturnya masalah Penyesuaian APBN. Padahal dalam kenyataannya, terutama di saat perekonomian penuh ketidakpastian maka penyesuaian anggaran selalu muncul.
3. Adanya aturan yang menyebutkan bahwa Perubahan RUU APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran (Penjelasan Pasal 15 Ayat 3). Hal ini menunjukkan peran DPR dalam penetapan APBN menjadi tereduksi, terutama peran dari politik anggaran DPR. Dan jika benar mengacu kepada aturan tersebut, maka ada kecenderungan dalam setiap penetapan APBN, UU tersebut akan

dilanggar, karena bagaimanapun perubahan pada sisi penerimaan atau pengeluaran, atau secara simultan sudah pasti akan membawa perubahan pada APBN secara *overall* dan tidak menutup kemungkinan defisit akan meningkat. Karena itu sebaiknya Pasal tersebut diamandemen.

4. Pengklasifikasian belanja hibah yang hanya diberikan kepada Pemerintah negara lain atau organisasi internasional. Padahal menurut UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah kepada pemerintah daerah, perusahaan negara dan perusahaan swasta.
5. Pengelolaan keuangan negara juga sangat terkait dengan badan lainnya, misalnya hubungan dengan Bank Indonesia. Seringkali kebijakan Bank Sentral dapat langsung berkaitan dengan APBN, seperti kebijakan devaluasi dan revaluasi mata uang serta kebijakan menaikkan dan menurunkan suku bunga deposito. Karena itu, apakah hal tersebut perlu diatur? Memang hal ini dapat bertentangan dengan kemandirian Bank Sentral sebagai otoritas moneter, karena bisa saja kebijakan diatas, yang membawa dampak terhadap APBN merupakan masalah moneter yang mendesak harus dilakukan.

Kontrol Publik

Korupsi pada keuangan negara yang terjadi Indonesia merupakan suatu jalan yang panjang karena terjadi dari rezim ke rezim. Dan meskipun usaha pemberantasan selalu muncul ke permukaan tetapi selalu gagal. Memang harus diakui bahwa pemberantasan korupsi memerlukan waktu yang cukup karena menyangkut nilai-nilai moral yang sudah terlembaga dan secara kelembagaan sudah tersistemik. Tetapi dengan menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan berdasarkan manajemen pengeluaran publik atau *public expenditure management* (PEM), maka akan mampu mengeliminir perilaku korupsi pada pengelolaan APBN. Agar agenda tersebut dapat berjalan dengan baik maka perlu adanya kontrol publik terhadap pengelolaan keuangan publik. Kontrol publik yang dimaksud adalah peran serta dari masyarakat luas, termasuk LSM, serta yang tak kalah penting adalah peran serta wajib pajak.

Toichubuev (tanpa tahun) dan *Transparency International* memandang perlu peran serta masyarakat untuk mengontrol pengelolaan anggaran publik. Keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan karena masyarakat mempunyai kepentingan dengan anggaran publik yaitu masyarakat sebagai subjek pajak yang menjadi salah satu sumber penerimaan negara untuk membiayai anggaran publik. Adanya pemahaman dan informasi yang dimiliki, masyarakat dapat berpartisipasi dan mengungkapkan hal-hal yang menjadi objek penyimpangan. Menurut Folscher dkk (2000), keterlibatan publik dalam mengkritisi korupsi ini merupakan bentuk pemberian ruang yang proporsional bagi publik untuk mendapatkan hak-haknya, antara lain menuntut terjadinya transparansi dalam pembahasan anggaran di parlemen. Senada dengan itu Kamil (tanpa tahun) juga

menjelaskan bahwa upaya pemberantasan korupsi, di negara manapun tingkat keberhasilannya sangat ditentukan oleh berapa besarnya keterlibatan masyarakat. Dengan demikian dengan adanya partisipasi masyarakat ini akan menumbuhkan kesadaran penyelenggara pemerintahan untuk menghilangkan perilaku korupsi.

Secara umum partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan. Adanya keterlibatan dan pengawasan secara langsung dalam bentuk opini publik dan aspirasi masyarakat ini menjadikan penyelenggara pemerintahan berusaha untuk meningkatkan kinerjanya dengan memperbaiki standar dan prosedur birokrasi untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik.

Peran publik juga penting karena anggaran publik merupakan pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode di masa yang akan datang, tetapi sebelum dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif. Selanjutnya anggaran publik yang dibahas bersama-sama antara eksekutif dan legislatif yang ditetapkan dengan undang-undang dan isinya bagaimana mengalokasikan dan menarik uang dari rakyat, maka harus dilihat sebagai sebuah hubungan kekuasaan (*power relation*) antara eksekutif, legislatif dan rakyat sendiri. Hubungan kekuasaan bagi rakyat terhadap anggaran publik adalah bagaimana rakyat mengawasi APBN, baik dalam arah dan prioritas kebijakan untuk satu tahun mendatang maupun pelaksanaannya. Arah dan prioritas dari kebijakan APBN itu pada dasarnya ditujukan pada bagaimana kebijakan APBN tersebut memuat kepentingan rakyat atau tidak atau apakah APBN yang diajukan tersebut wajar dalam besarnya dana yang diperlukan.

Dengan demikian anggaran publik dapat berfungsi sebagai alat pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah. Dengan melihat perubahan diatas maka memantau anggaran adalah strategis dan paling tidak untuk memantau besaran angka-angka yang diajukan oleh pemerintah. Tentu saja kebijakan APBN ini akan rasional jika semakin sesuai dengan standar pembiayaan. Selain itu mengingat anggaran publik adalah *power relation* antara kekuatan-kekuatan politik maka ada kemungkinan terjadi politik uang dalam penyusunan anggaran. Oleh karena itu sangat strategis peran pemantauan anggaran yang dilakukan oleh elemen-elemen masyarakat sipil yang ada. Pemantauan anggaran juga ditujukan agar dapat memantau penyimpangan yang mungkin terjadi dalam setiap tahap penganggaran dalam siklus anggaran.

Dengan dua tujuan pemantauan diatas maka menurut Adriano (tanpa tahun) terdapat dua strategi yang dapat dilakukan. *Pertama*, strategi *budget process monitoring*. Dalam tahap ini pengawasan/monitoring dilakukan pada setiap tahapan APBN (siklus APBN). Pemantauan ini paling mudah adalah memantau rapat anggaran di DPR mulai dari tahap penyusunan sampai pengesahan. Pemantauan oleh masyarakat sipil dilakukan pada setiap titik kritis diatas. *Kedua*, *public argument*. Dengan perspektif bahwa anggaran publik adalah *power relation* antar kekuatan dalam masyarakat maka *public argument*

adalah besarnya anggaran yang diajukan sesuai standar dan memberikan prioritas alternatif yang dibutuhkan oleh rakyat dalam anggaran. Argumen standar ini menurut rakyat ini bisa hasil riset sederhana dengan cara komparasi antara pengeluaran rutin maupun pengeluaran pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan harga pasar. *Ketiga*, melalui *public hearing* (World Bank, 2000b). *Public hearing* menjadi penting karena dalam penyusunan APBN tanpa melibatkan publik. Setiap tahun para anggota dewan bersidang untuk menetapkan APBN, tapi publik tidak mengetahui persis angka-angka dalam APBN, walaupun ada informasi hanya sebatas neraca saja, tetapi angka-angka yang lebih spesifik tidak diketahui. Dengan adanya kelembagaan dengar pendapat (*hearing*) di parlemen, maka akan menjadi media bagi partisipasi publik dalam memonitor keuangan negara.

Penguatan Kelembagaan di Parlemen

Realisasi dari fungsi anggaran parlemen pada dasarnya ditujukan untuk mampu menjawab tantangan berikut:

1. Tidak terjadi orientasi anggaran untuk peningkatan biaya operasional institusi negara tetapi meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Orientasi anggaran yang menjadi perhatian serius bagi DPR adalah beban utang yang semakin meningkat demi pembiayaan pembangunan harus dapat dioptimalkan untuk bidang-bidang atau fungsi-fungsi yang secara nyata dapat memperbaiki pembangunan. Hal ini menjadi penting mengingat APBN memiliki 3 fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, distribusi dan stabilitas.
2. Dalam fungsi alokasi ini, anggaran negara memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik atau penyelenggaraan pemerintahan yang pada akhirnya juga dalam rangka pelayanan publik. Dalam fungsi yang lain termasuk pula pemerataan pendapatan dan pengentasan kemiskinan (fungsi distribusi) serta penciptaan lingkungan makroekonomi yang kondusif (fungsi stabilisasi). Fungsi-fungsi dasar tersebut kemudian melandasi perumusan kebijakan fiskal baik dari sisi pendapatan, belanja maupun pembiayaan. Karena itu DPR harus menghasilkan APBN yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat, mekanisme penyusunan APBN yang efektif, dan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang efektif. Disamping itu anggaran yang telah dihasilkan oleh DPR harus dilakukan dengan *cost effectiveness* serta tepat sasaran, bahkan anggaran yang dihasilkan di DPR harus menyentuh atau berdampak signifikan terhadap masyarakat.
3. Di sisi lain, proses penyusunan dan penetapan anggaran negara juga sangat sarat dengan muatan politik karena Pemerintah maupun DPR termasuk kalangan partai politik berkepentingan untuk memperjuangkan aspirasi kebijakan ekonominya dalam anggaran negara. Di tengah arus tersebut, DPR sebagai lembaga perwakilan politik dituntut untuk selalu berusaha mengedepankan kepentingan nasional, kepentingan bangsa

dan negara diatas segala-galanya. Sementara itu, pembahasan APBN yang berkaitan dengan kepentingan daerah, Dewan harus mendengar pendapat dan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, di samping dimungkinkannya partisipasi publik, DPRD dan perangkat daerah untuk memberikan masukan, agar program dan kebijakan anggaran negara dan anggaran daerah benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

4. Fungsi lainnya adalah pengawasan, khususnya pengawasan anggaran di DPR agar efektif dan dapat ditindaklanjuti secara serius sampai tuntas. Disamping itu *high politics* mampu mengalahkan *low politics* sehingga pengawasan yang dilakukan DPR menjadi efektif dan tidak dianggap menghambat kelancaran tugas pemerintah. Karena itu perlu adanya efektifitas dan kualitas dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, baik pengawasan pelaksanaan Undang-undang, pelaksanaan APBN dan pelaksanaan tindak lanjut laporan BPK serta kebijakan pemerintah lainnya agar sesuai dengan RPJPN, RPJM dan RKP. Begitu juga perlunya pemantauan penggunaan anggaran negara, termasuk dana perimbangan keuangan antara pusat dan daerah

Untuk mewujudkan hal tersebut tersebut diperlukan pernguatan melalui pembentukan instrumen pendukung *Parliamentary Budget Office* (PBO) yaitu pengembangan unit organisasi penunjang DPR yang memiliki tenaga keahlian untuk mendukung fungsi anggaran dengan kekhususan:

1. mempunyai kemampuan substansial untuk menganalisis suatu permasalahan Anggaran;
2. mempunyai keahlian dalam menganalisis terhadap suatu keputusan/kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan publik;
3. mempunyai kemampuan identifikasi, memahami dan mengelola isu permasalahan yang sedang berkembang;
4. mempunyai kemampuan untuk memberikan suatu rekomendasi/solusi terhadap kebijakan tertentu;
5. mempunyai pengetahuan dan kemampuan menganalisis tentang pelaksanaan fungsi Legislasi dalam pembahasan dan penetapan RUU bidang Anggaran; dan,
6. mempunyai pengetahuan dan kemampuan menganalisis tentang pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran dalam rangka melakukan perencanaan, pengelolaan dan pengawasan terhadap anggaran Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abagi, Okwach. "Public and Private Investment in Primary Education in Kenya: An Agenda for Action." *An IPAR Publication*, 2002.
- Ahmed, Sidiq. "Indonesia: Stabilization and Structural Change." *Restructuring Economies in Distress, Policy Reform and The World Bank*. USA: Oxford University, 1991.
- Aliber, Robert Z. *The International Money Game*. London: MacMillan Publishers, 1983.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. "Ruang Lingkup Keuangan Negara Menurut Pasal 23 UUD 1945." *Kapita Selekta Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: UPT Penerbitan Universitas Tarumanagara, 1996.
- Burki, Shahid Javed, et.l. *Beyond the Center Decentralizing the State*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1999.
- Busroh, Abu Daud. *Pemeriksaan Keuangan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1983.
- Campos, Jose Edgardo dan Sanjay Pradhan. "Evaluating Public Expenditure Management Systems : An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms." *Journal of Policy and Management*, 1997.
- Cole, William S. "Roots of Corruption in the Indonesian System of Governance." dalam, *Old Game or New? Corruption in Today's Indonesia*. Asia Program Special Report, December 2001.
- Creutzberg, Pieter dan J.T.M van Lannen (ed.). "Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia." Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987.
- Djamaludin, M. Arif. *Sistem Perencanaan Pembuatan Program dan Anggaran*, Jakarta: Ghalia, 1977.
- Dornsbuch, Rudiger, Fisher-Stanley and Richard Startz. *Macroeconomics*. USA: Irwin/McGraw-Hill, 1998.
- Eisner, Robert. *The Misunderstood Economy, What Count and How to Count It*. Boston, Massachusetts:Harvard Business School Press, 1999.
- Firestel, Ketleen and Robb Cooper. "Decentralization of Education, Legal Issues." Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The world Bank, 1997.
- Folscher, Alta, Warren Krafchick and Issac Shapito. "Transparency and Participation in the Budget Process: South Africa." *IDASA, A Country Report*. December 2000.

- Guislain, Pierre. *Privatization Challenge, A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction/The World Bank, 1997.
- Halissos, Mischael and James Tobin. "The Macroeconomics of Government Finance," Ed., Fiedman B.M, and Hanch F.H. *Hand Book of Monetary Economi*. Amsterdam: Elsevier Science Publisher BV, 1990.
- Ham, Ong Hok. "Sejarah Ekonomi Kontinuitas Dan Perubahan I (1945-1965)." *Perekonomian Indonesia: Menuju Milenium Ketiga*. Volume Pertama, hal. 38-50. London: International Quality Publications, 1999.
- Husodo, Adnan Topan. "Hukum Berhenti di Kepala Daerah." *Analisa Laporan Masyarakat Periode Mei-Juli 2004*. Indonesia: Departemen Informasi Publlik, Indonesia Corruption Watch, 2004.
- Ilustration. *Krisis Ekonomi VI*. Jakarta: KFG, 1998.
- Ikhsan, Mohammad. "Kapasitas Pembayaran Beban Hutang Luar Negeri." *Laporan Seratus Persen Penulisan Bahan Pengajaran*. Depok: PAU-EKONOMI-UI.
- Judd, Jhon. P. "Deficit: Twins or Distant Cousin?" Ed., Peter D.McLelland *Reading Introductory Macroeconomics 1990-1991*. Annual Edition. USA: Mac Grwaw-Hill Inc, 1991.
- Linowes, David F. "Privatization Toward More Effective Government." *Report of the President's Commission on Privatization*, March 1998.
- LP3ES. *Bank Indonesia dalam Kilasan Sejarah Bangsa*. Jakarta: Bank Indonesia, 1995.
- LPEM. "Buku Pegangan Pelatihan Staf Peneliti di Komisi-Komisi." Jakarta: Setjen DPR-RI, 1993.
- Kindleberger, C.P dan B. Herrick. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi Keempat. Jilid 1. Jakarta : Bina Aksara, 1988.
- Marbun, B.N. "DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya." Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- McCreedy, Amy. "Introduction" *Old Game or New? Corruption in Today's Indonesia*. Asia Program Special Report, December 2001.
- McKenzie, Richard. *Economics*. Boston:Houghton Mifflin Company, 1993.
- McLean, G. N., Osman-Gani, A. M.,& Cho, E. (Ed.). *Human Resource Development as National Policy. Advances in Developing Human Resources*. August 2004.
- Meir, Gerald. M. *Leading Issues in Economic Development*. Second Edition. Hongkong:University Press, 1975.

- Mejstrik, Michael and James Burge. "Voucher, Buy-outs, Auctions: The Battle for Privatization in the Czech and Slovak Republic," *Privatization in the Transition Process Recent Experiences in Eastren Europe*. New York-Gineva: Kopint-Datarg and UNCTAD, 1993.
- Mubyarto. *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1983.
- Nafziger, E. Wayne. *The Economics of Developing Countries*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1990.
- Oppusunggu, H.M.T. *Matinya Ekonomi Moneter*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Pohan, Aulia. *Potret Kebijakan Moneter Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Prawiro, Radius. *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme, Dalam Aksi*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1996.
- Pangabean, Adrian. "Pembiayaan Kebijakan Fiskal (Penerimaan Dalam Negeri)." *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-RI*. LPEM, 10-28 April 2000.
- Prijambodo, Bambang. "Defisit Anggaran Suatu Tinjauan Teoritis Singkat." *Buku Pegangan Pelatihan Evaluasi Anggaran Sekretariat Jenderal DPR-R*. LPEM, 10-28 April 2000.
- Raharjo, Dawam. *Habibienomic, Telaah Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Adi Sasono (Pengantar). Jakarta: CIDESINDO, 1997.
- Schiller, Bradler R. *The Macro Economy Today*. Fourth Edition. New York: Random House, 1989.
- Schultze, Charles.L. "Of Wolves, Termites and Passycats: Or Why Who Should Worry About the Budget Deficit." Ed., Peter D. McClelland, *Reading Introductory Macroeconomics 1990-1991*. Annual Edition. USA: Mac Graw-Hill Inc, 1991.
- Schik, Allen. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management." World Bank Institute, 1999.
- Seda, Frans. "Kebijakan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) Berimbang dan Dinamis." Ed., Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath *Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2004.
- Siahaan, Besuk. *Industrialisasi Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Data, 1996.
- Siregar, Muhtarudin. *Pinjaman Luar Negeri dan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: LPFEUI, 1991.
- Soegito. "Inflasi Pengalaman Indonesia." *Perekonomian Indonesia: Menuju Milenium Ketiga*. Volume Pertama, hal. 70-74. London: International Quality Publications, 1999.

- Suhatono, Edi. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*. Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Sumosudirdjo, Harjono dkk. "Buku Pedoman Pegawai Administrasi Pengawas Keuangan." Jakarta: Penerbit Kurnia Esa, 1983.
- Suroso, P.C. "Perekonomian Indonesia." *Buku Panduan Mahasiswa*. Jakarta: Gramedia & APTIK, 1997.
- Usman, Marzuki. "Kebijakan Fiskal." *Perekonomian Indonesia: Menuju Milenium Ketiga*, Volume Pertama, hal. 62-69. London: International Quality Publications, 1999.
- Tambunan, A.S.S. *Fungsi DPR-RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*. Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, 1998.
- Woo, Thye Wing, Bruce Glasburner and Anwar Nasution. *Macroeconomic Policies, Crises, and Long-term Growth in Indonesia 1965-1990*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank, 1994.
- Yustika, Ahmad Erani. *Pembangunan dan Krisis, Memetakan Perekonomian Indonesia*. Jakarta: PT. Grasindo, 2002.
- Yuwono, F.X. *Pedoman Bendaharawan dan Pengelolaan Dana APBN*. Panca Jakarta: Usaha, 1993.
- Zed, Mestika. "Indonesia Economy In The Revolution Era: The Struggle To Find Financial Resources To Fund The Revolution (1945-1950)." Ed., Taufik Abdulah. *the Heartbeat of Indonesian Revolution*. LIPI dan PT Gramedia Pustaka Utama, 1987.

Makalah dan Artikel

- Afujiati. "Analisis Faktor-Faktor yang Menyebabkan Rendahnya Penyerapan Belanja Pada SKPD Kabupaten Tuban". *Jurnal Administrasi Publik*, Universitas 17 Agustus 1945. Jakarta 2016.
- Anonim. "Fiscal Decentralization: Benchmarking The Policies of Fiscal Design." working document prepared for the FDI Meeting 9 th March 1999, Paris. OECD: Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Fiscal Affairs, 1999.
- Aswicahyono dan Christian. "Perjalanan Reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2016." *Centre For Strategic And International Studies (CSIS) Working Paper series*. 2017.
- Balassone, Fabrizio dan Franco, Daniele. "Assessing Fiscal Sustainability : A Review Of Methods With A View To EMU. Fiscal Sustainability Conference, p.21. Jurnal SSRN. 2000 (available di SSRN :

<https://ssrn.com/abstract=2109377>
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109377>).

atau

- Baswir, Revrison. "Korupsi dan Kekuasaan." *Bisnis Indonesia*, 11 September 2004.
- Bisri, Hasan. "Peran BPK Dalam Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara." Disampaikan Pada Acara Sosialisasi Tugas dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan di Ankara, 11 Desember 2008.
- Del Valle, Claudia Gonzales and Eduardo Maron. "The Budgetary Process in Peru: is a Participative Budget too Risky." July 2, 2001.
- Fay dan Rodgers. "Appropriations for Mandatory Expenditures." Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar. *Breafing Paper* No.17. 2008.
- Gie, Kwik Kian. "Sambutan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional pada Rapat Koordinasi Pembangunan Pusat Tahun 2003." Jakarta, 23 Juni 2003.
- Glassburner, Bruce. "Budgets and Fiscal Policy Under the Soeharto Regime in Indonesia 1966-78." *EKI*, 32(3), September 1979.
- Henderson, J.Vernon dan Ari Kuncoro. "Corruption in Indonesia." *NBER Working Paper Series*, Agustus 2004.
- Isdijoso, Brahmantio dan Tri Wibowo. "Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah, Studi Kasus: Sektor Pendidikan di Kota Surakarta." *Kajian Ekonomi dan Keuangan*. 6(1), Maret 2002.
- Koesmawan. "Industrialisasi: Permasalahan dan Perannya Bagi Akselerasi Pertumbuhan Ekonomi Rakyat 1970-2000." *Jurnal Equilibrium*. 1(2), Januari - April 2004.
- Lubis, Ismail. "Analisis Hubungan Antara Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi : Kasus Indonesia." *QE Jurnal*. 3(1), 2013.
- MacIntyre, Andrew. "Institutions and the Political Economy of Corruption in Developing Countries." *Discussion Paper*, dipersiapkan untuk Workshop on Corruption Stanford University, January 31 - February 1, 2003.
- Prasentiantono1, A. Tony. "Utang Indonesia Diantara Dua Skema." *Tempo*, 18 Juli 1999.
- Prasentiantono2, A. Tony. "Deklarasi Utang." *Tempo*, 20 Juni 1999.
- Prud'homme, Remy. "The Danger of Decentralization." *The World Bank Research Observer* 10(2), Agustus 1995.
- Said, Sudirman. "Pilih Mana: BPKP atau Bepeka?" *Majalah Tempo*. Kolom No. 37/XXX/12 - 18 November 2001.

- Saefuloh, A. Ahmad. "Kebijakan Utang Luar Negeri Dalam APBN." Ed., Sukarna Wiranta. *Kebijakan APBN Selama Orde Baru*. Jakarta: P3I Setjen DPR-RI, 1998.
- Saefuloh, A. Ahmad. "Analisa Terhadap Permintaan Utang Luar Negeri, Serta Peranan dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian." *Kajian*, 4(2): 95-113, 1999.
- Saefuloh1, A. Ahmad. "Analisis Ekonomi Daerah, Desentralisasi dan Pembangunan Daerah." Ed., A. Ahmad Saefuloh. *Desentralisasi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: P3I, 2002.
- Saefuloh2, A. Ahmad. "Banpres dan Pengelolaan APBN." *Harian Bisnis Indonesia*, 23 Mei 2002.
- Siagian, Andrian. "Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja Dalam Upaya Meningkatkan Capaian Kerja." *Jejaring Administrasi Publik*. Th IV. Nomor 1, 2014.
- Sudarwati, Karamoy dan Pontoh. "Identifikasi Faktor-Faktor Penumpukan Realisasi Anggaran Belanja di Akhir Tahun. Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "GOODWILL". Universitas Sam Ratulangi. 2017.
- Sudrajat, Ajat. "BEPEKA-RI Kebijakan Sistem dan Aplikasinya." Bahan *Ceramah, Pembekalan dan Penjelasan tentang Peran, Fungsi dan Keberadaan BEPEKA*. Jakarta: Sekretariat Jenderal BEPEKA-RI, 1997.
- Toichubuev, Tolondo. "Interaction between the Government of the Kyrgyz Republic and Local Non Government Organization to Foster Good Governance."
- Uphadi, A.D. "Menyoal Beban Bunga Obligasi." *Media Indonesia*, 14 September 2000.

Laporan Penelitian

- CIPE. "Privatizing State-Owned Companies." *Prosperity Paper*. United States Information Agency, April 1993.
- Econit. "Economic Outlook 1998." 1988.
- PPPI1. "Skenario Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2001." *Laporan Penelitian*. Jakarta: PPPI, 2000.
- PPPI2. "Kebijakan Defisit Anggaran dan Manajemen Defisit." *Laporan Penelitian*. Jakarta: PPPI, 2000.
- National Democratic Institute. (NDI) "Legislature and the Budget Process, An International Survey." *Legislative Research Series*. 2003.
- United Nation. *Comparative Experiences With Privatization, Policy Insight and Lesson Learned*. New York-Gineva: UNCTAD, 1995.

World Bank1. "Indonesia, Public Spending in Time of Change." *Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit East Asia and the Pacific Region*. 2000.

World Bank2. "Indonesia: Seizing the Opportunity." *Brief for the Consultative Group on Indonesia*. 2000.

World Bank3. "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate." 2000.



Dokumen

Badan Pemeriksa Keuangan. *25 Tahun Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal BEPEKA, 1972.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Setengah Abad BEPEKA Mengabdikan Bangsa*. Jakarta: Sekretariat Jenderal BEPEKA, 1997.

Bank Indonesia. *Mengurai Benang Kusut BLBI*. Februari 2002.

Bappenas. 2012. *Laporan Identifikasi Permasalahan Penyerapan Anggaran Tahun 2011 di 6 Kementerian dan Lembaga dan Satuan Kerja Pemerintah Daerah di 2 Provinsi*.

Biro Pusat Statistik. *Indikator Makro Indonesia, Juli 2008*. Jakarta: BPS.

Kementerian Negara Penanaman dan Pembinaan Modal. "Laporan Perkembangan BUMN." Juni 2000.

Kementerian Keuangan. *Buku Pokok Siklus APBN*. Jakarta, 2014.

Kementerian Keuangan *Buku Dasar Penyusunan APBN*. Jakarta, 2014.

Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Anggaran Direktorat Penyusunan APBN. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta, 2014.

Kementerian Keuangan. *APBN Kita*. Edisi April 2018.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *DPR Gotong Royong (29 Agustus 1970-28 Agustus 1971)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *DPR RI Periode 1971-1977*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *DPR-RI Periode 1977-1982*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *DPR-RI Dalam Proses Demokratisasi (Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR Pada Sidang Tahunan MPR-RI) Tahun Pertama 1999-2000*. Agustus 2000.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *DPR-RI Dalam Proses Demokratisasi (Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR Pada Sidang Tahunan MPR-RI) Tahun Pertama 2000-2001*. November 2001.

Sekretariat Jenderal MPR-RI. *Ketetapan-Ketetapan MPR 1960-2001*.

Surat Kabar dan Majalah

Bisnis Indonesia. "Pemerintah Hadapi Inflasi atau Penyelamatan Bank." 9 Agustus 2001.

Kompas. "Hasil Verifikasi BLBI, Ini Dia Biang Keladinya." 21 November 2000.

Kompas1. "Penyelewengan Uang Negara Makin Mencemaskan." 2 Oktober 2004.

Kompas2. "Uang Negara Mudah Menguap." 2 Oktober 2004.

Kompas3. "Yudhoyono Tetapkan Tiga Agenda Utama." 10 Oktober 2004.

Media Indonesia "Program Privatisasi BUMN Jalan di Tempat, Ibarat Melego Batu Berlumpur." 13 Agustus 2001.

Neraca. "Pertemuan Paris Club III Minta Komitmen Kreditor." 14 Agustus 2001.

Republika. "40 Miliar Dolar Modal yang Kabur Diharap Masuk." 11 Agustus 2001.

Tempo. "Pemberantasan Korupsi: Nol Besar." No. 12/XXXII/19-25 Mei 2003.

Internet Karya Individual

Abimanyu, Anggito. "Reformasi Perpajakan Perlu Dukungan Masyarakat." (www.fiskal.depkeu.go.id/referensi/ReformasiPerpajakan.doc, diakses 6 September 2010).

Aditia, Nico. "Mengoptimalkan Pendapatan Negara". Artikel Kementerian Keuangan. Jakarta 2017 (<https://www.kemenkeu.go.id>, diakses 14 Agustus 2018).

Algifari. "Pengaruh Defisit Anggaran terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia." (www.stieykpn.ac.id/images/artikel/riset%20defisit%20artikel.docx, diakses 15 September 2010).

Andriono, Rinto. "Memantau Anggaran Publik." (http://www.transparansi.or.id/artikel/artikel_pk/artikel_15.html, diakses pada 4 Oktober 2004).

Djani, Lucky. "Mungkinkah Korupsi Diberantas." (<http://www.antikorupsi.org/newsart/mungkinkah.htm>, diakses pada 4 Oktober 2004).

- Garamvalvi, L. "Corruption in the Public Expenditures Management Process." (http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/garamfalvi/aramfalvi.html, diakses pada 6 Oktober 2004).
- Harjowiryo, Marwanto. "Menjaga Kualitas Belanja Melalui Pengendalian Pelaksanaan Anggaran". Presentasi Powerpoint Kementerian Keuangan. Jakarta. 2018. (<http://www.anggaran.depkeu.go.id>, diakses 14 Agustus 2018).
- Hariyanto, Eri. "Tantangan Ketahanan Fiskal Yang Berkelanjutan". Artikel Kementerian Keuangan". Jakarta. 2018 (<https://www.kemenkeu.go.id/>, diakses 14 Agustus 2018).
- Inter-Parliamentary Union. "Parliament and The Budgetary Process, Including Form a Gender Persepective." Nairobi, 22 - 24 May 2000 (<http://www.ipu.org/splz-e/kenya.htm>, diakses 12 Juli 2004).
- Kamil, Abdullah. "Investigasi Kasus Korupsi." (http://www.ppatk.go.id/content.php?s_sid=23, diakses pada 7 Oktober 2004).
- Khudori. "Politik Anggaran Publik. " (<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0204/04/0802.htm>, diakses pada 14 Mei 2004).
- Masduki, Teten. "Gerakan Sosial Anti Korupsi." (http://www.ppatk.go.id/content.php?s_sid=24, diakses pada 7 Oktober 2004).
- Masyarakat Transparansi Indonesia. "Anatomi Korupsi di Indonesia dan Upaya Pemberantasannya." (http://www.ppatk.go.id/content.php?s_sid=28, diakses pada 8 Oktober 2004).
- Nursidin. "Birokrasi Korup Tantangan Pemerintahan Baru." (<http://www.Suara-karya-online.com/news.html?id=95272>, diakses pada 8 Oktober 2004).
- Rahayu, Amin. "Sejarah Korupsi di Indonesia." 13 Mar 2005 (<http://asepsofyan.multiply.com/journal/item/20>, diakses 1 Oktober 2010).
- Rani, Erma Suryani. "Ringkasan Pertimbangan DPD RI terhadap RAPBN Perubahan Tahun Anggaran 2010." 22 April 2010 (http://www.facebook.com/note.php?note_id=115444515143464, diakses 7 September 2010).
- Jaweng, Robert Endi. "Dilema Peluang Peran DPD." 17 October 2005 (<http://www.yipd.or.id/main/readnews/2077>, diakses 7 September 2010).
- Syahrir. "Vonis Akbar Tandjung dan Terbunuhnya Rasa Malu serta Rasa Bersalah." (http://www.rnw.nl/ranesi/html/gw_20020905.html, diakses pada 7 Oktober 2004).
- Wijaya, Ruslan. "Budget Office DPD RI Sebagai Alat Perjuangan Peningkatan Pembangunan di Daerah (Tinjauan Teoritis dan Praktis)." 1 Januari 2009 (<http://dpd.go.id/2009/06/budget-office-dpd-ri-sebagai-alat-perjuangan-pe-ningkatan-pembangunan-di-daerah-tinjauan-teoritis-dan-praktis/>, diakses 7 September 2010).

Internet Karya Non Individual

- "Anggaran Kemiskinan Naik 15 persen." 12 Maret 2010 (<http://metronews.fajar.co.id/read/85292/10/anggaran-kemiskinan-naik-15-persen>, diakses 5 September 2010).
- "Anggaran Kesehatan Diupayakan Naik 5 Persen." Kamis, 28 Januari 2010, (<http://kesehatan.kompas.com/read/2010/01/28/08230786/Anggaran.Kesehatan.Diupayakan.Naik.5.Persen>, diakses 1 September 2010).
- "Anggaran Kesehatan Belum Sesuai Amanat Undang-Undang." 20 Agustus 2010, (<http://www.tempointeraktif.com/hg/kesra/2010/08/20/brk,20100820-272733.id.html>, diakses 1 September 2010).
- "Bendaharawan: Perkembangan Peran dan Kedudukannya." (http://gadog205.multiply.com/journal/item/66/Bendaharawan_Perkembangan_Peran_dan_Kedudukannya, diakses 5 September 2010).
- "Beratnya Beban Kesehatan." 15 November, 2005 (<http://staff.ui.ac.id/internal/1000400020/material/BeratnyaBebanKesehatan.pdf>, diakses 1 September 2010).
- "Bunyi Alarm Tiada Henti." Tokoh Indonesia DotCom. Wawancara dengan Satrio Billy Joedon (Ensiklopedi Tokoh Indonesia). Repro Gatra No.09 Tahun ke VIII (<http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/s/satrio-billy-joedono/index.shtml> 9/7/04, diakses 9 juli 2004).
- "Danang Widoyoko: Beli Dukungan Bikin Kekuasaan Jelek." (<http://www.suaramerdeka.com/harian/0406/20/bincang1.htm>, diakses pada 7 Oktober 2004).
- "Definisi Anggaran Kesehatan UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan." 9 Juni 2010 (<http://kgm.bappenas.go.id/index.php?hal=f11&keyIdHead=36>, diakses 1 September 2010).
- "Deregulasi: "Analisa & Peristiwa." Edisi 19/02 - 10/Jul/97 (<http://www.tempo.co.id/ang/min/02/19/utama5.htm>, diakses 3 Oktober 2010).
- "DPR & DPD Bareng Dengarkan Pidato Presiden." 17 Agustus 2010 (<http://www.businessreview.co.id/kebijakan-bisnis-ekonomi-827.html>, diakses 7 September 2010).
- "Dugaan Korupsi di RRI Dilaporkan ke KPK" (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=10245&cl=Berita>, diakses pada 24 Mei 2004).
- "Evaluasi Anggaran Pengentasan Kemiskinan." 22 Sep 2010 (<http://bataviase.co.id/node/390017>, diakses 5 September 2010).
- (http://www.anggaran.go.id/anggaran/dja_infoapbn1?id=67, diakses 10 Desember 2004).
- (http://id.wikipedia.org/wiki/Pajak_penghasilan, diakses 3 September 2010).

- (<https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/publikasi/paket-kebak-ekonomi/>, diakses 9 Agustus 2018).
- (<http://www.ksp.go.id/wp-content/uploads/2017/10/LAPORAN-3-TAHUN.pdf>,
<http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/s/satrio-billy-joedono>, diakses 10 Agustus 2018).
- "Indeks Korupsi Indonesia 2010 Stagnan Di Peringkat 10." (<http://www.tribunnews.com/2010/10/26/indeks-korupsi-indonesia-2010-stagnan-di-peringkat-110>, diakses 31 Oktober 2010).
- "Informasi APBN 2018" (<https://www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf>) . diakses 01 Agustus 2018
- "Kementerian Keuangan." (<http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/publikasi/buku%20pedoman%20perencanaan.pdf> . Diakses 01 Agustus 2018).
- "Pemerintah Terus Tambah Jumlah Wajib Pajak." (<http://www.beritasore.com/2009/08/05/pemerintah-terus-tambah-jumlah-wajib-pajak>, diakses 6 September 2010).
- "Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)." (http://www.jdih.bpk.go.id/informasi_hukum/TentangPNBP.pdf, diakses 8 September 2010).
- "Persamaan dan Perbedaan Kebijakan Ekonomi Pada Masa Orde Lama, Orde Baru dan Reformasi Persamaan." (<http://grou.ps/muttaqin/talks/622693>, diakses 5 September 2010).
- "Pertimbangan RAPBN 2011." (<http://lerymboeik.blogspot.com/2010/09/pertimbangan-rapbn-2011.html>, diakses 7 September 2010).
- "Sejarah." (<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah>, diakses 20 Agustus 2010).
- "Sejarah Birokrasi Sebelum Kemerdekaan," Senin, 25 Mei 2009 (http://www.transparansi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=26, diakses 21 Agustus 2010).
- "Sejarah Pengenaan Pajak Di Indonesia." (http://www.bantuanusaha.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=61:sejarah-erpajakan&catid=36:dasar-pajak&Itemid=55, diakses 5 September 2010).
- "Terorisme dan Korupsi Kolektif." (<http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2004/8/27/pol1.htm>, diakses pada 5 Oktober 2004).
- "Tiap Tahun Anggaran Pengentasan Kemiskinan Meningkat." *Analisa*, 27 Oktober 2008 (http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/berita/berita_detil.asp?Vnomer=1184, diakses 5 september 2010).
- "Wapres Akui Pengentasan Kemiskinan Melambat." 13 Desember 2009 (<http://bataviase.co.id/detailberita-10397712.html>, diakses 5 September 2010).

**HARAP BUKU INI DIKEMBALIKAN PADA
TANGGAL :**

