

# HUKUM KEUANGAN NEGARA

Hasanal Mulkan  
Serlika Aprita



# **HUKUM KEUANGAN NEGARA**

**Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.**  
**Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.**

Hukum Keuangan Negara

Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.

Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.



Edisi Asli

Hak Cipta © 2023 : Penulis

Diterbitkan : **Penerbit Mitra Wacana Media**

Telp. : (021) 824-31931

Faks. : (021) 824-31931

Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>

E-mail : [mitrawacanamedia@gmail.com](mailto:mitrawacanamedia@gmail.com)

Office : Vila Nusa Indah 3 Blok KE.2 No.14  
Bojongsukur-Gunung Putri. Bogor

**Hak cipta dilindungi undang-undang.** Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

#### UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial **dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).**
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial **dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).**
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial **dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).**
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, **dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).**

Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.

Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.

Hukum Keuangan Negara

Edisi Pertama

—Jakarta: Mitra Wacana Media, 2023

1 jil., 17 × 24 cm, 156 hal.

Anggota IKAPI No: 410/DKI/2010

ISBN: 978-602-318-543-6

1. Hukum

I. Judul

2. Hukum Keuangan Negara

II. Hasanul Mulkan, Serlika Aprita



## KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis mengucapkan puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT karena atas berkat rahmat dan hidahnya penulis dapat menyelesaikan buku **Hukum Keuangan Negara**. Buku ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan kepustakaan bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya dan bahan pemikiran melalui pemahaman secara filosofis dan konsep normatif tentang hukum keuangan negara dan daerah serta mampu mengambil keputusan dalam menerapkan kasus hukum keuangan negara dan daerah dalam bernegara dan berbangsa. Buku ini mempelajari konsep normatif tentang hukum keuangan negara dan daerah serta hubungannya dengan pengelolaannya yang berujung pada pengembalian kerugian keuangan negara.

Penyelesaian dan penyusunan buku ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan, saran, semangat, dan dari berbagi pihak yang tidak ternilai harganya. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bimbingan, bantuan, dorongan serta kemudahan bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu sumbangan kiritk dan saran demi kesempurnaan tulisan buku ini. Besar harapan penulis semoga buku ini dapat memberikan manfaat dengan fungsinya. Saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat kepada kita semuanya serta akan menjadi amal jariah kepada pihak-pihak yang telah berjasa dalam membantu penyelesaian penulisan buku ini.

Palembang, April 2023

Penulis





# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB 1 PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP HUKUM KEUANGAN NEGARA</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Hukum Keuangan Negara .....	1
B. Ruang Lingkup Hukum Keuangan Negara .....	1
C. Kedudukan Hukum Keuangan Negara .....	2
D. Landasan Hukum Keuangan Negara .....	3
E. Pengawasan Hukum Keuangan Negara.....	3
F. Pentingnya Mengetahui Hukum Keuangan Negara .....	3
G. Undang-Undang Tentang Keuangan Negara .....	4
<b>BAB 2 KEUANGAN NEGARA .....</b>	<b>5</b>
A. Pengertian Keuangan Negara .....	5
B. Ruang Lingkup Keuangan Negara .....	9
C. Sumber Keuangan Negara .....	11
D. Pengelompokan Pengelolaan Keuangan Negara .....	15
E. Unsur-unsur Anggaran Negara.....	19
F. Asas- Asas Pengelolaan Keuangan Negara.....	20
G. Klasifikasi Anggaran .....	21
H. Prinsip-Prinsip Penyusunan Anggaran .....	22
<b>BAB 3 DESKRIPSI SINGKAT PRINSIP-PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA .....</b>	<b>23</b>
A. Pengertian Pengelolaan Keuangan .....	23
B. Fungsi Pengelolaan Keuangan .....	24
C. Tujuan Pengelolaan Keuangan.....	24
D. Proses Pengelolaan Keuangan .....	25
E. Tata Kelola Keuangan Negara.....	27
F. Transparansi dalam Pengelolaan Keuangan Negara .....	28
G. Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara.....	34

<b>BAB 4</b>	<b>PERSPEKTIF ANGGARAN NEGARA .....</b>	<b>37</b>
	A. Pengertian Anggaran Negara .....	37
	B. Fungsi Anggaran Negara .....	39
	C. Siklus Anggaran Negara .....	44
	D. Prinsip-Prinsip APBD .....	46
<b>BAB 5</b>	<b>SUMBER-SUMBER PENERIMAAN NEGARA.....</b>	<b>49</b>
	A. Pajak .....	49
	B. Bea dan Cukai .....	56
	C. Penerimaan Negara Bukan Pajak .....	59
	D. Retribusi.....	65
	E. Hibah .....	67
	F. Pinjaman Pihak Lain.....	68
<b>BAB 6</b>	<b>BADAN PENERIMAAN NEGARA .....</b>	<b>69</b>
	A. Badan Penerimaan Negara .....	69
	B. Kedudukan Badan Penerimaan Negara .....	70
	C. Sumber-sumber Penerimaan Negara .....	74
<b>BAB 7</b>	<b>LEMBAGA PENGAWAS KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>77</b>
	A. Lembaga Pengawas Keuangan Negara .....	77
	B. Fungsi pengawasan.....	79
	C. Macam-Macam Pengawasan.....	81
	D. Jenis Pengawasan; .....	82
	E. Pengaturan dan Mekanisme Pengawasan Keuangan Negara .....	85
<b>BAB 8</b>	<b>LEMBAGA PEMERIKSA KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>89</b>
	A. Lembaga Pemeriksa Keuangan Negara .....	89
	B. Ruang Lingkup Pemeriksaann Keuangan Negara .....	90
	C. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan .....	91
	D. Wewenang Pemeriksa Keuangan Negara .....	92
	E. Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan .....	95
<b>BAB 9</b>	<b>PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA.....</b>	<b>103</b>
	A. Pengertian Pengembalian Kerugian Keuangan Negara.....	103
	B. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara ( <i>Asset Recovery</i> ) Akibat Tindak Pidana Korupsi.....	107
	C. Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi dalam Pengembalian Kerugian Keuangan Negara.....	108
<b>BAB 10</b>	<b>KEBIJAKAN FISKAL .....</b>	<b>113</b>
	A. Kebijakan Fiskal.....	113
	B. Tujuan Kebijakan Fiskal .....	115
	C. Macam-Macam Kebijakan Fiskal.....	117
	D. Indikator Kebijakan Fiskal .....	119

<b>BAB 11 KEBIJAKAN MONETER .....</b>	<b>121</b>
A. Kebijakan Moneter .....	121
B. Jenis-Jenis Kebijakan Moneter.....	122
C. Tujuan Kebijakan Moneter.....	124
D. Fungsi Kebijakan Moneter .....	125
E. Sistem Moneter Konvensional .....	127
F. Cara Kerja Kebijakan Moneter .....	131
G. Penyebab Terjadinya Kebijakan Moneter .....	132
 <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	 <b>133</b>
A. Buku-Buku.....	133
B. Jurnal .....	135
 <b>INDEKS .....</b>	 <b>137</b>
<b>TENTANG PENULIS.....</b>	<b>141</b>





# BAB 1

## PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP HUKUM KEUANGAN NEGARA

### A. PENGERTIAN HUKUM KEUANGAN NEGARA

Keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada perjan, perum, PN-PN dan sebagainya. sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, yakni setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan pada APBN, APBD dan BUMN serta BUMD. penggunaan istilah keuangan negara dinilai kurang tepat, yang lebih tepat adalah menggunakan istilah keuangan publik. Pengertian keuangan negara yang tercantum dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara.

Hukum keuangan negara di Indonesia mulai berlaku pada akhir abad ke-20. Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang yang dikuasai negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

### B. RUANG LINGKUP HUKUM KEUANGAN NEGARA

Hukum keuangan negara memuat seluruh kekayaan negara dalam berbagai bentuk, yang dapat dipisahkan atau tidak dapat dipisahkan, termasuk pula segala kekayaan negara, hak dan kewajibannya secara keseluruhan. Hal ini berarti keuangan negara berhubungan dengan APBN, APBD, aset dan keuangan negara di Perjan, Perum, PN-PN dan beberapa perusahaan lain. Hal tersebut mengaju pada Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Ruang lingkup hukum ini semakin diperkuat dengan pasal

2G dalam UU Keuangan Negara yang isinya tentang peraturan mengenai hak dan kewajiban negara.

Negara memiliki hak antara lain menarik pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman. Hak tersebut memberi potensi pada negara untuk memiliki otoritas dalam mengelola keuangan dan kekayaan negara. Sedangkan kewajiban negara adalah menyediakan layanan dan membayar tagihan pinjaman pada pihak ketiga. Sumber keuangan negara adalah pajak baik penghasilan, pertambahan nilai barang dan jasa, penjualan barang mewah, bea materai, bea cukai (bea masuk, cukai gula dan cukai tembakau) dan sumber penerimaan lain. Keseluruhan hasil yang termasuk dalam sumber keuangan negara tersebut dikelola melalui perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggung jawaban atas keuangan negara. Keuangan negara berada dalam kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden.

### **C. KEDUDUKAN HUKUM KEUANGAN NEGARA**

---

Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut tipe negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*) dalam hal pencapaian tujuan negara. Hal tersebut disebutkan pada alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945. Salah satu tujuan negara yang disebutkan pada pembukaan UUD NRI 1945 tersebut yaitu memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum dimaksud tidak akan tercapai tanpa adanya pengelolaan keuangan negara yang profesional, efektif, dan efisien. Pengelolaan keuangan negara harus dituangkan ke dalam Hukum Keuangan Negara sebagai hukum positif negara untuk kepastian hukum.

Apabila dikaitkan dengan pembagian hukum, hukum keuangan negara berada dalam tataran hukum publik karena substansinya tertuju pada kepentingan negara. Walaupun hukum keuangan negara merupakan hukum publik bukan berarti terlepas dari ketersinggungan terhadap hukum privat, karena pada praktiknya negara dapat dianggap sebagai badan hukum privat dalam membuat sebuah perjanjian perdata. Hukum keuangan negara mengatur asas legalitas dan wewenang pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, sehingga hukum keuangan negara dapat dimasukkan ke dalam ranah hukum administrasi. Pemahaman keuangan negara dan keuangan daerah secara luas mempunyai kesesuaian dengan prinsip dinamis dari hukum administrasi.<sup>1</sup>

1 Agus Ngadino dan Iza Rumesten, 2011, '*Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi*', Simbur Cahaya, Hal .24

## **D. LANDASAN HUKUM KEUANGAN NEGARA**

---

Landasan dalam sebuah hukum diperlukan untuk memperkuat kedudukan hukum tersebut. Landasan hukum keuangan negara tidak hanya terdapat dalam pembukaan UUD 1945, tetapi tertuang dalam pasal 23A hingga 23E UUD 1945 terkait dengan keuangan negara. Adapun landasan lain terdapat dalam undang-undang (UU).

Di antaranya UU No. 17 tahun 2013 tentang keuangan negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang pembendaharaan negara, UU No. 3 tahun 2004 tentang Bank Indonesia dan lain sebagainya. Hukum keuangan negara mempunyai tempat di hukum publik, namun memiliki potensi untuk berada di hukum privat dan bersinggungan dengan kepentingan negara. Dengan demikian, hukum keuangan negara memiliki jangkauan yang cukup luas.

## **E. PENGAWASAN HUKUM KEUANGAN NEGARA**

---

Adanya *check and balance* mengakibatkan jalannya atau implementasi hukum keuangan negara dipegang oleh lembaga yang mengawasinya. Tujuan lembaga tersebut adalah mengawasi pengelolaan dan pertanggung jawaban atas pihak-pihak pengelola keuangan negara. Pengawasan keuangan negara dilakukan oleh inspektorat jenderal, inspektorat provinsi, inspektorat kabupaten/kota, badan pengawasan keuangan dan pembangunan dan badan pemeriksa keuangan atau BPK.

Badan-badan tersebutlah yang bertugas memeriksa jika terdapat keganjilan dan ketidakberesan dalam pengelolaan keuangan negara. Sehingga kemungkinan timbulnya kerugian negara yang merugikan negara dan masyarakat dapat dihindari. Kerugian tersebut dapat terjadi karena kesengajaan atau kelalaian dalam bertugas selama pengadaan barang (misalnya harga lebih tinggi), pelepasan aset, pemanfaatan aset, kredit macet dan penempatan aset.

## **F. PENTINGNYA MENGETAHUI HUKUM KEUANGAN NEGARA**

---

Sebagai masyarakat publik atau kaum publik kadang kita dengan mudah menyalahkan negara atas keputusannya mengadakan pinjaman ke pihak lain dengan jumlah yang tidak sedikit atau menyalahkan pemerintah karena jumlah warga miskin masih melimpah di negara ini sedangkan pendapatan negara melimpah. Padahal semua itu tentunya tidak diputuskan begitu saja namun melalui beberapa proses perundingan yang cukup rumit. Di mana hukum keuangan negara juga

memiliki pengaruh di dalamnya. Oleh karena itu, kita perlu mengetahui hal-hal yang terkait dalam hukum keuangan negara.

## **G. UNDANG-UNDANG TENTANG KEUANGAN NEGARA**

---

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Pengelolaan hak dan kewajiban negara sebagaimana dimaksud pada huruf a telah diatur dalam Bab VIII UUD 1945. Pasal 23C Bab VIII UUD 1945 mengamanatkan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. Atas dasar pertimbangan sebagaimana tersebut, perlu dibentuk Undang-undang tentang Keuangan Negara.

Dasar hukum undang-undang ini adalah Pasal 4, Pasal 5 ayat (1), Pasal 11 ayat (2), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22D, Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, dan Pasal 33 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Undang-undang ini diatur tentang: pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD. Undang-undang ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.



## BAB 2

# KEUANGAN NEGARA

## A. PENGERTIAN KEUANGAN NEGARA

Keuangan negara merupakan suatu istilah yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan para ahli di Indonesia. Menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang keuangan negara, keuangan negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Adapun beberapa pendapat ahli tentang keuangan negara sebagai berikut:

- a. Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan bahwa keuangan negara adalah bersifat plastis, tergantung kepada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara di sudut pemerintah pusat maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN, sedangkan dari sudut pandang pemerintah daerah adalah APBD, demikian juga seterusnya dengan perjan, PN-PN, maupun Perum atau dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas hanya meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada perjan, perum, PN-PN dan sebagainya. Dan dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Demikian pula bila keuangan negara ditinjau dari ruang lingkup pemeriksaan sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1973, maka pengertian keuangan negara menjadi lebih luas. Tetapi apabila keuangan negara tersebut ditinjau dari sudut pengurusan dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang 1945 (sebelum amandemen ketiga UUD

1945), maka pengertian keuangan negara tersebut adalah dalam arti sempit yaitu hanya APBN saja.<sup>2</sup>

- b. H. Bohari mengatakan bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut pandang mana kita melihatnya. Ketentuan dalam tambahan Lembaran Negara (TLN 1996) menyatakan: dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk didalamnya segala bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya baik kekayaan itu berada dalam pengurusan pejabat-pejabat atau lembaga yang termasuk pemerintah umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah, dengan setatus hukum publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah mempunyai kepentingan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasarkan perjanjian dan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah. Dari pengertian tersebut diatas dapat kita liat luasnya arti keuangan negara ini; yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban tersebut dilaksanakan.
- c. Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.<sup>3</sup>
- d. Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang- undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.<sup>4</sup>
- Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi:
1. Periodik;
  2. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
  3. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan; dan

2 Gunawan Widjaja, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 9.

3 W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT. Grasindo, hlm. 1-2.

4 Alfin Sulaiman, 2011, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni, hlm.20.

4. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.
- e. Selanjutnya menurut Jhon F. Due, *budget* adalah suatu rencana keuangan suatu periode waktu tertentu. *Government Budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi Jhon F. Due menyangkut hal-hal berikut:
  1. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang.
  2. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang.
  3. Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan.
  4. Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut Jhon F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, akan tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN), Muchsan lebih memperjelas hubungan antara keduanya. Muchsan mengatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara.

Keuangan negara menurut definisi lain, yaitu Van der Kemp adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.<sup>5</sup> Sedangkan menurut Otto Ekstein, dalam *public finance* mengemukakan bahwa keuangan negara adalah bidang yang mempelajari akibat dari anggaran belanja atas ekonomi, khususnya akibat dari dicapainya tujuan ekonomi yang pokok pertumbuhan, keadilan, dan efisiensi.

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UUPTPK), khususnya tercantum dalam penjelasan umum bukan pada Batang Tubuh UUPTPK. Pengertian keuangan negara menurut UUPTPK adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk

5 Nia K. Winayanti, 2015, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara*, FH Unpas,

apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, Pasal 1 angka 1 UUKN diatur mengenai pengertian 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.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UUKN memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar ada keseragaman pemahaman.

Pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum pada penjelasan umum UUKN adalah sebagai berikut;

1. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara 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 pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
2. Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
3. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas

mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada hakikatnya keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian keuangan negara dalam arti luas. Dalam hubungan dengan negara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian, substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.

Dalam hubungan ini, Jimly Asshiddiqie<sup>6</sup> mengemukakan kegiatan yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya dipahami sebagai keuangan negara yang kemudian tercermin dalam perumusan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disusun pada tahun 1945. Karena itu, dapat dikatakan bahwa awalnya, yang dimaksud dengan uang atau keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit ini diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya, diperhitungkan seluruhnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara. Tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. Lebih lanjut dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## **B. RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**

---

Pada hakikatnya, keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang

6 Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer, hlm. 833-834.

dimilikinya. Oleh karena ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara. Sebenarnya keuangan negara harus memiliki ruang lingkup agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara.

Ketika berbicara mengenai hukum keuangan negara, berarti membicarakan ruang lingkup keuangan negara dari aspek yuridis. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 UUKN adalah sebagai berikut;

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. 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;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Pengelolaan moneter  
Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.
2. Pengelolaan Fiskal  
Pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi

kepabeaan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

### 3. Pengelolaan Kekayaan Negara

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

## C. SUMBER KEUANGAN NEGARA

---

Sumber Keuangan Negara Republik Indonesia adalah semuanya yang berhubungan dengan penerimaan dan pengeluaran Negara Republik Indonesia. Sumber keuangan tersebut berdampak besar terhadap perekonomian negara kita secara keseluruhan .

Sumber Keuangan Negara Keuangan negara akan selalu menarik untuk di perbincangkan, bagaimana tidak, keuangan negara digunakan untuk membiayai dan menjalankan setiap program-program pemerintahan. Artinya, keuangan negara akan digunakan untuk membiayai pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Keuangan negara merupakan suatu hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala yang dalam bentuk uang ataupun barang dapat dijadikan hak milik negara. Pengertian keuangan negara menurut Pasal 1 UU No. 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara adalah keuangan negara bisa dimaknai sebagai suatu kekayaan pemerintah yang didapat dari penerimaan, hutang, pinjaman pemerintah atau dapat pula dari pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.

Ada beberapa sumber keuangan negara Indonesia saat ini, baik itu yang berasal dari dalam negeri maupun yang berasal dari luar negeri. Hal ini kemudian menjadi salah satu dasar dalam pembuatan Anggaran Penerimaan Serta Belanja Negara (APBN).

Pemerintah Republik Indonesia harus dapat mengelola keuangan negara secara cermat dan teliti serta menggunakannya dengan penuh tanggung jawab karena dampaknya akan sangat besar dan jangka panjang bagi masyarakat.

Seperti yang disebutkan di awal paragraf, sumber penerimaan Negara Republik Indonesia berasal dari dalam negeri dan luar negeri. Berikut ini penjelasannya secara ringkas:

#### 1. Sumber Keuangan Negara dari Dalam Negeri

Berikut ini adalah beberapa sumber penerimaan negara Republik Indonesia yang berasal dari dalam negeri dan contohnya:

##### a. Pajak

Pemungutan pajak merupakan instrumen fiskal yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai pembangunan. Pajak ini sifatnya memaksa dan tercantum dalam konstitusi dimana semua wajib pajak, baik perorangan maupun badan usaha, harus memberikan kontribusi kepada negara. Pajak merupakan sumber pemasukan utama negara yang digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Walaupun pemungutan pajak tersebut bersifat memaksa, wajib pajak tidak mendapatkan imbalan secara langsung atas pembayaran pajak yang dilakukannya. Beberapa contoh pajak:

- Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
- Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa (PPN)
- Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn-BM)
- Pajak Penghasilan (PPh)
- Pajak Kendaraan Bermotor (PKB)
- Pajak Hotel dan Restoran (PHR)
- Pajak Reklame

##### b. Retribusi

Retribusi adalah pungutan atau tarikan yang dilakukan pemerintah daerah sesuai peraturan daerah tersebut. Pungutan retribusi juga bersifat memaksa, dan pihak pembayarnya mendapatkan imbalan langsung dari pemerintah setempat.

Contoh retribusi diantaranya:

- Retribusi Parkir Jalan
- Retribusi Pelayanan Kesehatan Milik Pemerintah
- Retribusi Terminal Angkutan Kota
- Retribusi Ijin Mendirikan Bangunan

c. Keuntungan Dari BUMN/BUMD

Pemerintah memiliki unit usaha untuk menambah pemasukan negara, yaitu BUMN dan BUMD. Sebagian dari keuntungan Badan Usaha tersebut akan diberikan kepada pemerintah sebagai pemilik BUMN dan BUMD. Keberadaan Badan Usaha milik pemerintah, selain untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat, juga untuk mengendalikan harga komoditas agar tidak dikendalikan para pemilik modal.

Contoh BUMN:

- PT Telkom
- Perusahaan Daerah Air Minum
- Bulog
- PT Pertamina
- PT Garuda Indonesia
- PT Balai Pustaka

d. Denda dan Sita

Pemberian denda dan sita merupakan bentuk penegakan hukum agar masyarakat lebih disiplin dengan memberikan hukuman finansial bagi para pelanggar aturan. Pemberian denda dan sita aset dilakukan bagi mereka yang melanggar peraturan yang sudah ditetapkan pemerintah.

Contoh denda dan sita:

- Denda terhadap pelanggar lalu lintas
- Denda keterlambatan pembayaran pajak
- Sita barang illegal

e. Pencetakan Uang

Pemerintah bisa saja mengalami defisit, dan jika hal ini terjadi maka salah satu cara untuk menutup defisit tersebut adalah dengan mencetak uang lebih banyak. Namun, jumlah uang yang dicetak harus dikendalikan dengan baik oleh pemerintah karena jumlah uang yang beredar terlalu banyak dapat mengakibatkan inflasi.

f. Pinjaman Uang

Ketika terjadi defisit, selain mencetak uang pemerintah juga dapat melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Kelemahannya adalah, pemerintah harus membayar utang berikut dengan bunganya. Sumber pinjaman uang ini bisa didapatkan dari institusi perbankan, institusi non perbankan, pemerintah, maupun individu.

g. Sumbangan, Hadiah, dan Hibah

Pemerintah Indonesia bisa mendapat sumbangan, hadiah, maupun hibah dari berbagai pihak, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Tidak seperti pinjaman yang harus dikembalikan beserta bunga, sumbangan/hadiah/hibah tidak wajib untuk dikembalikan. Besarnya penerimaan negara dari sumbangan, hadiah, dan hibah tersebut jumlahnya tidak dapat dipastikan karena tergantung pihak yang memberikannya.

Contoh sumbangan, hadiah, hibah:

- Sumbangan untuk dana penanggulangan bencana alam yang diberikan pihak asing
- Hibah tanah yang diberikan individu kepada pemerintah

h. Penyelenggaraan Undian Berhadiah

Undian berhadiah ini bisa diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia dengan menunjuk salah satu institusi sebagai pelaksananya. Keuntungan yang diperoleh pemerintah adalah selisi dari penerimaan uang undian dikurangi biaya operasional dan hadiah yang diberikan kepada pemenang.

Contoh undian berhadiah:

- Undian Bank BRI berhadiah mobil, semakin banyak transaksi maka nasabah semakin berpeluang memenangkan undian.

2. Sumber Keuangan Negara dari Luar Negeri

Berikut ini adalah beberapa sumber keuangan negara Republik Indonesia yang berasal dari luar negeri dan contohnya:

a. Pinjaman Program

Negara Indonesia bisa mendapatkan penerimaan keuangan dari pihak asing dalam bentuk pinjaman program. Pinjaman program ini adalah seluruhnya berasal dari pihak luar negeri yang dapat dicairkan dalam bentuk uang dan digunakan untuk keperluan pembangunan.

b. Pinjaman Proyek

Indonesia juga bisa memperoleh penerimaan keuangan dalam bentuk pinjaman proyek. Pinjaman proyek adalah pinjaman yang sebagian besarnya berasal dari reaksi komitmen pinjaman proyek dari tahun-tahun sebelumnya.

## **D. PENGELOMPOKAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

---

### **1. Pengelolaan Uang Negara**

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi;

- a. perencanaan keuangan negara;
- b. pelaksanaan keuangan negara;
- c. pengawasan keuangan negara; dan
- d. pertanggungjawaban keuangan negara.

Pengelolaan uang negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara/lembaga pemerintah nonkementerian, dan lembaga Negara Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut;

- a. menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- b. menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- c. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- d. menyimpan uang negara;
- e. menempatkan uang negara;
- f. mengelola/menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- g. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- h. menyajikan informasi keuangan negara

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

a. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

b. Pelaksanaan Penerimaan Negara

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

c. Pengelolaan Uang Persediaan

Selain rekening untuk kepentingan pelaksanaan penerimaan, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara dapat pula membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan pengeluaran di lingkungannya. Namun, terlebih dahulu harus memperoleh persetujuan dari menteri keuangan selaku bendahara umum negara. Ketika rekening telah dibuka, berarti wajib mengangkat bendahara untuk mengelola uang yang harus dipertanggungjawabkan dalam rangka pelaksanaan pengeluaran menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara. Pertanggungjawaban bendahara diberikan kepada atasannya maupun terhadap badan pemeriksa keuangan.

## 2. Pengelolaan Piutang dan Utang Negara

Piutang dan utang negara tidak terlepas dari pengelolaan keuangan negara, karena tergolong ke dalam pengertian keuangan negara. Dalam arti piutang negara dan utang negara merupakan bagian dari keuangan negara sehingga harus dikelola berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini

didasarkan bahwa piutang negara dan utang negara dalam kedudukan sebagai bagian dari hukum keuangan negara.

a. Pengelolaan Piutang Negara

Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat dan/atau hak pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Jadi, piutang negara timbul karena;

- 1) akibat perjanjian;
- 2) akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 3) akibat lainnya yang sah.

piutang negara jenis tertentu mempunyai hak mendahului sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Piutang negara jenis tertentu, antara lain piutang pajak dan piutang yang diatur dalam undang-undang tersendiri. Terhadap piutang negara jenis tertentu, penagihan dan pembayarannya harus didahulukan daripada piutang yang bersifat keperdataan.

b. Pengelolaan Utang Negara

Pada hakikatnya, utang negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara yang kedudukannya tidak berbeda dengan pengelolaan uang negara. Dalam arti utang negara harus dikelola secara benar dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak menimbulkan kesulitan di masa depan. Utang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau berdasarkan sebab lainnya yang sah.

### 3. Pengelolaan Investasi

Investasi pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lain. Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung berupa penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh badan investasi pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha. Penyertaan modal adalah bentuk

investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapatkan hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Kemudian, pemberian pinjaman adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha, badan layanan umum, pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan layanan umum daerah dengan hak memperoleh pengembalian berupa pokok pinjaman, bunga, dan/atau biaya lainnya.

Asas-asas pengelolaan investasi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PP Investasi Pemerintah adalah sebagai berikut;

- 1) Asas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang investasi pemerintah dilaksanakan oleh menteri keuangan, badan investasi pemerintah, badan usaha, menteri teknis/pimpinan lembaga sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing.
- 2) Asas kepastian hukum, yaitu investasi pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) Asas efisiensi, yaitu investasi pemerintah diarahkan agar dan investasi digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- 4) Asas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan investasi pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dengan memerhatikan rasakeadilan dan kepatutan;
- 5) Asas kepastian nilai, yaitu investasi pemerintah harus didukung dengan adanya ketepatan jumlah dan nilai investasi dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dana dan divestasi serta penyusunan laporan keuangan pemerintah.

#### **4. Pengelolaan Barang Milik Negara**

Barang milik negara merupakan pula bagian tak terpisahkan dengan keuangan negara sehingga memerlukan pengelolaan agar dapat digunakan maksimal untuk kepentingan negara dalam pencapaian tujuannya. Dalam hal ini, menteri keuangan mengatur pengelolaan barang milik negara. Sementara itu, menteri/pimpinan lembaga nonkementerian, dan pimpinan lembaga negara hanya sebagai pengguna barang bagi kepentingannya masing-masing. Kemudian, kepala kantor dalam lingkungan kementerian negara, lembaga nonkementerian, dan lembaga negara adalah kuasa pengguna barang dalam lingkungan kantor yang bersangkutan.

Dalam pengelolaan barang milik negara terdapat instrumen hukum agar barang milik negara memperoleh perlindungan hukum. Instrumen hukum itu berupa larangan, antara lain;

- a. Untuk diserahkan kepada pihak lain sebagai pembayaran atas tagihan kepada pemerintah pusat;
- b. Digadaikan atau dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman;
- c. Penyitaan terhadap;
  - 1) Barang bergerak milik negara baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga;
  - 2) Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara;
  - 3) Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Perlindungan hukum terhadap barang milik negara maupun barang milik pihak ketiga oleh negara merupakan bentuk bahwa Indonesia adalah negara yang menganut tipe negara kesejahteraan modern. Campur tangan negara bukan hanya kepentingan negara melainkan termasuk pula kepentingan warganya sebagai pemilik kedaulatan. Sekalipun ada perlindungan hukum, tetapi tidak berlaku mutlak karena dapat dikesampingkan bila hukum yang bersifat khusus menghendaknya.

## **E. UNSUR-UNSUR ANGGARAN NEGARA**

---

Jika mengacu pada Pasal 23 Ayat 1 UUD 1945 (Perubahan), terdapat lima unsur dari APBN, yaitu:

1. APBN sebagai pengelolaan keuangan negara
2. APBN ditetapkan setiap tahun dan berlaku satu tahun
3. APBN ditetapkan dengan undang-undang
4. APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab
5. APBN ditujukan untuk kemakmuran rakyat

Sumber APBN adalah rakyat, sehingga keberadaannya harus dilakukan dalam sebuah undang-undang. Dalam penetapan dan pengesahan APBN dilakukan bersama-sama dengan DPR. DPR merupakan lembaga yang mempresentasi rakyat (kedaulatan). APBN merupakan suatu rangkaian dari perencanaan, pelaksanaan, dan realisasi. Sehingga penetapannya dengan undang-undang.

## F. ASAS-ASAS PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

---

Aturan pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Sebelum berlakunya UUKN, telah ada beberapa asas- asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara dan diakui keberlakuannya dalam pengelolaan keuangan negara ke depan. Adapun asas- asas pengelolaan keuangan negara dimaksud adalah sebagai berikut:

1. asas kesatuan, menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
2. asas universalitas, mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
3. asas tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu; dan
4. asas spesialisitas, mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Kemudian, berlakunya UUKN terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas pengelolaan keuangan negara yang terdapat dalam UUKN yang bersifat *best practice* adalah sebagai berikut:

1. asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
3. asas proposionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

5. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

## **G. KLASIFIKASI ANGGARAN**

---

Klasifikasi atau rincian APBN dapat disusun dalam berbagai bentuk sesuai dengan maksud dan tujuan penggunaannya. Rincian APBN dapat dibedakan sebagai bentuk (Adi Budiarmo, 2005):

1. **Klasifikasi Objek**

Yaitu rincian APBN menurut objeknya, misalnya belanja pegawai, belanja barang, subsidi, dan sebagainya. Sedangkan dari sisi penerimaan misalnya dapat dikelompokkan dalam pendapatan pajak penghasilan, pendapatan bea cukai, dan sebagainya. Dari klasifikasi ini dapat diketahui dengan lebih jelas dampak APBN terhadap kegiatan ekonomi masyarakat.

2. **Klasifikasi Organik**

Yaitu rincian APBN yang disusun menurut kementerian Negara atau lembaga, dengan klasifikasi ini akan diketahui unit organisasi mana yang melaksanakan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan APBN tersebut, unit organisasi yang mendapatkan prioritas akan mendapatkan alokasi dana yang lebih banyak.

3. **Klasifikasi sektor atau fungsi**

Yaitu rincian APBN yang disusun menurut sektor-sektornya, misalnya sektor ekonomi atau sektor nonekonomi. Dengan klasifikasi ini dapat diketahui sektor mana yang mendapatkan prioritas dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

4. **Klasifikasi ekonomi**

Yaitu rincian APBN yang disusun menurut sifatnya, yaitu bersifat konsumtif atau produktif (investasi). Yang konsumtif dimasukkan dalam kelompok rutin, dan yang produktif dimasukkan dalam kelompok pembangunan.

Selain 4 (empat) klasifikasi tersebut, Sugijanto, Robert Gunardi H, & Sonny Loho (1995) menambahkan satu klasifikasi lagi, yaitu klasifikasi berdasarkan sifat atau karakter, yaitu pembagian anggaran berdasarkan sifat pengeluaran, misalnya pengeluaran operasional, pengeluaran belanja, pembayaran utang, dan pengeluaran modal.

## H. PRINSIP-PRINSIP PENYUSUNAN ANGGARAN

---

Sebelum menyusun sebuah anggaran, maka manajemen suatu perusahaan harus mematuhi prinsip-prinsip anggaran agar sesuai dengan rencana yang telah disusun. Dibawah ini merupakan prinsip-prinsip anggaran yaitu: Menurut RA Supriyono yang dikutip oleh Tendi Haruman dan Sri Rahayu menyatakan bahwa prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi dan ditaati agar suatu anggaran dapat disusun dan dilaksanakan sesuai dengan rencana adalah sebagai berikut:

1. *Management Involvement*

Keterlibatan manajemen dalam penyusunan rencana mempunyai makna bahwa manajemen mempunyai komitmen yang kuat untuk mencapai segala sesuatu yang direncanakan.

2. *Organizational Adaption*

Suatu rencana keuangan harus disusun berdasarkan struktur organisasi dimana ada ketegasan wewenang dan tanggung jawab.

3. *Responsibility Accounting*

Agar rencana keuangan dapat dilaksanakan dengan baik, maka harus didukung adanya suatu *system responsibility accounting* yang polanya disesuaikan dengan pertanggung jawaban manajemen keuangan perusahaan.

4. *Full Communication*

Suatu perencanaan dan pengendalian dapat berjalan secara efektif apabila antara tingkatan manajemen mempunyai pemahaman yang sama tentang tanggung jawab dan sasaran yang akan dicapai.

5. *Timeliness*

Laporan-laporan mengenai realisasi rencana harus diterima manajer yang berkompeten tepat pada waktunya agar informasi tersebut berguna bagi manajemen.

6. *Reward and Punishment Manejemen*

harus melakukan penilaian kinerja manajer berdasarkan perencanaan yang telah ditetapkan. Jadi manajer yang kinerjanya dibawah atau melebihi standar harus dapat diketahui sehingga pemberian reward atau punishment oleh manajemen menjadi transparan.



## BAB 3

# DESKRIPSI SINGKAT PRINSIP-PRINSIP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

## A. PENGERTIAN PENGELOLAAN KEUANGAN

Menurut Purba et al., (2021:114) pengelolaan keuangan atau manajemen keuangan adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan keuangan seperti pengadaan dan pemanfaatan dana usaha. Sedangkan imenurut Anwar (2019:5) manajemen keuangan adalah suatu disiplin ilmu yang mempelajari tentang pengelolaan keuangan perusahaan baik dari sisi pencarian sumber dana, pengalokasian dana, maupun pembagian hasil keuntungan perusahaan.

Secara harfiah pengelolaan keuangan (manajemen keuangan) berasal dari kata manajemen yang memiliki arti mengelola dan keuangan yang berarti hal-hal yang berhubungan dengan uang seperti pembiayaan, investasi dan modal. Sehingga jika disimpulkan manajemen keuangan dapat diartikan sebagai seluruh aktivitas yang berhubungan dengan bagaimana mengelola keuangan yang dimulai memperoleh sumber pendanaan, menggunakan dana sebaik mungkin hingga mengalokasikan dana pada sumber-sumber investasi untuk mencapai tujuan perusahaan (Armereo et al.:2020:1).

Manajemen keuangan menurut para ahli dalam Irfani (2020:11) manajemen keuangan dapat didefinisikan sebagai aktivitas pengelolaan keuangan perusahaan yang berbubungan dengan upaya mencari dan menggunakan dana secara efisien dan efektif untuk mewujudkan tujuan perusahaan.

Jatmiko (2017:1) mengungkapkan ruang lingkup pengelolaan keuangan (manajemen keuangan) berkaitan dengan perencanaan, pengarahan, pemantauan, pengorganisasiaan dan pengendalian sumber daya keuangan suatu perusahaan. Sedangkan menurut Wijaya (2017:2) ruang lingkup dari manajemen keuangan

berkaitan dengan pengelolaan keuangan seperti anggaran, perencanaan keuangan, kas, kredit, analisis investasi, serta usaha memperoleh dana. Menurut Anwar (2019) manajemen keuangan adalah suatu disiplin ilmu yang mempelajari tentang pengelolaan keuangan perusahaan baik dari sisi pencarian sumber dana, pengalokasian dana, maupun pembagian hasil keuntungan perusahaan.

## **B. FUNGSI PENGELOLAAN KEUANGAN**

---

Nurdiansyah dan Rahman (2019:74) menyatakan fungsi-fungsi pengelolaan keuangan (manajemen keuangan) tersebut, adalah:

1. Perencanaan Keuangan dan Anggaran (*Budgeting*)  
Segala kegiatan perusahaan yang berkaitan dengan penggunaan anggaran dana perusahaan yang digunakan untuk segala aktivitas dan kepentingan perusahaan. Dengan perencanaan dan pertimbangan yang matang memaksimalkan keuntungan dan meminimalisasi anggaran yang sia-sia tanpa hasil.
2. Pengendalian (*Controlling*)  
Berhubungan dengan tindak pengawasan dalam segala aktivitas dalam manajemen keuangan, baik dalam penyalurannya maupun pada pembukuannya yang untuk selanjornya dilakukan evaluasi keuangan yang bisa dijadikan acuan untuk melaksanakan kegiatan perusahaan selanjurnya.
3. Pemeriksaan (*Auditing*)  
Segala pemeriksaan internal yang dilakukan demi segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan manajemen keuangan memang telah sesuai dengan kaidah standar akuntansi dan tidak terjadi penyimpangan.
4. Pelaporan (*Reporting*)  
Dengan adanya manajemen keuangan, maka setiap tahunnya akan ada pelaporan keuangan yang berguna untuk menganalisis rasio laporan laba dan rugi perusahaan

## **C. TUJUAN PENGELOLAAN KEUANGAN**

---

Menurut Astuty (2019:1) tujuan dari pengelolaan keuangan pada dasarnya adalah merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan. Sehingga pengetahuan untuk struktur kekayaan, finansial, dan permodalan dapat diperoleh dari praktik. Disamping itu untuk mewujudkannya seorang pengelola wajib mengikuti prinsip:

1. Konsistensi, merupakan sebuah prinsip yang mengedepankan keberlanjutan khususnya dalam pengelolaan keuangan.
2. Akuntabilitas, merupakan sebuah prinsip yang harus dimiliki oleh pengelola sebagai bentuk pertanggung jawaban atas dana yang terdapat dalam usaha. Prinsip akuntabilitas ini memiliki maksud agar pihak pengelola dapat memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan terhadap perkembangan usaha yang dijalankan
3. Transparansi, prinsip ini merupakan petunjuk untuk memberikan semua rencana dan aktivitas yang dijalankan kepada pihak yang berkepentingan, khususnya dalam hal laporan keuangan.
4. Kelangsungan hidup usaha atau diri sendiri. Untuk mewujudkan kelangsungan hidup usaha atau diri sendiri maka kesehatan keuangan harus terjaga. Pengeluaran di tingkat operasional atau di tingkat strategis disesuaikan dengan besaran dana yang dimiliki. Dalam pengelolaan keuangan ini, pihak pengelola memiliki rencana yang terintegrasi dengan mengurangi risiko sekecil mungkin. Pengelolaan keuangan tidaklah hanya untuk memaksimalkan laba melainkan untuk meminimumkan biaya hal ini dikarenakan melalui pengelolaan yang baik diharapkan mampu menekan biaya-biaya yang mungkin timbul dari operasi perusahaan (Armereo et al.,:2020:6). Sedangkan menurut Kariyoto (2018:6) ada beberapa tujuan dari pengelolaan dana perusahaan yaitu:
  1. Memaksimalkan nilai perusahaan
  2. Menjaga stabilitas financial dalam situasi yang selalu terkontrol.
  3. Memperkecil risk perusahaan masa kini dan yang masa yang akan datang

#### **D. PROSES PENGELOLAAN KEUANGAN**

---

Menurut Kuswadi (2005:3) analisa keuangan merupakan fondasi keuangan, dapat memberikan gambaran kesehatan keuangan perusahaan baik saat ini maupun dimasa lalu, sehingga dapat digunakan untuk pengambilan keputusan bagi para manajer perusahaan yang berkaitan dengan itu dalam rangka meningkatkan kinerja di masa yang mendatang. Terdapat empat kerangka dasar pengelolaan keuangan:

1. Perencanaan  
Perencanaan merupakan kegiatan menetapkan tujuan organisasi dan memilih cara yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Kuswadi (2005:6) kegiatan perencanaan pada keuangan, salah satunya adalah merumuskan sasaran keuangan tahunan dan jangka panjang, serta anggaran keuangan.

Penyusunan anggaran merupakan proses untuk membantu melaksanakan fungsi perencanaan dan pengendalian yang efektif. Menurut Sulistyowati et al. (2020:3). Anggaran adalah perencanaan perusahaan yang disusun secara terpadu dan dijelaskan secara kuantitatif selama periode tertentu atau sesuai jangka waktu yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan kunci keberhasilan untuk mencapai tujuan perusahaan secara komprehensif. Jenis-jenis anggaran penganggaran komprehensif adalah:

- a. Anggaran produksi
- b. Anggaran penjualan
- c. Anggaran modal
- d. Anggaran laba

Perencanaan keuangan dibutuhkan untuk dapat menyusun kebutuhan dana untuk pembiayaan berbagai program dan kegiatan. Perencanaan merupakan bagian dari fungsi manajemen yang paling sulit dilakukan karena adanya faktor ketidakpastiaan masa yang akan datang. Perencanaan perlu dilakukan secara terus menerus karena dengan berlalunya waktu, perusahaan perlu menyusun dan merevisi kembali rencana sebelumnya.

## 2. Pencatatan

Pencatatan merupakan kegiatan mencatat transaksi keuangan yang telah terjadi, penulisannya secara kronologis dan sistematis. Pencatatan sendiri digunakan sebagai penanda bahwa telah terjadi transaksi pada periode tersebut. Contoh pencatatan dapat berupa nota, kuitansi, faktur, dll. Langkah selanjutnya menulis transaksi dalam jurnal, lalu di posting ke buku besar. Sebelum memulai pencatatan harus memahami prinsip dasar dari pencatatan transaksi keuangan yang sama dengan dasar akuntansi.

## 3. Pelaporan

Pelaporan merupakan langkah selanjutnya setelah selesai memposting ke buku besar, dan buku besar pembantu. Postingan dalam buku bsar dan buku besar pembantu akan ditutup pada akhir bulan, setelah itu akan dipindahkan ke ikhtisar laporan keuangan sbagai dasar penyusunan laporan keuangan. Jenis-jenis laporan kuangan ada laporan arus kas, laporan laba rugi, laporan posisi keuangan

## 4. Pengendalian

Pengendalian merupakan proses mengukur dan mengevaluasi kinerja aktual dari setiap bagian organisasi. Pengendalian dilakukan untuk menjamin bahwa perusahaan atau organisasi mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Kuswadi (2005:7) kegiatan dari pengendalian, salah satunya adalah pemantauan terhadap realisasi anggaran. Jenis pengendalian adalah pengendalian awal, pengendalian berjalan dan pengendalian umpan balik.

## **E. TATA KELOLA KEUANGAN NEGARA**

---

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan negara. Namun untuk membantu tugas Kepala Pemerintahan maka kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan, Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya dan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah.

Tahapan pengelolaan keuangan terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Semuanya sudah diatur di dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 1 dan 2 dijelaskan bahwa 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 hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara tersebut meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara dan penerimaan daerah;
- d. Pengeluaran negara dan pengeluaran daerah;
- e. 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.
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- g. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Selanjutnya, dalam undang-undang tersebut pengelolaan keuangan negara diatur pada pasal 3 yaitu, keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan tersebut mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Namun, dapat dilihat saat ini banyak terjadi tindakan indisiplin dalam tahapan pengelolaan keuangan sehingga memperlambat pencapaian tujuan negara. Selain itu, sering terekam adanya manipulasi dalam pengelolaan keuangan di beberapa daerah, sehingga menyebabkan kebocoran anggaran yang merugikan negara dan berdampak negatif bagi pembangunan. Untuk itu perlu pemahaman yang lebih mendalam mengenai APBN dari berbagai pihak agar dapat meningkatkan peran sertanya dalam APBN.

Pada pengelolaan keuangan negara setidaknya ada empat prinsip dasar yang harus dipenuhi yaitu, akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja, keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah, pemberdayaan manajer profesional, serta adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri.

## **F. TRANSPARANSI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

---

Pelayanan masyarakat yang makin meningkat dan berkualitas selalu menjadi perhatian publik. Sejalan dengan peningkatan pelayanan yang lebih baik ini publik juga membutuhkan transparansi keuangan. Transparansi keuangan diartikan sebagai penyampaian informasi keuangan kepada masyarakat luas (warga), dalam rangka pertanggungjawaban pemerintah, kepatuhan pemerintah terhadap ketentuan dan peraturan yang berlaku, dan meningkatkan Efektivitas pengawasan masyarakat terhadap pembangunan dan pelayanan. Transparansi keuangan telah menjadi kebutuhan warga dan telah mendapat perhatian Pemerintah Indonesia. Sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU17/2003), Indonesia secara formal telah berkomitmen untuk mengelola keuangan yang mengadopsi pilar-pilar utama tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan kepatuhan.

Pilar-pilar ini menjadi azas dalam semua peraturan pelaksanaan UU17/2003. Komitmen pemerintah untuk mendukung pelaksanaan transparansi bahkan telah direalisir melalui penetapan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU14/2008). Sejumlah perangkat aturan

pelaksanaan di tingkat kementerian dan pemerintah daerah telah mengatur bagaimana implementasi UU14/2008 ini.

Ada beberapa penjelasan yang dapat menerangkan mengapa transparansi keuangan lembaga publik sangat penting:

1. untuk meningkatkan kepercayaan (*trust*). Pemerintah yang terbuka menyampaikan informasi keuangan kepada publik lebih dipercaya dibanding pemerintah yang relatif tertutup. Medina and Rufin (2015) menjelaskan bahwa "*transparency does have both a direct effect on trust and an indirect effect that is mediated by satisfaction.*" Pemerintah yang tertutup dengan informasi keuangan dapat dinilai warga memiliki setumpuk rahasia penyelewengan keuangan. Pemerintah menutup informasi keuangan dapat diduga kurang berkompeten dalam mengelola dan melaporkan keuangan. Umumnya, pemerintah yang tertutup tidak dapat menjelaskan mengapa kinerja pembangunan mereka buruk dan tidak berhasil.
2. untuk meningkatkan pengawasan masyarakat (*controlling*). Untuk mengefektifkan pelaksanaan pembangunan warga perlu disertakan dalam pengawasan, dan pengawasan masyarakat ini akan efektif bila warga masyarakat mendapat informasi tentang pembiayaan program/kegiatan. Warga menjadi "*watch dog*" di tingkat lapangan bila perangkat pemerintah tidak ada disana. Pemerintah mempunyai keterbatasan dalam melakukan pengawasan program dan kegiatan, dan untuk itu membutuhkan dukungan warga masyarakat. Warga masyarakat dapat menilai dan memberikan masukan untuk berbagai kekurangan atau kelalaian pelaksanaan program/kegiatan di bila pemerintah transparan dalam penyampaian informasi keuangan program/kegiatan.
3. bahwa warga berhak untuk mendapatkan informasi dan hak untuk mengetahui (*right to inform and right to know*). Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya". Hak-hak warga negara menjadi perhatian dan ukuran kualitas demokrasi di setiap negara. Warga mempunyai hak untuk mendapatkan informasi dan mengetahui kebijakan, program, dan kegiatan pemerintah yang secara langsung atau tidak langsung berdampak pada kehidupan warga dan masyarakat. Keuangan yang dialokasi pemerintah juga harus diinformasikan secara terbuka (transparan) agar warga dapat menilai kecukupan atau kekurangan untuk membiayai kebijakan, program, dan kegiatan.

## 1. Sisi Teori Transparansi

Teori keagenan (*Agency Theory*) diyakini sebagai asal usul pentingnya transparansi keuangan. Teori keagenan yang dikenal dalam lingkup manajemen perusahaan menjelaskan adanya hubungan antara agen (manajer atau pengelola perusahaan) dengan prinsipal (pemilik modal, pemilik saham).

Dalam hubungan keagenan ini, agen yang diberi tugas mengelola sumber daya perusahaan - termasuk keuangan - sangat mungkin mengambil keputusan yang menguntungkan diri sendiri, dan mengabaikan kepentingan pemilik (prinsipal). Hal itu dapat terjadi dalam hubungan keagenan karena agen menguasai banyak informasi terkait sumber daya, program dan aktivitas operasi perusahaan. Di sisi lain prinsipal yang diasumsikan jauh dari kegiatan operasional organisasi, tidak terlibat dalam manajemen, dan sangat minim informasi. Dalam kondisi ini muncul masalah asimetri informasi - kondisi di mana agen memiliki banyak informasi dan dapat mengambil keputusan yang menguntungkan dirinya sendiri, sedang prinsipal yang kekurangan informasi sangat mungkin dirugikan dengan keputusan agen. Untuk itu mereka harus membuat laporan (menyampaikan informasi) kepada pemilik. Informasi yang disampaikan oleh agen kepada prinsipal harus diuji (diverifikasi) kebenarannya. Informasi yang terkait dengan keuangan dalam konsep akuntansi dikerjakan oleh pemeriksa eksternal.

Pengertian transparansi juga dikenal dalam administrasi pemerintahan. Krina (2003:14) menjelaskan transparansi sebagai prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Menurut Mardiasmo (2009: 18) yang mengutip pendapat UNDP menyatakan bahwa transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh mereka yang membutuhkan. Transparansi dapat diketahui banyak pihak mengenai pengelolaan keuangan daerah dengan kata lain segala tindakan dan kebijakan harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui oleh umum.

Sejumlah temuan penelitian di berbagai Negara menjelaskan bahwa pemerintah di negara demokrasi telah menyadari bahwa terciptanya keterbukaan (*transparency*) informasi bagi publik berdampak positif bagi kehidupan sosial, politik, ekonomi, dan hukum. Transparansi akses informasi menjadi salah satu hal penting dalam pengawasan terhadap kebijakan dan program pemerintah.

Dalam konsep administrasi publik disebutkan bahwa hak atas informasi meliputi Mardiasmo (2009):

- a. Hak publik untuk memantau atau mengamati perilaku pejabat publik dalam menjalankan fungsi publiknya (*right to observe*);
- b. Hak publik untuk mengakses informasi (*public access to information*);
- c. Hak publik untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan (*right to participate*);
- d. Kebebasan berekspresi yg salah satunya diwujudkan kebebasan pers (*free & responsible pers*);
- e. Hak publik untuk mengajukan keberatan apabila hak di atas diabaikan (*right to appeal*) baik melalui administrasi maupun adjudikasi (menggunakan sarana pengadilan semu, arbitrase maupun pengadilan).

## 2. Regulasi Transparansi Keuangan

Pada bagian ini dijelaskan regulasi transparansi keuangan dalam 3 tahapan siklus keuangan yaitu: tahapan penganggaran, tahapan pelaksanaan, dan tahapan pelaporan.

### 1) Transparansi Tahap Penganggaran

Ketentuan yang mengharuskan transparansi dalam tahapan penganggaran (penyusunan APBD) diatur dalam Pasal 103 Permendagri 13 tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa;

- a. Rancangan peraturan daerah tentang APBD yang telah disusun oleh PPKD disampaikan kepada kepala daerah;
- b. Rancangan peraturan daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebelum disampaikan kepada DPRD disosialisasikan kepada masyarakat;
- c. Sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah serta masyarakat dalam pelaksanaan APBD tahun anggaran yang direncanakan;
- d. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah tentang APBD dilaksanakan oleh sekretaris daerah selaku koordinator pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu, transparansi dalam tahap penganggaran diatur dalam PP 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD). Dalam aturan ini diatur

bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan SIKD di daerah masing-masing dengan menyampaikan informasi keuangan kepada masyarakat. Pasal 11 dan 12 menyebutkan ketentuan tersebut.

## 2) Transparansi Tahap Pelaksanaan

Pengaturan transparansi dalam tahap pelaksanaan anggaran dapat ditemukan dalam Permendagri 13 tahun 2006, khususnya pada pasal yang mengatur Pengendalian Internal.

- a. Dalam rangka meningkatkan kinerja transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan daerah yang dipimpinnya.
- b. Pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan proses yang dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai mengenai pencapaian tujuan pemerintah daerah yang tercermin dari keandalan laporan keuangan, efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program dan kegiatan serta dipatuhinya peraturan perundang-undangan.
- c. Pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut:
  - (1) terciptanya lingkungan pengendalian yang sehat,
  - (2) terselenggaranya penilaian risiko,
  - (3) terselenggaranya aktivitas pengendalian,
  - (4) terselenggaranya sistem informasi dan komunikasi, dan
  - (5) terselenggaranya kegiatan pemantauan pengendalian.

Penyelenggaraan pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, transparansi tahap pelaksanaan diatur dalam pengadaan barang/jasa (Peraturan Presiden Nomor 54/tahun 2010). Dalam regulasi ini Pemerintah mengharuskan keterbukaan informasi dalam pengadaan barang secara elektronik. Yang terdapat dalam Pasal 106 dan 107.

## 3) Transparansi Tahap Pelaporan dan Pemeriksaan

Regulasi yang mengharuskan transparansi diatur dalam (1) PP 24/2005 dan PP 71/2010, (2) UU 15/2004, dan (3) PP 3/2007. Dalam PP 24/2005 dan PP 71/2010 yang mengatur Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) disebutkan kelompok utama pengguna laporan keuangan pemerintah: (1) masyarakat, (2) para wakil rakyat, lembaga pengawas, dan

lembaga pemeriksa; (3) pihak yang memberi atau berperan dalam proses donasi, investasi, dan (4) pinjaman; dan pemerintah. Sebagai pengguna informasi, warga masyarakat pertamamata berhak atas laporan keuangan yang disusun pemerintah daerah. Warga masyarakat sebagai pengguna informasi keuangan harus mendapatkan laporan keuangan sesuai ketentuan di atas.

Dalam Pasal 19 UU 15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara diatur bahwa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang telah disampaikan kepada lembaga perwakilan, dinyatakan terbuka untuk umum. Laporan hasil pemeriksaan ini tidak termasuk laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menjelaskan bahwa masyarakat berhak memperoleh informasi dari hasil pemeriksaan BPK.

Regulasi lain yang mengatur transparansi dapat ditemukan dalam PP 3/2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat (ILPPD).

### **3. Faktor Yang Mendesak Transparansi Keuangan**

Desakan transparansi keuangan dalam satu dekade terakhir makin menguat karena beberapa faktor. Faktor pertama ialah tuntutan publik untuk peningkatan efisiensi dan Efektivitas belanja publik. Publik semakin sadar bahwa kebijakan yang dijalankan pemerintah termasuk kebijakan belanja harus mendapat pengawasan ketat, karena hanya dengan pengawasan yang baik pemerintah semakin berhati-hati dalam merencanakan dan melaksanakan belanja. Pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik ini hanya dimungkinkan bila tercipta transparansi keuangan daerah.

Faktor kedua, bahwa warga semakin sadar untuk berperan dalam mengawasi dan mendorong pemberantasan korupsi. Berbagai regulasi telah memberi peluang kepada warga ikut menyuarakan pemberantasan korupsi. Dampak korupsi telah dipahami banyak warga, dan jumlah ini terus bertambah karena berbagai penyiaran dan kampanye melawan korupsi selama ini. Informasi yang transparan tentang keuangan akan membantu publik mengawasi perilaku korupsi.

Faktor ketiga, transparansi keuangan juga semakin dimungkinkan oleh kemajuan teknologi informasi. Penyajian informasi kepada publik banyak dipermasalahkan karena tingginya biaya untuk memproduksi informasi. Dengan

perkembangan teknologi terutama teknologi informasi – seperti internet – maka permasalahan tingginya biaya informasi ini sudah dapat diatasi. Warga juga dapat memperoleh biaya informasi yang murah dengan mengakses informasi dengan menggunakan perangkat warnet dan modem yang makin banyak tersedia di perkotaan.

Faktor keempat ialah ditetapkannya perundangan tentang keterbukaan informasi publik - KIP (UU 14/2008). Lahirnya undang-undang tentang KIP semakin memperjelas kebijakan Negara untuk melaksanakan transparansi informasi. KIP ini secara meluas telah disebarkan ke warga masyarakat, dan mereka terus menanti wujud dan janji pemerintah ini.

Faktor kelima ialah kebebasan menyatakan pendapat. Dalam alam demokrasi sekarang ini kebebasan menyatakan pendapat semakin disadari oleh banyak orang. Pernyataan pendapat ini diwujudkan dalam bentuk tulisan atau lisan yang menuntut hak-hak publik, termasuk hak memperoleh informasi. Dengan semakin luasnya kebebasan menyatakan pendapat, maka diperkirakan warga yang sadar dan menuntut hak memperoleh informasi akan semakin meningkat di masa yang akan datang.

## **G. AKUNTABILITAS DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

---

Selama ini pengelolaan keuangan negara ditengarai masih belum optimal, masih banyak hal yang perlu diperbaiki untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Salah satu cara untuk mengetahui kelemahan/kekurangan tersebut adalah dengan melihat kualitas dari akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Kualitas dapat dilihat melalui angka atau *score* capaian indikator. Angka ini dapat berfungsi sebagai peringatan dini atas area-area akuntabilitas pengelolaan keuangan negara yang memerlukan perbaikan, serta dapat pula digunakan untuk membandingkan capaian antar periode maupun antar unit pelaporan. Untuk mendapatkan angka/score tersebut perlu dibangun suatu rumusan variabel, indikator dan satuan ukuran untuk pengukurannya.

Pengelolaan keuangan negara dalam arti sempit (tidak termasuk kewenangan bidang moneter) diwujudkan dalam APBN dan APBD. Akuntabilitas sering diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan penyelenggara negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hal tersebut, secara garis besar pengertian akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah “kewajiban pengelola keuangan negara (Presiden - Menteri

Keuangan - Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian - Gubernur/Bupati/Walikota) untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan kegiatan dan hasil akhir dari setiap tahap APBN/D”.

Presiden adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, sebagian dikuasakan kepada menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian selaku pengguna anggaran/barang, dan sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sesuai dengan pelimpahan kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan, menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian, dan gubernur/bupati/walikota maka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dibangun dari akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat dibangun dari akuntabilitas pengelolaan keuangan di pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang. Puslitbangwas BPKP dipisahkan, serta akuntabilitas pengelolaan keuangan di pengguna anggaran/barang.

Variabel akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dibangun berdasarkan jenjang akuntabilitas tersebut, yaitu:

1. Variabel untuk akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah pusat.
  - Variabel akuntabilitas pengelolaan keuangan di pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan yang dipisahkan
  - Variabel akuntabilitas pengelolaan keuangan di pengguna anggaran/barang
2. Untuk Variabel akuntabilitas keuangan daerah

Dalam rangka mempermudah pengukuran akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, masukan yang dapat disampaikan kepada pimpinan BPKP adalah:

- a. Perlu penetapan kebijakan untuk mengeksekusi instrumen ini agar dapat menghasilkan informasi yang layak dilaporkan kepada Presiden
- b. Membentuk tim yang bertanggungjawab untuk melakukan penilaian/pengukuran akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

- c. Membangun sistem pengelolaan informasi (database) akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.
- d. Perlu dilakukan uji coba untuk lebih membuat operasional instrumen APKN



## BAB 4

# PERSPEKTIF ANGGARAN NEGARA

## A. PENGERTIAN ANGGARAN NEGARA

Para ahli di bidang anggaran menyepakati bahwa secara umum, anggaran negara adalah rencana keuangan pemerintah dalam suatu waktu tertentu yang memuat komponen jumlah pengeluaran setinggi-tingginya untuk membiayai tugas negara di segala bidang dan memuat jumlah penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran tersebut dalam periode yang sama.<sup>7</sup> Artinya adalah suatu anggaran negara merupakan estimasi kinerja pemerintah yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Disamping itu, penyusunan anggaran negara adalah proses politik yang memerlukan pembahasan dan pengesahan dari wakil rakyat yang terdiri dari berbagai partai politik.

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. Tugastugas 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-iuran (pungutan) itu maka direncanakan anggaran pendapatan (LPEM,1993).

<sup>7</sup> Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, 57.

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 praktik 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-besarnya kemakmuran rakyat (Ini menunjukkan peran ekonomi politik APBN).

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 8 tentang Keuangan Negara, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun dalam Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 7 tentang Dana Perimbangan. APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Pengertian APBD juga terdapat dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 20 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Secara rinci ketiga hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

#### 1) Pendapatan daerah

Pendapatan daerah meliputi sama penerimaan uang yang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.

## 2) Belanja daerah

Belanja daerah meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak diperoleh kembali pembayarannya oleh daerah.

## 3) Pembiayaan daerah

Pembiayaan daerah meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Selain pengertian APBD secara yudisial di atas, beberapa orang mengeluarkan pendapatnya masing-masing tentang pengertian APBD. Halim, dkk mengatakan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.<sup>8</sup> Sedangkan Badrudin dalam Bukunya *Ekonomika Otonomi daerah* berpendapat bahwa: "APBD adalah suatu rencana kerja pemerintah daerah yang mencakup seluruh pendapatan atau penerimaan dan belanja atau pengeluaran pemerintah daerah, baik provinsi, kabupaten, dan kota dalam rangka mencapai sasaran pembangunan dalam kurun waktu satu tahun yang dinyatakan dalam satuan uang dan disetujui oleh DPRD dalam peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah."<sup>9</sup> Halim menyatakan bahwa suatu anggaran daerah, termasuk APBD, memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci.
- 2) Adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya beban sehubungan dengan aktivitas-aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan.
- 3) Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
- 4) Periode anggaran, yaitu biasanya 1 (satu) tahun.

## B. FUNGSI ANGGARAN NEGARA

---

Sesuai dengan berbagai literatur dan sejarah APBN, fungsi APBN selalu dikaitkan dengan tiga fungsi yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Tetapi secara normatif

8 Abdul Halim dkk, 2012, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah* (Edisi 4), Jakarta: Penerbit Salemba Empat, hlm. 10.

9 Badrudin dan Rudy, 2012, *Ekonomika Otonomi Daerah*, Yogyakarta: penerbit UPP STIM YKPN, hlm. 97.

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.

a. 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.

b. 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 RAK/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.

c. 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 praktiknya 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 tranparansi dan akuntabilitas maka seharusnya semakin rendah pula kemungkinan KKN yang terjadi. Karena itu fungsi pengawasan menjadi penting. Dalam praktiknya fungsi tersebut menjadi bagian dari pengelolaan APBN, meskipun berbagai penyimpangan juga muncul selama sejarah pengelolaan APBN.

d. 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.

e. 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 marginal 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 derhadap 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 praktiknya fungsi tersebut menjadi bagian dari penyusunan APBN. Fungsi ini juga menjadi bagian dari politik anggaran.

f. 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).

Praktik 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.

### **C. SIKLUS ANGGARAN NEGARA**

---

Pengelolaan APBN dilakukan dalam 5 (lima) tahap, yaitu tahap perencanaan APBN, penetapan UU APBN, pelaksanaan UU APBN, pengawasan pelaksanaan UU APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Hasil pengawasan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN digunakan sebagai pertimbangan dalam penyusunan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. Oleh karena itu proses tersebut merupakan suatu lingkaran yang tidak terputus, dan arena itu sering disebut sebagai siklus atau daur atau lingkaran anggaran Negara (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.

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.

#### **D. PRINSIP-PRINSIP APBD**

---

Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah Negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, sehingga sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggung jawaban kepada masyarakat.<sup>10</sup> Berarti APBD merupakan salah satu alat yang memegang peran penting dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dengan demikian maka APBD harus benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Badrudin mengatakan bahwa untuk mengukur penyelenggaraan pemerintah yang *good governance* maka pemerintah harus mampu memenuhi prinsip dasar atau asas-asas pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

10 Djaenuri Aries, 2012, *Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah*, Bogor: penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 42.

- 1) **Transparansi**  
Transparansi mengisyaratkan adanya keterbukaannya pemerintah (birokrasi) didalam proses pembuatan kebijakan tentang APBD sehingga publik dan DPRD dapat mengetahui, mengkaji, dan memberikan masukan serta mengawasi pelaksanaan kebijakan publik yang berkaitan dengan APBD didalam perumusan kebijakan pengelolaan APBD.
- 2) **Efisien**  
Efisien dalam pengelolaan APBD didasarkan pada suatu pemikiran bahwa setiap pengeluaran anggaran daerah harus diupayakan seefisien mungkin guna menghasilkan output yang memadai. Penghematan anggaran yang sangat diperlukan dalam rangka mencapai efesiensi. Berdasarkan segi pendapatan/penerimaan, efesiensi berarti dalam upaya memperoleh setiap pendapatan daerah/beban biaya yang dikeluarkan harus lebih kecil dibandingkan dengan hasil penerimaannya.
- 3) **Efektif**  
Efektif dalam proses pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan APBD berarti anggaran harus tepat sasaran. Pemikiran lama dengan mengabaikan apakah sasaran yang akan dicapai dari anggaran, belanja tepat atau tidak karena yang penting realisasi anggaran sesuai rencana dan habis terpakai harus diganti dengan pemikiran baru yang menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja yang berorientasi pada hasil. Berdasarkan segi pengeluaran/belanja, efektif artinya segala jenis pengeluaran dalam APBD harus mampu menghasilkan manfaat langsung dan tepat sasaran sesuai yang direncanakan dalam APBD.
- 4) **Akuntabilitas**  
Akuntabilitas dalam pengelolaan APBD dituntut adanya pertanggung jawaban secara institusional kepada DPRD karena DPRD-lah yang menilai apakah kinerja pemerintah dalam mengelola APBD baik atau buruk dengan menggunakan kriteria yang sesuai. Pertanggung jawaban publik merupakan keharusan dalam upaya perwujudan good governance. Akuntabilitas dalam pengelolaan APBD harus bersifat komprehensif yang mencakup aspek kebijakan dalam penggunaan anggaran.
- 5) **Partisipasif**  
Partisipasif berarti dalam pengelolaan APBD harus melibatkan peran serta publik secara langsung maupun tidak langsung yang dijamin dalam bentuk kritikan yang konstruktif terhadap caracara pengelolaan APBD yang

benar. Disamping itu, kebijakan pembangunan dalam APBD juga harus mengkomodasikan aspirasi publik dan mengikutsertakan masyarakat secara langsung dalam bentuk keterlibatan publik dalam membangun daerah melalui proyek-proyek pembangunan dalam APBD.



## BAB 5

# SUMBER-SUMBER PENERIMAAN NEGARA

## A. PAJAK

Pajak merupakan sumber pendapatan negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan belanja negara. Hampir setiap negara yang ada di dunia memungut pajak kepada warganya. Besar kecilnya pungutan pajak bergantung pada kebijakan masing-masing negara dalam mengelola keuangan dan ekonomi. Bagi masyarakat, pajak seringkali dianggap sebagai beban mengingat adanya keharusan pembayaran pajak yang pada akhirnya akan mengurangi daya beli orang tersebut, terutama jika dibandingkan apabila tidak memiliki kewajiban untuk membayar pajak. Bagi ekonom, pajak bukan semata sebagai alat pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dana, tetapi juga untuk mempengaruhi perilaku masyarakat, baik perilaku ekonomis maupun psikologis. Beban bagi masyarakat di satu sisi dan potensi penerimaan yang cukup besar di sisi lain bagi pemerintah seringkali membuat manfaat dan peranan pajak dipandang berbeda, sesuai dengan sudut pandang masing-masing pihak.<sup>11</sup>

### 1. Definisi Pajak

Pengertian pajak memiliki dimensi yang berbeda-beda. Secara umum, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang sehingga pajak bersifat memaksa dengan tanpa mendapat balas jasa secara langsung. Pajak dipungut penguasa berdasarkan norma-norma hukum untuk pembiayaan negara.

Terdapat berbagai macam definisi tentang pajak yang dikemukakan para ahli, antara lain:<sup>12</sup>

- a. Suparman Sumadwijaya

11 Sonny Sumarsono, 2010, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama, hlm. 2.

12 Adrian Sutedi, 2013, *Hukum Pajak*, Editor: Tarmizi, Jakarta: Sinar Grafika, Cet.2, hal. 3.

mengemukakan bahwa pajak adalah iuran wajib berupa barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma hukum, guna menutup biaya produksi barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

- b. Sommerfeld Ray M., Anderson Herschel M., dan Brock Horace R., mendefinisikan pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat melanggar hukum, namun wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan.
- c. N.J. Feldmann menyatakan bahwa pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

## 2. Teori Pemungutan pajak

Pajak dapat dipandang dari berbagai segi pemahaman. Dengan adanya berbagai macam segi pemahaman ini, diharapkan masyarakat dapat memahami dan menerima dengan bijaksana akan pentingnya dan manfaat dari pemungutan pajak. Adapun tinjauan pajak dapat dilihat dari berbagai segi berikut:<sup>13</sup>

### a. Pajak ditinjau dari Segi Hukum

Ditinjau dari segi hukum, pajak harus memiliki unsur-unsur pajak antara lain adanya undang-undang, adanya pemungut pajak (yaitu pemerintah melalui fiskus yang ditunjuk untuk tugas tersebut), adanya objek pajak, adanya subjek pajak yang akan membayar, adanya cara dan ketentuan yang jelas dalam pengenaan, perhitungan dan tata cara pembayaran. Dalam hukum, dengan diaturnya secara tegas dalam undang-undang pajak yang memberikan legitimasi kepada negara untuk memungut pajak, akan timbul perikatan antara individu (orang pribadi atau badan) dengan negara yang mewajibkan untuk melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan. Pengaturan dalam undang-undang pajak akan memberikan jaminan bahwa pajak tersebut dibayar oleh wajib pajak dimana negara dapat memaksa wajib

13 Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Hukum Pajak Elementer*, Edisi Pertama, Jogjakarta: Graha Ilmu, Cet. Pertama, hlm 42.

pajak untuk melunasi. Di sisi lain, hukum akan melindungi wajib pajak dari tindakan sewenang-wenang negara dalam pemungutan pajak.

b. Pajak Ditinjau dari segi Sosiologi

Dari segi sosiologi, pajak merupakan gejala sosial yang terdapat dalam suatu masyarakat. Keberhasilan pemungutan pajak tergantung pada kesadaran masyarakat akan pajak dimana kesadaran tersebut dipengaruhi oleh pengertian individu tentang pajak. Di sisi lain, pemberlakuan pajak harus sesuai dengan persetujuan masyarakat itu sendiri, melalui pembahasan dalam proses pembuatan undang-undang pajak antara pemerintah dan DPR. Hal ini akan mengecilkan perlawanan terhadap pajak karena masyarakat menyadari pemungutan pajak adalah untuk kepentingan masyarakat itu sendiri.

c. Pajak ditinjau dari Segi Pembangunan

Dari segi pembangunan, pajak bertujuan untuk membantu negara mewujudkan tujuan negara, yaitu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara melakukan pembangunan di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan untuk itu membutuhkan pembiayaan yang besar. Dengan pemungutan pajak, maka dana yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan akan diperoleh dari masyarakat sendiri.

d. Pajak ditinjau dari segi ekonomi

Ditinjau dari segi ekonomi, pajak merupakan sumber penerimaan negara yang memberikan kontribusi yang terbesar terhadap perekonomian negara. Tanpa pajak maka negara akan kesulitan mencukupi kebutuhannya. Banyak atau sedikitnya dan yang diperlukan negara bergantung pada tingkat perekonomian negara serta rakyat yang ada. Semakin besar tingkat perekonomian negara maka semakin besar kebutuhannya dan semakin besar pula pendapatan negara yang diperlukan. Hal ini membuat pajak disamping untuk melaksanakan kehidupan negara dengan anggaran rutinnya juga digunakan untuk pembangunan yang akan mensejahterakan dan memakmurkan rakyat melalui anggaran pembangunan. Dalam hal ini berlaku asas gaya pikul bagi rakyat untuk berkontribusi dalam perekonomian negara melalui pembayaran pajak. Masyarakat yang memiliki penghasilan atau tingkat ekonomi tinggi akan memberikan kontribusi lebih tinggi dibandingkan rakyat yang berpenghasilan lebih rendah. Untuk menjamin keadilan maka anggota masyarakat yang berpenghasilan sangat rendah dan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primernya, mereka tidak dikenakan pajak.

Dari pemahaman yang meliputi berbagai segi tersebut, muncul beberapa teori yang menjelaskan tentang pemungutan pajak dan pemberian hak kepada negara untuk memungut pajak. Teori-teori ini antara lain:<sup>14</sup>

a. Teori Asuransi

Kewajiban negara adalah melindungi keselamatan jiwa, harta benda dan hak-hak rakyat lainnya. Perlindungan ini dilakukan pemerintah dengan mengadakan polisi dan angkatan bersenjata yang menjamin terselenggaranya keamanan dan ketertiban negara dan masyarakat, penyelesaian sengketa hukum yang timbul antara anggota masyarakat, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang relatif murah guna menjamin masa depan yang lebih baik, dan berbagai pelayanan lainnya. Demi perlindungan tersebut, maka rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan pembayaran pajak itu adalah premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.

b. Teori Kepentingan

Dalam teori ini berlaku pandangan bahwa semakin besar kepentingan yang dinikmati pembayar pajak, semakin besar pula jumlah pajak yang harus dibayar. Walaupun demikian, masih terdapat pertentangan dalam teori ini karena pada praktiknya, negara juga memberikan kenikmatan besar kepada sebagian masyarakat yang tidak dikenakan pajak oleh negara. Contohnya adalah subsidi bagi rakyat miskin dimana mereka adalah kelompok dengan pembayaran pajak kecil dan bahkan tidak dikenakan pajak, berbeda dengan orang kaya yang membayar pajak besar namun tidak mendapat subsidi.

c. Teori Gaya Pikul

Teori gaya pikul ini menyatakan bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan negara kepada warganya berupa perlindungan atas jiwa dan hartanya. Untuk keperluan perlindungan tersebut, diperlukan biaya yang besar sehingga selayaknya biaya ini dipikul oleh segenap warga. Asas gaya pikul menghendaki untuk memperhatikan kekuatan warga negara untuk menanggung beban pajak. Gaya pikul ini dipengaruhi beberapa faktor yaitu penghasilan yang diperoleh wajib pajak, kekayaannya, kebutuhan primer yang diperlukan untuk hidup dan jumlah keluarga yang menjadi tanggungan. Dua orang yang memiliki penghasilan yang sama belum tentu memiliki gaya pikul yang sama terhadap beban pajak. Dengan kata lain, untuk mengukur daya pikul dapat digunakan dua pendekatan yaitu pendekatan

14 Mardiasmo, 2004, Perpajakan (Edisi Revisi), Edisi XII, Yogyakarta: Andi, hal. 3.

objektif dan pendekatan subjektif wajib pajak. Asas gaya pikul inilah yang menjadi dasar pembenaran pemungutan pajak ditinjau dari segi keadilan.<sup>15</sup>

d. Teori Kewajiban Pajak Mutlak (Teori Bakti)

Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Negara merupakan kumpulan orang-orang yang memiliki kepentingan yang sama dan bersepakat untuk menjadi satu dalam wadah negara yang mengayominya. Sebagai orang yang bersepakat untuk menjadi bagian dari negara, maka setiap anggota masyarakat memiliki kewajiban untuk mendukung negara dan pemerintah yang diberi kepercayaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah suatu kewajiban.

e. Teori Asas Daya Beli

Teori ini tidak mempersoalkan alasan mengapa negara memungut pajak. Teori ini hanya mendasarkan pemungutan pajak kepada efek atau pengaruh pembayaran pajak saja. Teori ini memandang efek yang baik dari pemungutan pajak sebagai dasar keadilan. Maksudnya adalah pemungutan pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat (wajib pajak) kepada rumah tangga negara (pemungut). Selanjutnya negara akan menyalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kesejahteraan. Dengan demikian, kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan.

### 3. Subjek Pajak, Wajib Pajak dan Objek Pajak

Dalam pemungutan pajak, terdapat dua istilah yang terkadang disamakan walaupun sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda, yaitu subjek pajak dan wajib pajak. Subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak apabila telah memenuhi syarat objektif yang ditentukan undang-undang pajak. Sedangkan wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak dan pemungut pajak yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.<sup>16</sup> Sedangkan Objek pajak dapat diartikan sebagai peristiwa, perbuatan atau keadaan telah memenuhi

15 MARIHOT PAHALA SIAHAAN, *Hukum Pajak Elementer*, 54.

16 MARIHOT PAHALA SIAHAAN, 2010, *Hukum Pajak material* (Objek, subjek, dasar Pengenaan pajak, Tarif pajak dan cara Perhitungan Pajak), Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama, hal. 59.

suatu ketentuan dalam undang-undang pajak, maka telah ada objek pajak yang menimbulkan pengenaan pajak.

Untuk dapat mengenakan pajak, maka terlebih dahulu harus diperiksa apakah suatu peristiwa, perbuatan, atau keadaan yang terjadi di masyarakat telah memenuhi ketentuan sebagai objek pajak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Bila telah memenuhi syarat, maka berarti telah terdapat objek pajak dan ada pajak yang terutang. Langkah selanjutnya adalah menentukan siapakah yang menjadi subjek pajak atas objek pajak tersebut yang akan dikenakan kewajiban membayar pajak. Kemudian dapat ditentukan dasar pengenaan pajak untuk menghitung besarnya pajak yang terutang.

#### **4. Penggolongan Pajak**

Jenis-jenis pajak yang dapat dikenakan dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu:<sup>17</sup>

a. Menurut Sifatnya

Jenis-jenis pajak menurut sifatnya dapat dibagi dua yaitu pajak langsung dan pajak tidak langsung

- 1) Pajak Langsung adalah pajak-pajak yang bebannya harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain serta dikenakan secara berulang-ulang pada waktu-waktu tertentu. Misalnya Pajak Penghasilan.
- 2) Pajak Tidak Langsung adalah pajak yang bebannya dapat dilimpahkan kepada orang lain dan hanya dikenakan pada hal-hal tertentu atau peristiwa-peristiwa tertentu saja. Misalnya: Pajak Pertambahan Nilai.

b. Menurut Objeknya

Menurut sarasannya, jenis-jenis pajak dapat dibagi dua, yaitu Pajak subjektif dan Pajak objektif.

- 1) Pajak Subjektif adalah jenis pajak yang dikenakan dengan pertama-tama memperhatikan keadaan pribadi Wajib Pajak (subjeknya). Telah diketahui keadaan subjeknya barulah diperhatikan keadaan objektifnya sesuai gaya pikul apakah dapat dikenakan pajak atau tidak, Misalnya: Pajak Penghasilan.
- 2) Pajak Objektif adalah jenis pajak yang dikenakan dengan pertama-tama memperhatikan/melihat objeknya baik berupa keadaan perbuatan atau

17 Rochmat Soemitro, 2005, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jakarta: Eresco, hlm 7

peristiwa yang menyebabkan timbulnya kewajiban membayar pajak. Telah diketahui objeknya barulah dicari subjeknya yang mempunyai hubungan hukum dengan objek yang telah diketahui. Misalnya: Pajak Pertambahan Nilai.

c. Menurut Lembaga Pemungutannya

Menurut lembaga pemungutnya, jenis pajak dapat dibagi dua yaitu jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah, yang sering disebut dengan pajak pusat dan pajak daerah.

1) Pajak Pusat adalah jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Departemen Keuangan cq. Direktorat Jenderal Pajak. Hasil dari pemungutan pajak pusat dikumpulkan dan dimasukkan sebagai bagian dari penerimaan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Jenis pajak pusat yang dikelola oleh Departemen Keuangan cq. Direktorat Jendral Pajak adalah:

- a. Pajak Penghasilan;
- b. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah
- c. Pajak Bumi dan Bangunan;
- d. Pajak/Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;
- e. Bea Materai

2) Pajak Daerah adalah jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah yang dalam pelaksanaannya sehari-hari dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dipenda). Hasil dari pemungutan pajak daerah dikumpulkan dan dimasukkan sebagai bagian dari penerimaan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)

1. Pajak Pemerintah Pusat

Pajak pusat adalah pajak yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang dimana wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat, dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah pusat dan pembangunan. Pajak pusat dipungut oleh pemerintah pusat yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dan hasilnya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga negara pada umumnya.

Yang termasuk pajak pusat di Indonesia, adalah:

- a) Pajak penghasilan.
- b) Pajak pertambahan Nilai atas Barang dan Jasa (PPN).
- c) Pajak Penjualan atas barang Mewah (PPnBM).

- d) Pajak Bumi dan Bangunan.
  - e) Bea Materai.
  - f) Bea Perolehan Hakl atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
  - g) Bea Masuk, Bea Keluar (Pajak Ekspor) dan cukai.
2. Pajak Pemerintah Daerah
- Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerah ini dibagi menjadi dua, yaitu:
- 1) Pajak Provonsi, yang terdiri dari:
    - a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
    - b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas air.
    - c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
    - d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
  - 2) Pajak Kabupaten/Kota yang terdiri dari:
    - a) Pajak Hotel.
    - b) Pajak Restoran.
    - c) Pajak Hiburan.
    - d) Pajak Reklame.
    - e) Pajak Penerangan Jalan.
    - f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
    - g) Pajak Parkir.

## **B. BEA DAN CUKAI**

---

Pengertian Bea merupakan pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang yang dimpor serta diekspor. Sedangkan untuk pengertian Cukai merupakan pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang memiliki sifat ataupun juga karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang.

Tidak hanya itu, yang memberikan pengawasan serta juga yang mengurus mengenai bea cukai atau yang biasa disebut dengan sebutan Kepabeanaan. Pengertian kepabeanaan merupakan segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan lalu lintas barang yang masuk atau pun keluar daerah pabean serta juga pemungutan bea masuk.

Dalam melakukan kepabeanaan tersebut, juga memiliki lokasi tertentu. Daerah pabeanaan pada wilayah RI yang terdiri dari wilayah barat, perairan serta ruang udara di atasnya serta juga tempat-tempat tertentu seperti yang berada di Zona Ekonomi Eksklusif serta juga landas kontinen yang di dalamnya berlaku sebuah undang-undang (UU) ini.

Kawasan mengenai Pabean merupakan suatu kawasan yang mempunyai batas-batas tertentu pada tiap-tiap unit pelabuhan laut, bandar udara, ataupun juga tempat yang sudah ditetapkan ialah sebagai lalu lintas barang yang sepenuhnya itu berada didala, kawasan pengawasan dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Selain dari itu, Direktorat Jenderal Bea serta Cukai merupakan suatu unsur yang terdiri dari pelaksana tugas pokok dan juga yang mempunyai fungsi Departemen Keuangan yang berada dibidang kepabeanaan dan juga cukai. Pabeanaan ini tentunya tidak terlepas dari kegiatan atau aktivitas ekspor dan impor. Ekspor merupakan suatu kegiatan atau aktivitas mengeluarkan barang dari daerah pabean, sedangkan untuk pengertian impor adalah kegiatan atau aktivitas yang memasukkan barang ke dalam daerah pabean.

Dalam hal tersebut yang dikenakan bea masuk adalah pungutan negara yang sesuai Undang-Undang dikenakan terhadap barang yang diimpor. Sedangkan untk barang yang diekspor adalah bea kalur yang juga dikenakan pungutan negara sesuai yang tentu sesuai Undang-Undang.

Cukai adalah salah satu dari jenis pajak dengan tidak langsung yang pada dasarnya itu mempunyai suatu perbedaan yang cukup mendasar dengan pajak tidak langsung lainnya. Hal tersebut disebabkan karena beberapa faktor. Cukai ini dikenakan terhadap barang tertentu dengan secara selektif . Tujuan dari pengenaan cukai ialah untuk tiap-tiap jenis barang berbeda-beda sedangkan perihal pajak umumnya itu dikenakan secara umum. Sedangkan untuk tarif cukai berbeda-beda antara satu objek dengan objek yang lainnya, sedangkan untuk pajak umumnya itu mempunyai satu tarif untuk seluruh objek cukai.

Visi Direktorat Jendral Bea dan Cukai “Menjadi Institusi Kepabeanaan dan Cukai Terkemuka di Dunia”. Visi DJBC mencerminkan cita-cita tertinggi DJBC dengan lebih baik melalui penetapan target yang menantang dan secara terus-menerus terpelihara di masa depan. Sedangkan misi dari Direktorat Jendral Bea dan Cukai antara lain;

- a. Kami memfasilitasi perdagangan dan industri;
- b. Kami menjaga perbatasan dan melindungi masyarakat Indonesia dari penyelundupan dan perdagangan illegal; dan

c. Kami optimalkan penerimaan negara di sektor kepabeanan dan cukai.

Misi ini merupakan langkah spesifik yang harus dikerjakan DJBC demi tercapainya visi DJBC. peran serta secara keseluruhan terkait dengan besaran perdagangan, keamanan dan penerimaan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Fungsi Utama Direktorat Jenderal Bea dan Cukai:

- a. Meningkatkan pertumbuhan industri dalam negeri melalui pemberian fasilitas di bidang kepabeanan dan cukai yang tepat sasaran;
- b. Mewujudkan iklim usaha dan investasi yang kondusif dengan memperlancar logistik impor dan ekspor melalui penyederhanaan prosedur kepabeanan dan cukai serta penerapan sistem manajemen risiko yang handal;
- c. Melindungi masyarakat, industri dalam negeri, dan kepentingan nasional melalui pengawasan dan/atau pencegahan masuknya barang impor dan keluarnya barang ekspor yang berdampak negatif dan berbahaya yang dilarang dan/atau dibatasi oleh regulasi;
- d. Melakukan pengawasan kegiatan impor, ekspor dan kegiatan di bidang kepabeanan dan cukai lainnya secara efektif dan efisien melalui penerapan sistem manajemen risiko yang handal, intelijen, dan penyidikan yang kuat, serta penindakan yang tegas dan audit kepabeanan dan cukai yang tepat;
- e. Membatasi, mengawasi, dan/atau mengendalikan produksi, peredaran dan konsumsi barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik dapat membahayakan kesehatan, lingkungan, ketertiban, dan keamanan masyarakat melalui instrumen cukai yang memperhatikan aspek keadilan dan keseimbangan; dan
- f. Mengoptimalkan penerimaan negara dalam bentuk bea masuk, bea keluar, dan cukai guna menunjang pembangunan nasional.

Direktorat Jenderal Bea serta Cukai berada dibawah dan juga bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan serta dipimpin oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai itu memiliki tugas dalam menyelenggarakan perumusan dan juga pelaksanaan kebijakan yang berada pada bidang pengawasan, serta juga penegakan hukum, mengenai pelayanan & juga mengenai optimalisasi penerimaan negara yang berada di bidang kepabeanan dan cukai yang sesuai dengan keputusan pada peraturan perundang-undangan.

Fungsi tugas pokok Bea dan Cukai diantaranya;

1. Perumusan kebijakan di bidang penegakan hukum, pelayanan dan pengawasan, optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;

2. Pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
3. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
4. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
5. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai;
6. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; dan
7. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan.

## **C. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK**

---

### **1. Pengertian Penerimaan Negara Bukan Pajak**

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Dengan demikian pengertian, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mencakup segala penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan tersebut. Dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 20 Tahun 1997, definisi Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.

### **2. Peranan dan Tujuan Penerimaan Negara Bukan Pajak**

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Dalam upaya pencapaian tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945, Pemerintah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan

dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, peranan PNPB dalam pembiayaan kegiatan dimaksud penting dalam peningkatan kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembangunan.

Dengan berpegang teguh pada prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan, maka arah dan tujuan perumusan Undang-undang Penerimaan Negara Bukan Pajak adalah:

- a. menuju kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembiayaan pembangunan melalui optimalisasi sumber-sumber Penerimaan Negara Bukan Pajak dan ketertiban administrasi pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak serta penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara;
- b. lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat berpartisipasi dalam pembiayaan pembangunan sesuai dengan manfaat yang dinikmatinya dari kegiatan-kegiatan yang menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- c. menunjang kebijaksanaan Pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta investasi di seluruh wilayah Indonesia;
- d. menunjang upaya terciptanya aparat Pemerintah yang kuat, bersih dan berwibawa, penyederhanaan prosedur dan pemenuhan kewajiban, peningkatan tertib administrasi keuangan dan anggaran Negara, serta peningkatan pengawasan.

### **3. Pengaturan Penerimaan Negara Bukan Pajak**

#### **a. Dasar hukum**

pengelolaan penerimaan negara bukan pajak di Indonesia adalah sebagai berikut. Dasar hukum mengenai jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak jumlahnya sangat banyak karena perkembangannya sangat dinamis dan pengaturannya didelegasikan kepada peraturan pemerintah. Oleh karena itu, khusus mengenai jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak, akan dicantumkan beberapa peraturan pemerintah saja.

#### **a) Undang-undang Dasar 1945**

Pasal 23A UUD 1945 setelah Perubahan Keempat berbunyi: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang." Pasal ini menggantikan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa

untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.” Penjelasan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan, yang menempatkan beban kepada rakyat, juga harus didasarkan pada undang-undang.

- b) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3687);
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3694) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3760);
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Bersumber dari Kegiatan Tertentu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 136, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3871);
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5100);
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Departemen Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4455);
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2004 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4361);

- h) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kantor Kementerian Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4304);
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2001 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Standarisasi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4121)

#### **4. Jenis-jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak**

Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan negara di luar penerimaan perpajakan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak Pasal 2 ayat (1) mengelompokkan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebagai berikut:

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan
- f. denda administrasi;
- g. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah;
- h. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri.

Pengaturan selanjutnya, kecuali jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang ditetapkan dengan undang-undang, jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian juga dengan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang belum tercakup dalam kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Sebagai pelaksanaan ketentuan mengenai penetapan jenis dan penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak untuk pertama kalinya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak ke Kas Negara. 54 Penetapan PP Nomor 22 Tahun 1997 merupakan langkah penertiban, sesuai dengan tujuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, sehingga jenis

dan besarnya pungutan yang menjadi sumber penerimaan tersebut tidak malahan menambah beban bagi masyarakat dan pembangunan itu sendiri.

## 5. Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak

Dalam kamus Tesaurus Alfabetis Bahasa Indonesia, kata “tarif” diartikan sebagai “bayaran” yang contoh penerapannya antara lain: bea, beban, biaya, daftar ongkos, pajak, porto, pungutan, dan tol.<sup>18</sup> Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein dalam mendefinisikan tarif pajak menyatakan “Tarif pajak merupakan angka atau persentase yang digunakan untuk menghitung jumlah pajak atau pajak terutang.”<sup>19</sup> Dari rumusan tersebut dapat diambil pengertian bahwa tarif adalah angka atau persentase yang digunakan untuk menghitung jumlah tagihan.

Adapun jenis-jenis tarif antara lain sebagai berikut.

### a. Tarif Tetap

Tarif tetap adalah suatu tarif yang berupa suatu jumlah (nominal) tertentu yang sifatnya tetap dan tidak dipengaruhi oleh besarnya objek maupun subjek yang dikenai tagihan. Adanya tarif ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa keadilan akan ada apabila terhadap semua pihak diberikan secara sama. Jadi, semua pihak dikenakan dalam jumlah yang sama.<sup>20</sup>

### b. Tarif Proporsional (Sebanding/Sepadannya)

Tarif proporsional adalah tarif yang berupa sebuah persentase tunggal yang dikenakan terhadap semua objek tagihan berapapun nilainya. Jumlah tagihan akan berubah secara proporsional/sebanding dengan dasar pengenaan tagihan. Adanya tarif proporsional dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa tidaklah adil apabila semua orang dikenakan tagihan dalam jumlah yang sama karena antara orang yang satu dengan yang lain mempunyai keadaan dan kemampuan yang berbeda. Oleh karena itu, harus dikenakan beban yang sebanding dengan kemampuan masing-masing.

### c. Tarif Progresif

Tarif progresif adalah tarif dengan persentase semakin naik (meningkat) apabila jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan meningkat. Jadi, tarif ini terdiri dari beberapa persentase. Dengan adanya tarif seperti itu, semakin

18 Pusat Bahasa Pendidikan Nasional, 2009, *Tesaurus Alfabetis Bahasa Indonesia*, Jakarta: Mizan, hal. 585.

19 Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein, 2009, *Perpajakan: Pembahasan Berdasarkan Undang-undang dan Aturan Pajak Terbaru*, Edisi Keempat, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, hal. 21.

20 Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Pengantar Hukum Pajak*, Yogyakarta: Andi Offset, hal. 83 dan 84.

tinggi objek tagihan akan semakin besar tagihan yang dikenakan. Tarif ini, menurut Rochmat Soemitro, sebetulnya didasarkan pada teori ekonomi hukum Gossen yang mengatakan bahwa lebih banyak kita memiliki barang maka manfaat marginal satuan berikutnya lebih kecil. Oleh karena itu lebih mudah dikenakan pajak/pungutan.

d. Tarif Degresif

Tarif degresif adalah adalah tarif dengan persentase semakin turun apabila jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan meningkat.<sup>81</sup> Jadi, tarif ini terdiri dari beberapa persentase yang semakin kecil bila objek tagihannya semakin besar. Tarif ini tidak diterapkan di dalam praktik karena mengandung ketidakadilan. Bila tarif ini diterapkan, maka yang memiliki objek tagihan (kemampuan) lebih rendah akan dikenai beban yang lebih berat. Sementara mereka yang memiliki objek tagihan lebih besar mendapat beban yang lebih ringan.

Besarnya tagihan pada umumnya ditentukan oleh dua komponen utama, yakni jumlah yang menjadi dasar pengenaan tagihan (*base*) dan tarif yang dikenakan terhadapnya (*rate*). Salah satu syarat pungutan kepada rakyat adalah keadilan, baik keadilan dalam prinsip maupun dalam pelaksanaan. Dengan adanya keadilan, pemerintah dapat menciptakan keseimbangan sosial yang sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Penentuan tarif pungutan merupakan salah satu cara untuk mencapai keadilan.

Berkenaan dengan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak, pengaturannya ditetapkan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis penerimaan negara bukan pajak yang bersangkutan. Dalam penetapan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 menggariskan agar memperhatikan dampak pengenaan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya, biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis penerimaan negara bukan pajak yang bersangkutan, dan aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat.

Tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan seiring dengan adanya perubahan jenis-jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, serta dalam rangka mengoptimalkan penerimaan negara bukan pajak guna menunjang pembangunan nasional. Sejak tanggal 27 Agustus 2002, tarif layanan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional

(Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 terlampir). Peraturan Pemerintah ini berlaku sampai dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 22 Januari 2010.

Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional mempunyai tarif dalam satuan rupiah dan persentase. Adapun tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 adalah sebagai berikut.

## **D. RETRIBUSI**

---

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Yang menjadi objek retribusi daerah adalah:

### **1. Retribusi Jasa Umum**

Retribusi yang dikenakan atas jasa umum dogolongkan sebagai retribusi jasa umum. Objek retribusi jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis Retribusi Jasa Umum adalah:

- a) Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- b) Retribusi Pelayanan persampahan/Kebersihan;
- c) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- d) Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- e) Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan umum;
- f) Retribusi Pelayanan Pasar;
- g) Retribusi Pengujian Kendaraan bermotor;
- h) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- i) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- j) Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus;
- k) Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- l) Retribusi pelayanan tera-tera Ulang;
- m) Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan

n) Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.<sup>21</sup>

## 2. **Retribusi Jasa Usaha**

Retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b) Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Jenis retribusi jasa usaha adalah:

- a) Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- b) Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan
- c) Retribusi tempat pelelangan
- d) Retribusi terminal
- e) Retribusi tempat khusus parkir
- f) Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa
- g) Retribusi rumah potong hewan
- h) Retribusi pelayanan kepelabuhanan
- i) Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
- j) Retribusi penyebrangan di air; dan
- k) Retribusi penjualan produksi usaha daerah

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2009 BAB VI tentang Pajak dan Retribusi Pasal 136, objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh pemerintah.

## 3. **Retribusi Perizinan**

Objek Retribusi Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan oleh Pemerintah Daerah kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis Retribusi Perizinan Tertentu adalah:

21 *Undang-Undang Pajak Lengkap Tahun 2011*, Jakarta: Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm.382

- a) Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- b) Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- c) Retribusi izin gangguan
- d) Retribusi Izin Trayek; dan
- e) Retribusi Izin Usaha Perikanan.

## **E. HIBAH**

---

Dalam Undang-Undang PNBPN, hibah dianggap sebagai penerimaan di luar PNBPN. Sehingga meski merupakan penghasilan non pajak, hibah memiliki klasifikasi dan aturan sendiri. Hibah sendiri diatur dalam PP No.10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Hibah atau Hibah pemerintah adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, jasa, dan/atau surat berharga yang diperoleh dari Pemberi Hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

Adapun jenis-jenis adalah sebagai berikut:

- a. Hibah Terencana yaitu mekanisme hibah melalui Daftar Rencana Kegiatan Hibah (DRKH).
- b. Hibah langsung yaitu mekanisme hibah tanpa melalui perencanaan.
- c. Hibah melalui KPPN yaitu hibah yang penarikannya dilakukan di Bendahara Umum Negara atau Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara.
- d. Hibah dalam negeri yaitu hibah yang berasal dari lembaga keuangan maupun non-keuangan dalam negeri, perusahaan atau orang asing yang melakukan kegiatan atau berdomisili di Indonesia.
- e. Hibah dalam negeri yaitu hibah yang berasal dari lembaga keuangan maupun non-keuangan dalam negeri, perusahaan atau orang asing yang melakukan kegiatan atau berdomisili di Indonesia.
- f. Hibah luar negeri yaitu hibah yang berasal dari negara asing, lembaga internasional, lembaga keuangan asing, atau lembaga lainnya serta perusahaan atau orang Indonesia yang berdomisili dan melakukan kegiatan di luar negeri.
- g. Hibah daerah yaitu hibah yang merupakan pengalihan atau pelimpahan hak atas sesuatu dari pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian.

Salah satu bentuk penerimaan hibah adalah adanya Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri hingga banyaknya jumlah pariwisata di Indonesia. Hibah biasanya bertujuan untuk mendukung program pembangunan nasional atau lebih spesifik lagi apabila suatu keadaan negara dalam keadaan genting atau membutuhkan misalnya bencana atau pandemi.

## **F. PINJAMAN PIHAK LAIN**

---

Ketika terjadi defisit, selain mencetak uang pemerintah juga dapat melakukan pinjaman, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Kelemahannya adalah, pemerintah harus membayar utang berikut dengan bunganya. Sumber pinjaman uang ini bisa didapatkan dari institusi perbankan, institusi non perbankan, pemerintah, maupun individu.



## BAB 6

# BADAN PENERIMAAN NEGARA

## A. BADAN PENERIMAAN NEGARA

Menurut Adetya (2014) penerimaan Negara merupakan pemasukan yang diperoleh negara untuk membiayai dan menjalankan setiap program-program pemerintahan, sedangkan sumber-sumber penerimaan negara berasal dari berbagai sektor, dimana semua hasil penerimaan tersebut akan digunakan untuk membiayai pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Menurut Larasati, dkk dan Ganie (2012) penerimaan Negara membahas tentang beberapa sumber-sumber Negara memperoleh pendapatan. Pada teori ini penerimaan ini menganalisa tentang perbandingan keuntungan dan kerugian dari berbagai bentuk pemasukan dan membahas prinsip-prinsip yang harus dilakukan terhadap pilihan-pilihan itu, terhadap bermacam-macam sumber pemasukan Negara seperti pajak, utang Negara, dan penciptaan sumber penerimaan yang baru.

Pada dasarnya, penerimaan negara terbagi atas 2 jenis penerimaan, yaitu penerimaan dari pajak dan penerimaan bukan pajak yang disebut penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Menurut UU no. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNBP adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.

UU tersebut juga menyebutkan kelompok PNBP meliputi:

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah

- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri  
Kecuali jenis PNBPN yang ditetapkan dengan Undang-undang, jenis PNBPN yang tercakup dalam kelompok sebagaimana terurai diatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Artinya diluar jenis PNBPN terurai diatas, dimungkinkan adanya PNBPN lain melalui UU.

## **B. KEDUDUKAN BADAN PENERIMAAN NEGARA**

---

Pengelolaan atas keuangan negara merupakan salah satu cara untuk mencapai tujuan bernegara, seperti yang tersebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 7. Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan kinerja yang baik oleh pemerintahan. Sedangkan pemerintahan yang bersih dan baik adalah pemerintahan yang senantiasa menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Pemerintah diharapkan dapat mewujudkan akuntabilitas sebagai pondasi dari proses pemerintahan. Bebas dari penyalahgunaan wewenang, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan yang baik merupakan salah satu wujud dari akuntabilitas pemerintahan.

Pertanggungjawaban Keuangan Negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, di mana sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara, laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran memegang peranan penting dalam proses pertanggungjawaban keuangan tersebut. Hal ini juga disebutkan dalam undang-undang yang sama, bahwa bendahara penerimaan orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah. Sedangkan bendahara pengeluaran adalah orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan belanja negara/daerah dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD pada kantor/satuan kerja kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah. Secara lebih rinci, kedudukan dan tanggung jawab bendahara diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 230/PMK.05/2016.

Perbedaan mendasar antara bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran terletak pada keperluan “dana” yang dikelola. Bendahara pengeluaran mengelola dana yang digunakan untuk keperluan belanja sebagai pelaksanaan APBN/APBD, sedangkan bendahara penerimaan mengelola pendapatan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD. Sehingga dapat dipastikan terdapat bendahara pengeluaran di setiap satuan kerja, tetapi tidak dengan bendahara penerimaan. Tidak semua satuan kerja mengelola pendapatan negara, karena pada dasarnya fungsi pemerintah adalah menyediakan dan menyelenggarakan layanan publik bagi masyarakat. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa manfaat langsung maupun tidak langsung yang didapatkan oleh orang pribadi atau badan atas pemberian layanan terkait pemanfaatan sumber daya milik negara, akan dikenakan pungutan. Pungutan tersebut dikenal sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). PNBP dapat dikenakan terhadap pelayanan baik itu dalam bentuk penyediaan barang, jasa, atau pelayanan administratif yang menjadi tanggung jawab Pemerintah, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, PNBP dapat juga berasal dari pengelolaan kekayaan negara dipisahkan, pengelolaan barang milik negara, pengelolaan dana, atau hak negara lainnya.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara merupakan salah satu unit pengelola PNBP. PNBP yang dikelola oleh DJKN seperti yang diatur dalam PP Nomor 62 Tahun 2020 berasal dari pelaksanaan pelayanan lelang dan pengurusan piutang negara. Pungutan-pungutan tersebut diterima dan dikelola oleh bendahara penerimaan di unit vertikal DJKN yaitu Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Bendahara penerimaan di KPKNL berkedudukan di Seksi Hukum dan Informasi. Dalam sejarahnya, bendahara penerimaan sudah ada sebelum DJKN berdiri. Ketika organisasi masih bernama BUPN/BUPLN, bendahara penerimaan berada di Seksi Verifikasi. Sedangkan ketika organisasi berubah ke Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, bendahara penerimaan berada di Seksi Informasi dan Hukum. Kedudukan bendahara penerimaan di Seksi Hukum dan Informasi ini nantinya yang akan menimbulkan beberapa masalah.

Dalam sejarahnya, bendahara penerimaan sudah ada sebelum DJKN berdiri. Ketika organisasi masih bernama BUPLN, bendahara penerimaan ada di dua kantor operasional yaitu Kantor Lelang Negara (KLN) dan Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N). Pada KLN, bendahara penerima berkedudukan di Seksi Verifikasi sedangkan pada KP3N, bendahara penerima ada di Seksi Informasi dan Hukum. Ketika organisasi berubah menjadi Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang

Negara, kedua kantor operasional tersebut digabung menjadi Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN). Pada KP2LN, bendahara penerimaan berada di Seksi Informasi dan Hukum. Kedudukan bendahara penerimaan di Seksi Hukum dan Informasi ini nantinya yang akan menimbulkan beberapa masalah.

Masalah yang pertama adalah ketidaksesuaian antara kedudukan bendahara penerimaan di KPKNL dengan kedudukan seharusnya seperti yang diatur di PMK Nomor 230/PMK.05/2016. Pada peraturan tersebut, dijelaskan bahwa bendahara penerimaan berkedudukan di unit yang memiliki fungsi pengelolaan keuangan atau unit teknis yang memiliki fungsi penerimaan pada satker. Apabila dibandingkan dengan PMK Nomor 170/PMK.01/2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, hal ini bertolak belakang. Fungsi keuangan di KPKNL berada di Subbagian Umum. Hal ini diatur di Pasal 33 angka (1): "Subbagian Umum mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian, keuangan, tata usaha, rumah tangga, serta penatausahaan, pengamanan, dan pengawasan barang milik negara di lingkungan KPKNL". Sedangkan unit teknis yang memiliki fungsi penerimaan pada satker berada di Seksi Pelayanan Lelang dan Seksi Piutang Negara selaku unit pelaksana kegiatan lelang dan pengurusan piutang negara.

Penempatan bendahara penerimaan di Seksi Hukum dan Informasi sempat menimbulkan masalah terutama kaitannya dengan proses penyampaian laporan pertanggungjawaban bendahara ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara. Tidak semua KPPN mitra berada di satu kota/kabupaten yang sama dengan KPKNL, sedangkan proses penyampaian laporan pertanggungjawaban bendahara penerimaan sebelum adanya pandemi Covid-19 dilakukan secara fisik, yaitu datang langsung ke KPPN mitra. Masalah timbul ketika bendahara penerimaan akan melakukan perjalanan dinas ke KPPN mitra untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Tidak adanya anggaran di Seksi Hukum dan Informasi yang dialokasikan untuk kegiatan bendahara penerimaan menyulitkan mereka dalam proses penyampaian laporan pertanggungjawaban. Sebagai informasi, anggaran di Seksi Hukum dan Informasi hanya dapat digunakan untuk pelaksanaan kegiatan kehumasan dan bantuan hukum.

Masalah yang kedua adalah proses pembinaan dan pengawasan yang terputus. Apabila ditarik ke atas, pembina dan pengawas Seksi Hukum dan Informasi adalah Bidang Kepatuhan Internal dan Hukum Informasi di tingkat Kantor Wilayah DJKN, dan Direktorat Hukum dan Humas di tingkat Kantor Pusat DJKN. Tetapi tidak dengan bendahara penerimaan. Walaupun kedudukannya berada di Seksi Hukum dan

Informasi, proses pembinaan dan pengawasannya dilakukan oleh Bagian Umum di tingkat Kantor Wilayah DJKN, dan Sekretariat Direktorat Jenderal (Bagian Keuangan) di tingkat Kantor Pusat DJKN.

Peran bendahara penerimaan cukup sentral di KPKNL. Bendahara penerimaan memegang fungsi pendukung dan fungsi teknis. Hal ini tercermin dalam peraturan-peraturan yang mengatur tugas dan fungsi bendahara penerimaan. Secara garis besar, pelaksanaan fungsi pendukung oleh bendahara penerimaan diatur di dalam peraturan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan, utamanya dalam proses pengelolaan pendapatan negara sebagai pelaksanaan APBN. Segala hal yang berkaitan dengan kebendaharaan, seperti kebijakan akuntansi pendapatan penerimaan negara bukan pajak, proses penyampaian laporan pertanggungjawaban dan lain-lain diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

Selain itu, bendahara penerimaan juga memegang fungsi teknis, terutama di bidang pelaksanaan lelang dan pengurusan piutang negara. Segala teknis kegiatan yang dilakukan oleh bendahara penerimaan diatur dalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh DJKN khususnya peraturan tentang lelang dan piutang. Sampai saat ini, peraturan yang dikeluarkan oleh DJKN khusus untuk mengatur teknis pelaksanaan tugas oleh bendahara penerimaan masih menggunakan Peraturan Direktur Jenderal Kekayaan Negara Nomor 7/KN/2012.

Peraturan yang sudah cukup lama tersebut belum dicabut sampai saat ini, walaupun terdapat pengaturan-pengaturan yang bertabrakan dengan peraturan lain. Sebagai contoh, syarat seorang pegawai dapat diangkat sebagai bendahara penerimaan adalah pegawai negeri sipil dengan pangkat/golongan paling rendah II/a. Hal ini bertentangan dengan PMK Nomor 162/PMK.05/2013 jo. PMK Nomor 230/PMK.05/2016 tentang Kedudukan dan Tanggung Jawab Bendahara pada Satuan Kerja Pengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, di mana syarat pegawai yang dapat diangkat menjadi bendahara adalah pegawai yang telah memiliki sertifikat bendahara, atau minimal PNS, Pendidikan Minimal SLTA atau sederajat, dan golongan minimal II/b atau sederajat.

Selain itu, format-format dokumen yang berbeda antara Per-07/KN/2012 dengan peraturan-peraturan lelang menimbulkan ketidaksamaan dokumen yang dikeluarkan oleh bendahara-bendahara penerimaan di KPKNL. Sehingga, peraturan yang sudah ada yakni Per-07/KN/2012 dirasa memerlukan pembaruan, mengingat teknis pelaksanaan lelang dan piutang saat ini juga telah berkembang menyesuaikan kondisi yang ada.

Dengan adanya pembaruan-pembaruan terhadap fungsi dan kedudukan bendahara penerimaan di KPKNL, proses pengelolaan pendapatan negara mulai dari penerimaan, penyimpanan, penyetoran, penatausahaan, pertanggungjawaban, serta kegiatan pemberian layanan publik kepada stakeholder akan menjadi lebih optimal.

### **C. SUMBER-SUMBER PENERIMAAN NEGARA**

---

Sumber penerimaan atau pendapatan negara merupakan semua penerimaan dalam negeri dan penerimaan lain yang digunakan untuk membiayai belanja negara.

Pendapatan yang diperoleh negara berasal dari dalam negeri ataupun luar negeri. Pendapatan negara tersebut sangat berpengaruh bagi keberhasilan proses pembangunan nasional. Sumber dan pengalokasian anggaran dapat digambarkan sebagai berikut:

a. Penerimaan dalam negeri

Penerimaan dalam negeri adalah semua penerimaan yang diterima oleh negara dalam bentuk penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Penerimaan pemerintah dari dalam negeri berasal dari minyak bumi, gas alam (migas) dan nonmigas. Penerimaan dari sektor tersebut digunakan pemerintah untuk menutup pengeluaran rutin pemerintah. Penerimaan pemerintahan dari sektor nonmigas terdiri atas pajak dan nonpajak.

b. Penerimaan perpajakan

Penerimaan perpajakan adalah semua bentuk penerimaan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Pajak dalam negeri, terdiri atas:

1. Pajak Penghasilan yang terdiri atas migas dan nonmigas
2. Pajak Pertambahan Nilai (PPN)
3. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
4. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
5. Cukai
6. Pajak Lainnya

Pajak perdagangan internasional, terdiri atas:

1. Bea masuk
2. Pajak /pungutan ekspor

c. Penerimaan bukan pajak

Penerimaan bukan pajak adalah semua bentuk penerimaan yang diterima negara dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, bagian pemerintah

dari laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan penerimaan negara bukan pajak lainnya. Penerimaan bukan pajak yang berasal dari:

1) Penerimaan sumber daya alam, antara lain:

- a) Minyak bumi
  - b) Gas alam
  - c) Pertambangan umum
  - d) Perikanan
- 2) Bagian Laba BUMN
- 3) Penerimaan bukan pajak Lainnya

d. Hibah

Penerimaan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari sumbangan swasta dalam negeri, sumbangan swasta dan pemerintah luar negeri.





## BAB 7

# LEMBAGA PENGAWAS KEUANGAN NEGARA

## A. LEMBAGA PENGAWAS KEUANGAN NEGARA

Menurut kamus besar bahasa Indonesia pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Kemudian pengertian pengawasan menurut George R. Terry<sup>22</sup> merupakan pengawasan untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

Pengawasan adalah segala kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>23</sup> Berdasarkan pengertian tersebut dapat diuraikan bila tidak sesuai dengan semestinya atau standar yang berlaku bagi kegiatan yang dilakukan maka telah terjadi penyimpangan. Kesalahan dan penyimpangan dalam pengawasan merupakan kegiatan dari kenyataan yang sebenarnya, selain hal tersebut dalam kegiatan pengawasan juga harus ditemukan sebab-sebab terjadinya penyimpangan, sifat penyimpangan, akibat hukum dari penyimpangan dan kerugian keuangan yang ditimbulkan dari perbuatan penyimpangan serta tindak lanjut hasil pemeriksaan. Produk dari pengawasan menurut Sujanto:

Pengawasan pada kalangan ahli memiliki berbagai penafsiran namun tetap memiliki satu benang merah yang dapat tarik kesimpulan yang sama, seperti:

- a. Ir. Sujanto mendefinisikan pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sudah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>24</sup>

22 Irfan Ridwan Maksum, *Pengawasan Intern Daerah Otonom*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Bisnis & Birokrasi, Vol. 14 No. 4 Desember, 2006, hlm. 22

23 Sujanto, 1987, *Norma dan Etika Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 63.

24 Sujanto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 19

- b. Manullang berpendapat bahwa pengawasan adalah sebuah proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.<sup>25</sup>
- c. Henry Fayol menerangkan bahwa pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan intruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahankesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegahnya terulang kembali.<sup>26</sup>
- d. Soekarno K. menyebutkan bahwa pengawasan adalah satu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.<sup>27</sup>
- e. Sarwoto memberikan pendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.
- f. Siagian mendefinisikan pengawasan adalah sebuah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>28</sup>

Sebagaimana definisi yang dikemukakan diatas, maka apabila dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara pengertian pengawasan yaitu suatu tindakan menilai (menguji) apakah suatu pengelolaan keuangan telah dilaksanakan dengan rencana yang digariskan, atau dapat juga dikatakan bahwa pengawasan merupakan tindakan membandingkan antara harapan dengan kenyataan. Seminar ICW tanggal 30 Agustus 1970, telah disepakati bahwa definisi dari pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Perencanaan yang baik tanpa disertai dengan pengawasan, maka perencanaan tersebut tidak akan menghasilkan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Jadi pengawasan pada hakekatnya memberikan petunjuk bagi para pelaksana untuk selalu bertindak sesuai dengan yang telah digariskan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-

25 Manullang, 1977, *Dasar-Dasar Management*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, hlm. 136.

26 Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm. 20-21.

27 Soekarno K, 1968, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta: Penerbit Miswar, hlm. 107

28 Sondang P Siagian, 1982, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung, hlm. 73

kesulitan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil satu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula seperti yang telah direncanakan sebelumnya.

## **B. FUNGSI PENGAWASAN**

---

Fungsi pengawasan pada dasarnya adalah untuk menilai, sebagaimana yang dimaksud oleh para ahli peran yang paling terpenting untuk kesuksesan dalam sebuah perencanaan harus disertai dengan pengawasan. Penilaian yang dimaksud seperti menilai sudah sejauh apa pelaksanaan kegiatan tersebut dilakukan, seberapa efektif kegiatan tersebut, serta masih banyak lagi lainnya.

Adapun beberapa ahli yang berpendapat mengenai fungsi pengawasan adalah sebagai berikut:

- a. Harold Kootz yang dikutip oleh Sukarna, bahwa fungsi pengawasan manajemen ada 5 (lima) yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (organisasi), *staffing* (penyusunan personalia), *actuating* (penggerakan), dan *controlling* (pengawasan).<sup>29</sup>
- b. Menurut G.R. Terry Fungsi pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standart apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila mana perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standard.
- c. Manullang mengartikan fungsi pengawasan ialah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.
- d. Drs. M.H. Saragih, fungsi pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Rencana yang beratpun gagal sama sekali bilamana manajer tidak melakukan pengawasan.

Fungsi pengawasan itu sendiri adalah suatu fungsi dimana tindakan atau proses kegiatan itu dilakukan untuk mengetahui hasil pelaksanaan kesalahan, kegagalan, untuk kemudian dilakukan perbaikan dan menjaga agar pelaksanaan berbeda dengan rencana yang ditetapkan. Namun sebaliknya, sebaik apapun rencana yang telah ditetapkan, juga tetap memerlukan pengawasan. Oleh sebab itu diantara

29 Sukarna, 1992, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bandung,: Mandar Maju, hlm. 6

perencanaan dan pengawasan mempunyai hubungan sangat erat, diibaratkan seperti kedua sisi mata uang yang sama, dan semua fungsi-fungsi dari manajemen mempunyai hubungan yang saling terkait. Pengawasan membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan.<sup>30</sup>

Pelaksanaan pengawasan juga memerlukan adanya sebuah standart (alat ukur) guna mengetahui sejauh mana kegiatan atau aktivitas itu terlaksana dan pengawasan merupakan tindakan perbaikan dalam pelaksanaan kerja, agar kegiatan tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, petunjuk-petunjuk dan instruksi-instruksi sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai.

Pengertian dari fungsi pengawasan dapat diartikan juga sebagai suatu kegiatan yang dijalankan oleh pimpinan ataupun suatu badan dalam mengamati, membandingkan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepada aparat pelaksana dengan standar yang telah ditetapkan guna mempertebal rasa tanggung jawab untuk mencegah penyimpangan dan memperbaiki kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan.<sup>31</sup> Pengawasan yang dilaksanakan mempunyai fungsi sesuai tujuan yang disandangnya, mengenai hal ini Soewarno Handayaningrat menyatakan 4 hal yang terkait dengan fungsi pengawasan yaitu:

- a. Mempertebal rasa tanggungjawab terhadap pejabat yang disertai tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaanya.
- b. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, kelalaian dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.
- d. Untuk memperbaiki kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan-hambatan dan pemborosan.

Fungsi pengawasan yang telah dikemukakan Soewarno handayaningrat diatas adalah fungsi yang dapat menimbulkan rasa tanggungjawab yang besar kepada tiap pegawai dalam melaksanakan tugas yang akan dilakukan. Apabila tiap pegawai telah merasakan memiliki tanggungjawab atas setiap tugas tersebut maka dengan begitu dalam pelaksanaan kegian akan tercipta kondisi yang baik dan kondusif sehingga tugas yang dilaksanakan tiap pegawai pun akan dilaksanakannya dengan

30 Djati Julitrasi, 1988, *Manajemen suatu Pengantar*, Yogyakarta: BPFE, hlm. 101.

31 Nurmayani, S.H., M.H., 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung,: Universitas Lampung. hlm. 8

baik, cermat, sesuai dengan intruksi atau rencana, serta meminimalisir kesalahan yang mungkin akan terjadi.

## **C. MACAM-MACAM PENGAWASAN**

---

### **a. Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)**

Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadangkala pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya internal control.<sup>32</sup>

### **b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*)**

Menurut Baswir “Pengawasan eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif. Dengan demikian dalam pengawasan eksternal ini, antara pengawas dan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan”.<sup>33</sup>

Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara. Terhadap suatu departemen, aparat pengawasan ini bertindak atas nama pemerintah/presiden melalui menteri keuangan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, ialah pemeriksaan/pengawasan yang bertindak atas nama negara Republik Indonesia. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar ini biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan

32 Maringan Masry Simbolon, 2004, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 62.

33 Revrisond Baswir, 1999, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta: BPFE, hlm. 3.

maksudmaksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

### **c. Pengawasan Preventif**

Arti dari pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut:

- 1) Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya.
- 2) Membuat pedoman /manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya.
- 4) Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya.
- 5) Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan.
- 6) Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

### **d. Pengawasan Represif**

Arti dari pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran, pengawasan represif ini disebut pos-audit.

## **D. JENIS PENGAWASAN**

---

### **1. Fungsional**

Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau aparat pengawasan yang dibentuk atau ditunjuk khusus untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara independen terhadap objek yang diawasi. Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional melalui audit, investigasi serta penilaian

untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan fungsional dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga/badan/unit yang ada didalam tubuh pemerintah (Pengawas Intern Pemerintah), yang memiliki tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional adalah Aparat Pengawasan Intren Pemerintah (APIP), yang terdiri dari:

- a) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
- b) Inspektorat Jendral Departemen
- c) Inspektorat Utama /Inspektorat Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND)/Kementerian.
- d) Lembaga Pengawasan Daerah atau Bawasda Provinsi, Kabupaten dan atau Kota.

## 2. Internal

Pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris atau seteruktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Biasanya dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis. Pengawasan ini terdiri dari:

- a) Pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin atau atasan langsung baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah yang sering disebut juga dengan pengawasan melekat. Pengawasan melekat atau *built in control* merupakan pengawasan yang diwujudkan dalam berbagai upaya yang terjalin dalam tatalaksana kegiatan yang dilakukan organisasi.pengawasan ini secara keseluruhan menyatu dengan sistem manajemen dalam suatu organisasi. Pola pengawasan atasan langsung ini berlaku dan diterapkan karena adanya jabatan struktural yang melekat pada diri yang bersangkutan sehingga mewajibkan kepadanya untuk melakukan pengawasan atas kegiatan yang berlangsung. Pengawasan melekat telah diatur secara khusus dalam Insruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Pengawasan Melekat. Pengawasan melekat dapat dilakukan antara lain melalui pengawasan atasan langsung terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh unit kerja yang berada dibawahnya. Didalam Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1983 pada pasal 3 ayat 2 ditegaskan sarana pengawasan melekat adalah melalui:
  - 1) Penggarisan struktur organisasi yang jelas.
  - 2) Perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis.

- 3) Perencanaan kerja yang lengkap dan jelas.
- 4) Prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan.
- 5) Pendataan dan pelaporan hasil kerja bagi pengambilan keputusan dan penyusunan pertanggungjawaban.
- 6) Mutu personil yang memadai dengan pembinaan yang terus menerus.

### **3. Eksternal**

Pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris atau struktural berada diluar pemerintah (dalam arti eksekutif). Diantaranya adalah pengawasan oleh BPK. Ia tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada presiden tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pengawasan berikutnya adalah pengawasan ekstren yang dilakukan oleh DPR yang dilakukan dalam mendengarkan pendapat atau *hearing* dimana DPR dapat menanyakan apa saja tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah. Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR adalah mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang antara lain berupa pengawasan pelaksanaan anggaran serta pengelolaan keuangan dan kebijakan pemerintah. Untuk pengawasan di daerah, pengawasan dilakukan oleh DPRD sesuai tugas, wewenang dan haknya menurut ketentuan umum pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pengawasan Legislatif bidang keuangan lebih bersifat politis keuangan, pengawasan teknis administratif dilakukan oleh BPK yang kemudian hasil pemeriksaan diserahkan kepada DPR/DPRD/DPD menjadi bahan pertimbangan DPR dalam pengawasan sesuai dengan ketentuan pasal 23 E UUD 1945.

Selanjutnya pengawasan masyarakat. Menurut pasal 1 angka 12 PP No. 20 Tahun 2001 pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat antara lain dalam bentuk pemantauan dan evaluasi yang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi non pemerintah, serta pengaduan dan pemberian informasi baik secara langsung maupun melalui media masa atau opini publik mengenai pelayanan terhadap masyarakat dan penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan tata cara yang ditetapkan dalam perundang-undangan. Melihat dalam pengawasan terhadap

penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai pasal 16 kepres RI No. 74 tahun 2001 pengawasan masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a) Pemberian adanya informasi indikasi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Di lingkungan Pemerintah Daerah maupun DPRD.
- b) Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan dan penyempurnaan baik preventif maupun represif atas masalah yang disampaikan.

Pengawasan masyarakat ini disampaikan kepada pejabat yang berwenang atau yang terkait dan masyarakat berhak memperoleh informasi atas perkembangan penyelesaian masalah yang diadakan kepada pejabat yang berwenang.

## **E. PENGATURAN DAN MEKANISME PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA**

---

### **1. Pengaturan Pengawasan Keuangan Negara**

Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah mendefinisikan bahwa: Pengawasan intern yaitu seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa: Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.

Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang perbendaharaan. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyelenggarakan sistem pengendalian intern di bidang pemerintahan masing-masing. Sementara itu, Gubernur/Bupati/Walikota mengatur lebih lanjut dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya.

Selain lembaga pengawasan internal di masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, Pemerintah juga memiliki lembaga pengawasan intern yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Keberadaan BPKP diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan

Keuangan dan Pembangunan. Di dalam Pasal 1 Perpres disebutkan bahwa “Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, selanjutnya disingkat BPKP, merupakan aparat pengawasan intern pemerintah.” Sedangkan Pasal 2 menyebutkan bahwa, “BPKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional.”

## **2. Mekanisme Pengawasan Keuangan Negara**

Dalam menunjang dan memperkuat efektivitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dilakukan pengawasan intern atas pengawasan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah. Menurut PP No. 60 tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, pengawasan intern pemerintah dilakukan melalui proses-proses sebagai berikut:

### **a. Audit**

Dalam konteks pengawasan intern yang dimaksud dengan audit adalah proses indentifikasi masalah, analisis dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Audit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (1) terdiri atas:

- 1) Audit kinerja.
- 2) Audit dengan tujuan tertentu.

Audit kinerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas. Audit dengan tujuan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja. Pelaksanaan audit intern di lingkungan Instansi Pemerintah dilakukan oleh pejabat yang mempunyai tugas melaksanakan pengawasan dan yang telah memenuhi syarat kompetensi keahlian sebagai auditor. Setelah melaksanakan tugas pengawasan, aparat pengawasan intern pemerintah wajib membuat laporan hasil pengawasan dan menyampaikannya kepada pimpinan Instansi Pemerintah yang diawasi.

### **b. Reviu**

Dalam pengawasan intern reviu adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

c. Evaluasi

Evaluasi di sini adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan. Evaluasi terpisah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) diselenggarakan melalui penilaian sendiri, reviu, dan pengujian efektivitas Sistem Pengendalian Intern, yang menyatakan bahwa: "Evaluasi terpisah dapat dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah atau pihak eksternal pemerintah." Lebih lanjut yang dimaksud evaluasi terpisah dijabarkan pada ayat (3), yakni: "Evaluasi terpisah dapat dilakukan dengan menggunakan daftar uji pengendalian intern sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini."

d. Pemantauan

Dalam Pasal 43 (1) menyatakan bahwa Pimpinan Instansi Pemerintah wajib melakukan pemantauan Sistem Pengendalian Intern. Pemantauan Sistem Pengendalian Intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah, dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan reviu lainnya. Pemantauan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2) diselenggarakan melalui kegiatan pengelolaan rutin, supervisi, pembandingan, rekonsiliasi, dan tindakan lain yang terkait dalam pelaksanaan tugas.

e. Kegiatan Pengawasan Lainnya

Kegiatan pengawasan lainnya antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan konsultasi, pengelolaan hasil pengawasan dan pemaparan hasil pengawasan. Dari penjelasan yang telah dipaparkan, maka setiap instansi pemerintah perlu melakukan pengawasan intern di lingkungannya sendiri. Adapun proses pengawasan intern yang dilakukan yaitu melalui proses audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Pengawasan intern ini diperlukan untuk menunjang dan memperkuat efektivitas Sistem Pengendalian Intern Pemerintah atas penyelenggaraan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah sehingga dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik





## BAB 8

# LEMBAGA PEMERIKSA KEUANGAN NEGARA

## A. LEMBAGA PEMERIKSA KEUANGAN NEGARA

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar 1945. BPK berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, hal ini tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. BPK mempunyai sembilan anggota yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Susunan BPK terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Bebas diartikan dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, mandiri diartikan dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan dari dalam Badan Pemeriksa Keuangan sendiri.

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 Negara, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan,

pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan tujuan tertentu sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara yang hasil pemeriksaannya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut untuk dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **B. RUANG LINGKUP PEMERIKSAAN KEUANGAN NEGARA**

---

Lingkup pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pengelolaan meliputi seluruh kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Tanggung jawab adalah kewajiban untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. 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. Lingkup Keuangan Negara tersebut meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; dan
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

## C. KEDUDUKAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

---

Dalam Pasal 23 E UUD 1945 menentukan:

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

Selanjutnya, Pasal 23F juga menentukan:

- 1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden;
- 2) Pimpinan Badan Pemeriksaan Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Sementara itu, Pasal 23G UUD 1945 menentukan:

- 1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan perwakilan di setiap provinsi;
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa keuangan diatur dengan undang-undang.

Undang-undang yang mengatur soal BPK saat ini adalah UU Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>34</sup> Menurut Undang-undang tersebut, BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Artinya, posisi BPK tidak berada dibawah atau pengaruh lembaga negara lainnya, baik itu eksekutif, legislatif, maupun yudicatif.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD yang disampaikan secara tertulis dengan memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama satu bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari pimpinan DPR. Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat. DPR melalui proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK dan harus menyelesaikan pemilihan anggota yang baru paling lama satu bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota yang lama. Ketentuan mengenai tata cara pemilihan anggota BPK ini diatur

34 Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU Nomor 15 Tahun 2006, LN Nomor 85 Tahun 2006, TLN Nomor 4654, diundangkan pada tanggal 30 Oktober 2006.

dalam Peraturan Tata Tertip DPR. Pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, dan/atau anggota BPK diresmikan dengan Keputusan Presiden atas usul BPK atau DPR

#### **D. WEWENANG PEMERIKSA KEUANGAN NEGARA**

---

Badan Pemeriksa Keuangan merupakan badan yang memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah. Dalam kedudukan yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu:<sup>35</sup>

- a. Fungsi operatif, yaitu berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan atas negara.
- b. Fungsi yudikatif, yaitu berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.
- c. Fungsi advisory, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

Beberapa hal penting terkait Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2006 sebagai berikut:

#### **Pasal 6**

- 1) 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.
- 2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- 3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

35 Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. S.H, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Revormasi*, Sekretariat Jendral Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm. 168.

- 4) Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.
- 5) Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan BPK.

### **Pasal 7**

- 1) BPK menyerahkan hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
- 2) DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan tata tertib masing-masing lembaga perwakilan.
- 3) Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk.
- 4) Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.
- 5) Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum

### **Pasal 8**

- 1) Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.
- 2) Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.
- 3) Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut.

- 4) Laporan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah

## **Pasal 9**

1. Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:
  - a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
  - b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi 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;
  - c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
  - d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
  - e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
  - f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
  - g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
  - h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
  - i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
  - j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

2. Dokumen, data serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang diminta oleh BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d hanya dipergunakan untuk pemeriksaan.

Dalam hal penyelesaian kerugian negara/daerah, BPK berwenang untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelolaan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara serta memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain, pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada daerah, pengelolaan BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah oleh ditetapkan BPK serta pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Selain itu, BPK juga mempunyai kewenangan untuk memberikan pendapat kepada DPR, DPD dan DPRD, Pemerintah pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga negara lain, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, Yayasan, dan Lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya, memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah serta memberikan keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

## **E. PEMERIKSAAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

---

Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pengelolaan dan tanggung jawab negara berada pada pemerintah karena merupakan bagian dari pemerintahan Negara. Sudarmin dalam Abu Daud Busroh (1988:8) menyatakan bahwa dalam kegiatannya pemeriksaan dan pengawasan sangat sulit untuk dilepaskan karena pemeriksaan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pengawasan. Di sektor publik istilah pemeriksaan (*examination*) dan audit digunakan dalam makna yang sama, sedangkan di sektor swasta kedua istilah ini mempunyai makna

yang berbeda dan masing-masing mempunyai standar yang berbeda (Theodorus M. Tuanakotta, 2009:197). Arifin P. Soeria dalam Abu Daud Busron (1988:24) menyatakan pada pokoknya pemeriksaan berfungsi untuk menilai:

- a. Apakah pengurusan keuangan diselenggarakan berdasarkan hukum yang berlaku
- b. Apakah penggunaan keuangan dilakukan secara tertib
- c. Apakah penggunaan keuangan sesuai dengan tujuan (ketepatan penggunaan dana).

Ditinjau secara konstitusional, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga Negara yang bernama Badan Pemeriksa Keuangan. Pengaturan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan terdapat pada Pasal 23E ayat (1) Undang-Undangn Dasar 1945 yang menegaskan bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Kaidah hukum yang tercantum pada Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 dijabarkan ke dalam Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan sehingga Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara secara optimal, baik di pusat maupun di daerah.

Muhamad Djafar Saidi (2011:91) menyebutkan bahwa ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Kedua bentuk pemeriksaan ini bertujuan untuk mengamankan keuangan negara yang berada pada Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Badan Layanan Umum, Badan atau Lembaga lain yang menyelenggarakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan yang bersifat preventif diperuntukkan bagi pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Pemeriksaan ini bertujuan untuk memberi bimbingan atau pengarahan untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran hukum keuangan negara yang bermuara pada timbulnya kerugian keuangan negara. Pemeriksaan yang bersifat represif adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan setelah memperoleh informasi atau dugaan adanya kerugian keuangan Negara. Pemeriksaan yang dilakukan bertujuan bagaimana menanggulangi kerugian keuangan Negara yang terjadi atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.

Terdapat tiga jenis pemeriksaan BPK-RI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, pasal 4, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

#### 1. Pemeriksaan Keuangan

Pemeriksaan keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah (Pusat, daerah, BUMN maupun BUMD), dengan tujuan pemeriksaan memberikan pernyataan pendapat/opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah pusat/daerah. Kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan didasarkan atas empat kriteria:

- a. Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah
- b. Kecukupan pengungkapan
- c. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
- d. Efektivitas sistem pengendalian intern

Pernyataan pendapat/opini sebagai hasil pemeriksaan dimaksud terdiri dari pendapat "Wajar Tanpa Pengecualian", pendapat "Wajar Dengan Pengecualian", pendapat "Tidak Memberikan Pendapat" dan pendapat "Tidak Wajar"

##### a. Pendapat "Wajar Tanpa Pengecualian"

Pendapat Wajar Tanpa Pengecualian, disingkat dengan WTP yang dalam bahasa Inggrisnya "*unqualified opinion*", adalah pendapat pemeriksaan rangking tertinggi dalam pendapatnya pemeriksa berpendapat laporan keuangan yang diperiksa itu telah menyajikan secara wajar apa yang telah dilaporkan dalam laporan keuangannya. Ini berarti bahwa laporan keuangan yang diaudit telah menyajikan seluruh komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, dengan kriteria:

- 1) Laporan keuangan sudah lengkap ( terdiri dari: Laporan Perhitungan Anggaran, Laporan Aliran Kas, Neraca dan Nota Perhitungan APBD)
- 2) Bukti-bukti/dokumen pendukung cukup lengkap
- 3) Laporan keuangan telah disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah Pemakaian Standar yang konsisten
- 4) Tidak ada kondisi yang memerlukan paragraf penjelasan

##### b. Pendapat "Wajar Dengan Pengecualian"

Pendapat Wajar Dengan Pengecualian, disingkat dengan WDP, dalam bahasa Inggrisnya "*qualified opinion*" adalah pendapat pemeriksaan rangking berikut (rangking kedua), pemeriksa dalam memeriksa laporan

keuangan berpendapat bahwa laporan keuangan yang diperiksa telah menunjukkan laporan yang wajar dengan beberapa pengecualian. Dengan istilah lain, "Wajar Dengan Pengecualian" berarti, bahwa laporan keuangan yang di audit telah menyajikan komponen/transaksi pemerintah daerah yang material secara wajar, kecuali untuk komponen-komponen tertentu.

1) Kriteria dari pendapat "Wajar Dengan Pengecualian" adalah: Laporan keuangan sebagian kecil (tidak material) disusun tidak memenuhi standar akuntansi keuangan

2) Ruang lingkup pemeriksaan dibatasi

c. Tidak Memberikan Pendapat

Pendapat ketiga yaitu "Tidak Memberikan Pendapat" yang dalam bahasa Inggrisnya "*disclaimer opinion*". Pemeriksa memberikan pendapat ini, karena ketidaklengkapan dan ketidakjelasan dokumen yang mendukung disiapkannya laporan keuangan tersebut. Pemeriksa/auditor tidak mempunyai keyakinan untuk menilai kewajaran laporan keuangan yang diaudit. Kriteria dari kelompok jenis opini ini adalah:

1) Ruang lingkup audit dibatasi (sangat material)

2) Auditor tidak independen

3) Tidak ada kriteria dalam menilai laporan keuangan

d. Pendapat "Tidak Wajar" (*Adverse opinion*)

Pendapat "Tidak Wajar", dalam bahasa Inggrisnya "*adverse opinion*". Pemeriksa memberikan pendapat "tidak wajar", karena berdasarkan dokumen yang ditemukan dalam menyusun laporan keuangan, ternyata laporan keuangan yang telah disusun, tidak memenuhi kaidah-kaidah yang diharuskan dalam penyusunan laporan keuangan atau dengan kata lain, laporan keuangan yang diaudit tidak disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Kriteria yang diperlukan:

1) Prinsip akuntansi tidak dipakai

2) Ketidakkonsistenan dalam menggunakan prinsip akuntansi (material)

2. Pemeriksaan Kinerja

Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Dalam melakukan pemeriksaan kinerja pemeriksa juga menguji kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan serta pengendalian intern. Pemeriksaan kinerja dilakukan secara objektif dan

sistematik terhadap berbagai macam bukti/dokumen, untuk dapat melakukan penilaian secara objektif atas kinerja organisasi atau program/kegiatan yang diperiksa.

Pemeriksaan kinerja menghasilkan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja suatu organisasi/SKPD dan memudahkan pengambilan keputusan bagi gubernur selaku pimpinan tertinggi dari unit kerja dilingkungan pemerintah daerah. Pemeriksaan kinerja menghasilkan temuan, simpulan, dan rekomendasi. Tujuan pemeriksaan yang menilai hasil dan efektivitas suatu program adalah mengukur sejauh mana suatu program mencapai tujuannya. Sedangkan tujuan pemeriksaan yang menilai aspek ekonomi dan efisiensi berkaitan dengan apakah suatu organisasi/SKPD telah menggunakan sumber dayanya dengan cara yang paling produktif di dalam mencapai tujuan program. Contoh tujuan pemeriksaan atas hasil dan efektivitas program serta pemeriksaan atas ekonomi dan efisiensi adalah penilaian atas:

- a. Sejauh mana tujuan peraturan perundang-undangan dan organisasi dapat dicapai.
  - b. Kemungkinan alternatif lain yang dapat meningkatkan kinerja program atau menghilangkan faktor-faktor yang menghambat efektivitas program.
  - c. Perbandingan antara biaya dan manfaat atau efektivitas biaya suatu program.
  - d. Sejauh mana suatu program mencapai hasil yang diharapkan atau menimbulkan dampak yang tidak diharapkan.
3. Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu

Pemeriksaan dengan tujuan adalah pemeriksaan yang dilakukan dengan tujuan khusus, di luar pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Termasuk dalam pemeriksaan tujuan tertentu ini adalah pemeriksaan atas hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu bertujuan untuk memberikan simpulan atas suatu hal yang diperiksa. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu dapat bersifat: eksaminasi, review, atau prosedur yang disepakati. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, sering juga dilaksanakan sebagai tindak lanjut dari pemeriksaan laporan keuangan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Sebagai contoh adalah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang direncanakan

dilakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu /pemeriksaan investigatif, setelah BPK RI memberikan pendapat disclaimer. Apabila pemeriksa melakukan pemeriksaan dengan tujuan tertentu berdasarkan permintaan, maka BPK harus memastikan melalui komunikasi tertulis yang memadai bahwa sifat pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah telah sesuai dengan permintaan. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK-RI segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tujuan strategis dari tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara oleh BPK, antara lain:

- 1) Mewujudkan BPK sebagai lembaga pemeriksa keuangan negara yang independen dan profesional. BPK mengedepankan nilai-nilai independensi dan profesionalisme dalam semua aspek tugasnya menuju terwujudnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara.
- 2) Memenuhi semua kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan. BPK bertujuan memenuhi kebutuhan dan harapan pemilik kepentingan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan masyarakat pada umumnya dengan menyediakan informasi yang akurat dan tepat waktu kepada pemilik kepentingan atas penggunaan, pengelolaan, keefektifan, dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara.
- 3) Mewujudkan BPK sebagai pusat regulator di bidang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertujuan menjadi pusat pengaturan di bidang pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang berkekuatan hukum mengikat, yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas, wewenang dan fungsi BPK sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Mendorong terwujudnya tata kelola yang baik atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK bertujuan untuk mendorong peningkatan pengelolaan keuangan negara dengan menetapkan standar yang efektif, mengidentifikasi penyimpangan, meningkatkan sistem pengendalian intern, menyampaikan temuan dan rekomendasi kepada pemilik kepentingan, dan menilai efektivitas tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Dalam penjelasan Undang- Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dijelaskan bahwa BPK memiliki

kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan objek yang akan diperiksa kecuali pemeriksaan yang objeknya telah diatur tersendiri dalam Undang-Undang atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan. BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang-bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan Negara, untuk itu aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

BPK diberi kewenangan untuk mendapatkan data, dokumen dan keterangan dari pihak yang diperiksa, kesempatan untuk memeriksa secara fisik setiap asset yang berada dalam pengurusan pejabat instansi yang diperiksa, termasuk melakukan penyegelan untuk mengamankan uang, barang dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara pada saat pemeriksaan berlangsung. Setelah pemeriksaan selesai, setiap laporan hasil pemeriksaan BPK disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya ditindaklanjuti, antara lain dengan membahasnya dengan pihak terkait. Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, laporan hasil pemeriksaan juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah yang kemudian akan digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Apabila pemeriksa menemukan unsur pidana, BPK dapat melaporkannya kepada instansi yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan Pemeriksaan Keuangan Negara yaitu untuk menilai apakah pelaksanaan dari suatu kegiatan beserta pengelolaan keuangannya telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta sesuai dengan target tujuan yang telah ditetapkan. Pemeriksaan keuangan Negara dapat dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal (APIP) maupun Badan Pengawas Keuangan. Ruang lingkup pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi pemeriksaan yang bersifat preventif dan pemeriksaan yang bersifat represif. Baik pemeriksaan preventif maupun pemeriksaan represif sama-sama bertujuan untuk mengamankan keuangan negara yang berada pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pengamanan keuangan negara tertuju pada terjadinya kerugian keuangan negara yang dialami oleh negara dalam rangka pemenuhan tugas-tugasnya.





## BAB 9

# PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

## A. PENGERTIAN PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Istilah pengembalian berasal dari kata dasar kembali merupakan kata kerja artinya balik ke tempat atau ke keadaan semula. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah pengembalian merupakan kata benda yang mengandung beberapa arti yaitu proses, cara, perbuatan mengembalikan, pemulangan, pemulihan (KBBI, Edisi Ketiga; 2005: 537). Dalam konteks kerugian keuangan negara sebagai akibat tindak pidana korupsi maka pengembalian dapat diartikan pemulihan ke keadaan semula kerugian keuangan negara dengan proses atau cara-cara tertentu.

Rumusan keuangan negara Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang diimplementasikan dari substansi terminologi “kerugian” dalam rumusan kamus maupun Undang-Undang sebagai “hilang, kekurangan atau berkurangnya”, maka rumusan “kerugian keuangan negara” akan menjadi rumusan sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:
  - 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 dan pengeluaran negara.
  - d. Penerimaan daerah dan pengeluaran daerah.

36 Hernold Ferry makawimbang,, *Kerugian Keuangan Negara, dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*. Yogyakarta: Thafa Media, hlm 12-13.

- e. 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.
2. Hilang atau berkurangnya sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk:
    - a. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
    - b. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Implementasi konsep “kerugian keuangan negara” berdasarkan terminologi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tersebut, dalam rincian sebagai berikut: hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban akibat perbuatan sengaja melawan hukum dalam bentuk.

1. Hilang atau berkurangnya hak dan kewajiban Negara
  - a. Hilang atau berkurangnya hak negara untuk memungut atau menerima pajak
  - b. Mengeluarkan dan mengedarkan uang atau surat berharga yang melawan hukum atau bukan untuk kepentingan negara (untuk keuntungan diri sendiri, orang lain atau *corporate*).
  - c. Melakukan pinjaman tidak sesuai ketentuan dan jumlah yang tidak wajar (pinjaman tidak wajar) (pinjaman tidak bermanfaat atau timbul kewajiban embayar negara yang seharusnya tidak ada).
2. Hilang atau berkurangnya keuangan negara dari kegiatan pelayanan pemerintah
  - a. Biaya penyelenggaraan tugas layanan umum pemerintah pusat atau daerah dalam bentuk kegiatan layanan: kesehatan, pendidikan, transportasi, pengurusan administrasi pertanahan, perizinan, jasa perbankan, jasa keuangan dan asuransi yang tidak sesuai ketentuan.
  - b. Membayar tagihan pihak ketiga yang melanggar hukum (seharusnya tidak membayar, atau membayar lebih tinggi dari jumlah yang seharusnya).
3. Hilang atau berkurangnya penerimaan dan/atau pengeluaran keuangan Negara
  - a. Penerimaan Negara/Daerah, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNPB), Retribusi, dan penerimaan dari usaha negara/daerah hilang/lebih kecil

- dari yang seharusnya diterima dari kegiatan yang bersumber dari dana APBN/APBD atau BUMN/BUMD.
- b. Hak penerimaan keuangan negara/daerah hilang/lebih kecil dari yang seharusnya diterima dari perjanjian pengelolaan sumber daya alam milik negara (pertambangan, minyak, gas, kehutanan, pertanian, perikanan, pengelolaan air, pasir dan tanah atau sumber daya alam lainnya).
  - c. Pengeluaran kas negara atau kas daerah yang seharusnya tidak dikeluarkan atau pengeluaran lebih besar dari yang seharusnya (termasuk kualitas barang lebih rendah dan penerimaan barang yang dibeli dari uang negara rusak dan tidak bermanfaat).
  - d. Timbulnya suatu kewajiban membayar negara atau daerah dari transaksi pengadaan tidak ada (fiktif), atau pembayaran lebih besar dari yang seharusnya (*mark up*).
4. Hilang atau berkurangnya Aset Negara yang dikelola sendiri atau pihak lain. berkurang atau hilangnya kekayaan negara atau daerah berupa aset, uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, yang:
- a. Dikelola sendiri oleh pemerintah pusat atau daerah
  - b. Dikelola BUMN atau BUMD atau Badan Layanan Umum Negara atau Daerah
  - c. Dikelola oleh pihak lain berdasarkan perjanjian dengan negara (pemerintah pusat/daerah).
5. Hilang atau berkurangnya kekayaan pihak lain yang dikelola Negara
- a. Berkurang atau hilangnya kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum.
  - b. Berkurang atau hilangnya kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah (aset dan hak istora senayan, aset dan hak kemayoran).
- unsur-unsur dari kerugian keuangan negara yaitu:
1. Kerugian keuangan negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/atau nilai yang seharusnya.
  2. Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian

kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.

3. Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Salah satu unsur dari korupsi adalah merugikan keuangan negara, dan kerugian negara tersebut harus dikembalikan kepada negara sebagaimana yang telah di atur dalam Pasal 18 Undang – Undang 31 Tahun 1999 jo Undang – Undang No. 20 Tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi dalam Pasal tersebut dikatakan bahwa setiap koruptor yang korupsi dan merugikan keuangan negara wajib menggantinya dengan uang pengganti. Pengembalian kerugian negara bertujuan untuk memulihkan keuangan dan perekonomian negara dari hasil korupsi lewat penegakan hukum.<sup>37</sup>

Pengembalian kerugian negara adalah pengembalian yang dilakukan oleh sipelaku untuk mengganti kerugian keuangan negara yang mereka korupsi, pengembalian kerugian keuangan negara sama besarnya dengan apa yang mereka pakai atau sama besarnya dengan apa yang mereka korupsi dan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) Pasal tersebut menyatakan dalam hal terpidana tidak membayar uang pengganti paling lama 1 (satu) bulan setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum, maka harta bendanya dapat disita oleh jaksa dan di lelang untuk menutupi uang pengganti tersebut pada ayat (3) mengatakan dalam hal terpidana tidak mempunyai harta yang cukup maka dapat diganti dengan pidana penjara.

Pengembalian kerugian negara dapat dilakukan melalui dua aspek sebagaimana yang dijelaskan diatas, pengembalian kerugian negara dengan aspek pidana yaitu dengan perampasan aset dari koruptor, sistem ini memiliki tujuan antara lain adalah:

1. Mengembalikan kerugian negara korban tindak pidana korupsi yang ditimbulkan oleh pelaku tindak pidana korupsi
2. Mencegah penggunaan atau pemanfaatan aset – aset tersebut sebagai alat atau sarana oleh pelaku tindak pidana korupsi untuk melakukan tindak pidana lainnya, misalnya tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana lintas negara lainnya.
3. Memberikan efek jera bagi pihak lain yang beritikad melakukan tindak pidana korupsi.

37 Desly S “*pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap*” Lex Crimen, Vol IV, No. 3 (Mei 2015), Hlm 163

## B. PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (ASSET RECOVERY) AKIBAT TINDAK PIDANA KORUPSI

---

Dalam Undang – Undang Tindak pidana korupsi sudah di jelaskan setiap orang yang melakukan korupsi wajib mengganti kerugian keuangan dan perekonomian negara yang mereka telah korupsi, dalam hal ini pengembalian kerugian dan perekonomian negara menjadi hal yang paling penting. Seperti yang sudah di katakan di atas pengembalian tindak pidana korupsi menurut undang dibagi menjadi dua aspek yaitu melalui aspek pidana dan perdata, pada pengembalian kerugian negara menggunakan aspek pidana adalah dengan cara pada saat penyidikan barang – barang yang dicurigai hasil dari tindak pidana korupsi itu disita , ada 4 cara dalam melakukan pengembalian kerugian keuangan dan perekonomian negara ( *asset recovery*) melalui jalur pidana yaitu: pertama, pelacakan aset hal ini dilakukan untuk mengetahui aset apa saja yang dimiliki oleh seorang koruptor, tempat penyimpanan aset dan keterkaitan aset tersebut dengan tindak pidana korupsi. Kedua, pembekuan aset atau perampasan aset hal ini dilakukan supaya seorang koruptor tidak dapat memindahkan kekayaan mereka yang dihasilkan dari korupsi kepada orang lain suapay tidak dapat dilacak lagi oleh penyidik. Ketiga, penyitaan aset dilakukan oleh aset atau kekayaan yang merupakan hasil dari korupsi. Keempat, penyerahan dan pengembalian aset kepada korban hal ini dilakukan apabila terdapat aset yang disita tetapi bukan hasil dari tindak pidana korupsi,<sup>38</sup> sedangkan pengembalian kerugiaan negara menggunakan aspek perdata apabila pada saat penyidikan tersangka meninggal dunia maka Jaksa Pengacara Negara (JPN) dapat menuntut ahli warisnya.

Upaya pengembalian kerugian negara juga memiliki batas waku yaitu 1(satu) bulan setelah pengumuman putusan hakim memperoleh kekuatan hukum tetap, dan apabila harta yang telah disita tidak mencukupi atau kurang dari apa yang di korupsi maka harta tersebut akan di lelang, dan apabila koruptor tersebut di punya harta maka pengembalian kerugian atau perekonomian negara (*asset recovery*) tersebut dapat diganti dengan pidana penjara. Penyidik dalam menyita harta hasil korupsi terlebih dahulu menyita benda bergerak karena penyidik khawatir apabila benda bergerak tersebut tidak disita terlebih dahulu maka akan disalah gunakan, seperti dipindah tangankan kepada seseorang, tetapi dalam menyita asset seorang koruptor seharusnya penyidik tidak menghabiskan seluruh assetnya, penyidik

38 Michael Julnius C “ *Pengembalian kerugian negara dalam tahap penyidikan tindak pidana korupsi*” Lex Crimen, Vol IV No 2 (April 2015), Hlm 17

tidak boleh sampai memiskinkan harta yang dipunya oleh seorang koruptor tersebut misal rumah satu satunya yang menjadi tempat tinggal dari koruptor tersebut atau kendaraan satu satunya yang menjadi alat untuk mencari nafkah.

Dalam hal harta yang di peroleh dari korupsi oleh seorang koruptor disimpan di luar negeri maka pemerintah Indonesia berkerjasama dengan negara tempat koruptor tersebut menyimpan harta hasil korupsi tersebut dengan bantuan Interpol dan dengan perjanjian bilateral apabila Indonesia dengan negara tersebut meratifikasi perjanjian pemberantasan tindak pidana korupsi. Komisi Pemerantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) sebagai lembaga independen sejauh ini telah menandatangani beberapa *Memory of Understanding (MoU)* untuk melakukan peranya secara aktif dalam memberantas tindak pidana korupsi di Indonesia , antara lain adalah:

1. Dalam kerangka SEA-PAC: dengan negara Malaysia, Singapura , Filipina, Vietnam, Laos, Thailand, Brunei Darusalam.
2. Dalam kerangka Diluar SEA – PAC: yaitu dengan negara Republik korea, Yemen, Australia, Inggris, USA, China.

Dengan Indonesia melakukan kerjasama tersebut mempermudah KPK untuk memberantas asset koruptor yang ada diluar negeri, hal tersebut juga di dukung dengan Undang – Undang No. 1 Tahun 2006 tentang Hubungan Timbal Balik Dalam Masalah Pidana, dengan adanya undang undang ini dan KPK juga bekerjasama dengan negara negara tersebut hal itu dapat mempermudah pelacakan asset – asset yang disimpan di luar negeri. Dalam *mutual legal assistance* disebutkan bahwa bantuan tersebut dapat berupa: mengidentifikasi atau mencari orang, mendapatkan pernyataan ataaau bentuk lainnya,menunjukkan dokumen atau bentuk lainnya, mengupayakan kehadiran orang untuk memberikanketeranganatau membantu penyidikan, melaksanakan permintaan penggeledahan dan penyitaan, perampasan hasil tindak pidanaa, dan lain lain.<sup>39</sup> Dengan adanya perjanjian ini dapat membantu apabila para koruptor memlarikan asset hasil korupsinya keluar negeri.

### **C. PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PENGEMBALIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Penegakan aturan hukum yang dilakukan oleh Kejaksaan terhadap tindak pidana korupsi memiliki tata cara tersendiri sehingga dalam melakukan sebuah penegakan

39 Marcella Elwina Simandjuntak “ *Mutual Legal Assistance: Kerjasama Internasional Pemberantasan Korupsi*” Jurnal Ilmu hukum MMH, Vol 42 No.1 (Tahun 2013), Hlm 135-136

hukum terhadap suatu perkara tindak pidana korupsi mestilah melalui beberapa tahapan agar terciptanya sebuah penegakan hukum yang bersih, adil, jujur dan memiliki kepastian hukum yang jelas.

Tahapan-tahapan tersebut menunjukkan sebuah pola yang terdapat dalam penanganan tindak pidana korupsi yang dilakukan kejaksaan sebagai instansi penegak hukum yang memiliki peran yang sangat penting dalam penanganan tindak pidana korupsi diwujudkan dalam sebuah fondasi atau dasar hukum yang kuat yang terencana dan sistematis.

Jaksa sebagai aparat penegakan hukum di dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi selain sebagai penuntut umum jaksa juga memiliki wewenang dalam penyidikan seperti yang telah diatur pada aturan Pasal 30 ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 2004 mengenai Kejaksaan Republik Indonesia yang menjelaskan: pada bidang pidana, kemudian kejaksaan punya tugas dan wewenang, antara lain:

- a. . Melakukan suatu penuntutan
- b. Melaksanakan dari apa yang ada penetapan hakim dan keputusan pengadilan yang sudah peroleh kekuatan hukum tetap.
- c. Melakukan suatu pengawasan kepada pelaksanaan putusan pidana bersyarat, kemudian putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
- d. Adanya melakukan penyidikan dalam tindak pidana tertentu yang berdasarkan kepada Undang-Undang; penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang dalam kerugian negara yang kecil setelah berlakunya SE Jampidsus yaitu lebih memfokuskan terhadap pengembalian kerugian negara yang kecil terhadap tindak pidana korupsi yang kecil oleh orang atau pelaku tindak pidana korupsi tersebut.

Sedangkan pengembalian kerugian negara sendiri telah ada dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 mengenai Pembendaharaan Negara Pasal 59 yang menerangkan:

- 1) Tiap adanya kerugian negara atau daerah disebabkan karena tindakan melanggar hukum atau lalai seseorang maka harus segera diselesaikan dengan ketentuan aturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Bendahara, pegawai negeri (PNS) bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung mengakibatkan merugikan keuangan negara, wajib ganti kerugian itu.

- 3) Tiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa di kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah yang ada bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun

Berdasarkan dari ajaran sifat melawan hukum formil dan materil maka tindak pidana korupsi yang telah memenuhi unsur-unsur pasal tentang tindak pidana korupsi antara lain: Pasal 2 sampai Pasal 20 Undang-undang No. 31 Tahun 1999 sudah diganti dan ditambahkan dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka harus disidangkan di pengadilan untuk memperoleh putusan yang berkekuatan hukum yang tetap (*inkracht*) sehingga perbuatan terhadap melawan hukum dilakukan terhadap pelaku tindak pidana korupsi, apabila telah memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 2 sampai Pasal 20 UU No. 31 Tahun 1999 yang sudah diubah kemudian ditambahkan dengan UU No. 20 Tahun 2001 mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dapat alasan untuk diberhentikannya penanganan perkara tindak pidana korupsi oleh penegak hukum (Penyidik, penuntut umum dan hakim) sehingga walaupun hasil penghitungan kerugian negara yang disebabkan oleh orang atau pelaku tindak pidana korupsi sangat kecil tetap akan diproses sampai pengadilan karena berdasarkan ajarannya sifat melawan hukum formil dan materil perbuatan tersebut tidak bisa hapus. tindak pidana korupsi di Republik Indonesia sudah semakin meluas di kalangan masyarakat Indonesia.

Perkembangannya dewasa ini yaitu, baik dari kualitas kejahatannya maupun kuantitas kasus yang terjadi, terus menerus adanya peningkatan setiap tahun. Adanya peningkatan di tindak pidana korupsi bisa mengganggu dan dampaknya kepada segi kehidupan manusia bermasyarakat. Situasinya bisa menjadi sebab adanya kejahatan yang merusak moral bangsa Indonesia dikategori sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crimes*).

Tindak pidana korupsi yang dikategorikan dalam hal kejahatan luar biasa perlu ditangani dengan penanganan yang khusus sehingga perlu aturan atau perundang-undangan khusus dalam aturan tindak pidana korupsi tersebut. "Penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dilakukannya tanpa pandang bulu, artinya ketika terjadi suatu perkara kasus tindak pidana korupsi telah memenuhi minimal 2 (dua) alat bukti serta unsur-unsur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka pelakunya bisa diproses ke tahap persidangan. Jaksa menerapkan ataupun melakukan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi dengan kerugian yang kecil tetap melanjutkan ke tahap proses persidangan karena menurut kriteria

objektif, perbuatan dari pelaku telah memenuhi unsur yang ada tindak pidana korupsi sehingga tidak ada perbedaan dalam proses penegakan hukum walaupun kerugian yang ditimbulkan tersebut sangatlah kecil, secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa pelaku tindak pidana korupsi yang nilai kerugiannya kecil dan besar sama saja karena hukum yang berlaku umum yang menyamaratakan dan tidak memilih dalam penegakannya.

Sehingga besar atau kecil bukan menjadi alasan untuk menghentikan atau menghapus pidana yaitu terhadap pelaku tindak pidana korupsi, hal ini juga yang menyebabkan kebijakan Jaksa Agung Muda tindak pidana khusus tidak mempengaruhi dalam hal penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi yang nilai kerugian yang kecil. Terkait dengan penjelasan yang telah dikemukakan sebelumnya, orang atau pelaku tindak pidana korupsi bagian dari masyarakat.

Aturan pasal 4 UU No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menjelaskan: "Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud Pasal 2 dan 3". Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami, SE Jampidsus yang dikeluarkan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus tidak mempengaruhi terhadap penegakan hukum dari tindak pidana korupsi dengan nilai kerugian negara yang kecil, karena secara yuridis Pasal 4 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, memberikan sebuah penjelasan yang membuat aparat penegak hukum seperti Jaksa tetap melanjutkan proses peradilan terhadap perkara kasus tindak pidana korupsi yang kecil sekalipun.

Sehingga dalam hal ini banyak perkara kasus tindak pidana korupsi dengan kerugian yang kecil seperti yang terjadi di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Kotabumi tetap dilanjutkan walaupun kalau Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus telah mengeluarkan kebijakan yang berisi agar para Jaksa mengesampingkan tindak pidana korupsi bernilai kerugian yang kecil. Penolakan jaksa untuk menerapkan SE Jampidsus terhadap tindak pidana korupsi dengan adanya kerugian yang kecil, berdasarkan alasan yang telah dikemukakan sebelumnya seperti: untuk menjaga tatanan sosial, surat edaran tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan surat edaran tersebut juga bertentangan pada aturan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sehingga apa yang telah dilakukan jaksa dengan menolak menerapkan SE Jampidsus telah benar dan tidak bertentangan dengan hukum.





## BAB 10

# KEBIJAKAN FISKAL

## A. KEBIJAKAN FISKAL

Kebijakan fiskal adalah kebijakan penyesuaian di bidang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi.<sup>40</sup> Atau dapat juga dikatakan kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah.

Menurut Zaini Ibrahim, “Kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pengaturan kinerja ekonomi melalui mekanisme penerimaan dan pengeluaran pemerintah”<sup>41</sup>

“Kebijakan fiskal menyangkut pengaturan tentang pengeluaran pemerintah serta perpajakan yang secara langsung dapat mempengaruhi permintaan total dan dengan demikian akan mempengaruhi harga. Inflasi dapat dicegah melalui penurunan permintaan total. Kebijaksanaan fiskal yang berupa pengurangan pengeluaran pemerintah serta kenaikan pajak akan dapat mengurangi permintaan total, sehingga inflasi dapat ditekan.”

Menurut Rozalinda, “Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur setiap pendapatan dan pengeluaran negara yang digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi.”<sup>42</sup>

Adapun instrument dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak

40 Ani Sri Rahayu, 2014, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bumi Aksara, Ed. 1, Cet. 2, hal. 1

41 Zaini Ibrahim, 2013, *Pengantar Ekonomi Makro*, (Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) IAIN Sultan Maulana Hasanudin Banten: Banten, ), Cet. 1, edisi Revisi, hal. 193

42 Rozalinda, 2015, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, Ed. 1, Cet. 2, hal. 137

1. Belanja/pengeluaran negara ( $G = \textit{government expenditure}$ )
2. Perpajakan ( $T = \textit{taxes}$ )

Kebijakan fiskal juga bisa dikatakan salah satu kebijakan ekonomi makro yang sangat penting dalam rangka:

1. Membantu memperkecil fluktuasi dari siklus usaha
2. Mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang *sustainable*, kesempatan kerja yang tinggi
3. Membebaskan dari inflasi yang tinggi atau bergejolak.

Pada dasarnya pemerintah harus menjadi panutan bagi masyarakat. Pemerintah haruslah berbelanja sesuai dengan pendapatan. Keadaan inilah yang dinamakan dengan anggaran belanja berimbang. Apabila belanja pemerintah melebihi penerimaan, sehingga mengharuskan pemerintah meminjam dari masyarakat atau mencetak uang baru. Tentulah tindakan ini sangat tidak bijak. Zaman sekarang pemerintah di kebanyakan negara selalu berusaha agar belanjanya dalam keadaan seimbang. Anggaran belanja pemerintah selalu disesuaikan dengan keadaan ekonomi pada masa tertentu. Apabila tingkat kegiatan ekonomi rendah dan terdapat banyak pengangguran, kemiskinan, musibah, dan lain sebagainya, pemerintah akan belanja yang melebihi pendapatannya. Keadaan inilah yang menimbulkan defisit anggaran. Akan tetapi, apabila perekonomian baik, kesempatan kerja penuh tercapai, kenaikan harga seimbang, belanja daerah dapat dihemat, sehingga pemerintah dapat melakukan *saving* terhadap pendapatannya. Keadaan inilah yang dinamakan dengan anggaran belanja surplus.

Dalam kebijakan fiskal menjelaskan bentuk pendapatan negara yang berasal dari masyarakat dan oleh pemerintah di akumulasikan sebagai pendapatan lalu yang digunakan sebagai pengeluaran dengan program-program agar menghasilkan pencapaian terhadap pendapatan nasional, produksi dan perekonomian serta digunakan untuk keseimbangan perekonomian. Kebijakan fiskal sendiri merupakan salah satu faktor yang membentuk arah ekonomi negara. Pemerintah menggunakan kebijakan fiskal untuk mempengaruhi ekonomi dengan menyesuaikan tingkat pendapatan dan pengeluaran. Dalam kebijakan fiskal digolongkan menjadi dua, yaitu:

a. Kebijakan Fiskal Ekspansif

Kebijakan fiskal ekspansif diterapkan untuk merangsang ekonomi, dan digunakan selama masa resesi, saat-saat pengangguran tinggi atau periode siklus bisnis rendah lainnya. Kebijakan ini menuntut pemerintah belanja lebih banyak uang, menurunkan pajak, atau melakukan keduanya, hal ini adalah

untuk menempatkan lebih banyak uang di tangan konsumen agar mereka membelanjakan lebih banyak dan merangsang ekonomi.

b. Kebijakan Fiskal Kontraksional

Kebijakan fiskal kontraksional diterapkan untuk memperlambat pertumbuhan ekonomi, seperti ketika inflasi tumbuh terlalu cepat. Berbeda dengan kebijakan fiskal kontraktif meningkatkan pajak dan memotong pengeluaran.

## B. TUJUAN KEBIJAKAN FISKAL

---

Pada dasarnya, kebijakan fiskal bertujuan untuk memengaruhi jumlah total pengeluaran masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja dan pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi, serta menstabilkan perekonomian dengan cara mengontrol tingkat bunga dan jumlah uang yang beredar. Tujuan dari kebijakan fiskal menurut John F. Due, yaitu:

1. Untuk meningkatkan produksi nasional (PDB) dan pertumbuhan ekonomi atau memperbaiki keadaan ekonomi.

Kebijakan Fiskal Memiliki Tujuan Guna Meningkatkan Pertumbuhan Perekonomian Secara Maksimal Sebab Sangat Berperan Dalam Pemasukan Atau Pendapatan Negara. Hal Itu Meliputi: Bea dan Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan, Pajak Penghasilan, Devisa Negara, Impor, Pariwisata, dan Lain Sebagainya. Tak Hanya Itu, Contoh Pengeluaran Negara Yang Dimaksud Yaitu:

- a) Pembangunan Sarana Dan Prasarana Umum.
  - b) Pesawat Dan Program Lain Untuk Kesejahteraan Masyarakat.
  - c) Belanja Persenjataan.
  - d) Proyek Pemerintah.
2. Untuk memperluas lapangan kerja dan mengurangi pengangguran atau mengusahakan kesempatan kerja (mengurangi pengangguran), dan menjaga kestabilan harga-harga secara umum.

Pencegahan Timbulnya Pengangguran Merupakan Tujuan Tama dari Kebijakan Fiskal. Kegagalan dsDalam Mencapai Kesempatan Kerja Penuh Tidak Hanya Berarti Tidak Tercapinya Tingkat Pendapatan Nasional dan Laju Pertumbuhan Ekonomi yYang Optimum, Tetapi Juga Berakibat Kurangnya Menyenagkan Bagi Perorangan Yang Menderita Atau Yang Mengalami Pengguran. Kesempatan Kerja Penuh (*Full Employment*) Dapat Kita Artikan Sebagai Keadaan Di Mana Semua Pemilik Faktor Produksi Yang Ingin Memperkerjakannya Pada Tingkat

Harga Atau Upah Yang Berlaku Dapat Memperoleh Pekerjaan Bagi Faktor-Faktor Produksi Tersebut. Konsep Kesempatan Kerja Ini Di Hubungkan Dengan Kesempatan Kerja Manusia, Karena Pengangguran Tenaga Kerja Manusia Inilah Yang Mempunyai Pengaruh Sosial Yang Sangat Luas. Dengan Definisi Di Atas Maka Pencapaian Tenaga Kerja Penuh Itu Sangat Sukar Tercapai, Karena Pada Setiap Saat Tentu Ada Faktor-Faktor Produksi Yang Kehilangan Lapangan Kerja Dan Pada Saat Ini Pula Belum Mendapat Pekerjaan Berhubungan Dengan Adanya Ketidak Sempurnaan Pasar.

3. Untuk menstabilkan harga-harga barang secara umum, khususnya mengatasi inflasi.

Turunnya Dari Harga Suatu Produk Tentunya Membuat Hilangnya Harapan Dalam Mendapat Keuntungan Terhadap Sektor Swasta. Namun, Harga Suatu Produk yang Terus Meningkat Juga Dapat Mengakibatkan Terjadinya Inflasi. Di Sisi Lain, Inflasi Dapat Juga Memberikan Keuntungan, Contohnya Dalam Menciptakan Kesempatan Kerja Penuh. Namun Lagi-Lagi, Inflasi Juga Dapat Berdampak Negatif Terhadap Suatu Kelompok Atau Orang Yang Memiliki Penghasilan Rendah Sebab Daya Beli Menjadi Turun. Permasalahan Inflasi Yang Tidak Kunjung Stabil Memiliki Potensi Besar Dalam Membuat Keyakinan Masyarakat Kepada Pemerintah Menjadi Berkurang. Melalui Kebijakan Fiskal, Tingkat Dari Pendapatan Nasional, Kesempatan Kerja, Tinggi Rendahnya Investasi Nasional, Serta Distribusi Penghasilan Nasional Pun Diharapkan Mampu Berjalan Dengan Baik.

Dalam hal ini peneliti lebih memfokuskan pada tujuan yang ketiga yaitu untuk menstabilkan harga-harga barang secara umum, khususnya mengatasi inflasi. Jika harga-harga umum yang terus-menerus meningkatkan pada suatu saat dan tingkat tertentu hanya akan menguntungkan para pelaku bisnis.

Jadi, bila harga-harga umum terus menunjukkan kenaikan yang tajam (menimbulkan inflasi) hanya akan menguntungkan segelintir pelaku bisnis dan akan menyulitkan masyarakat, terutama bagi orang yang berpenghasilan tetap. Keadaan inflasi yang tidak terkendali pada akhirnya akan menjadi boomerang pada dunia usaha karena investasi produktif akan semakin berkurang. Berkurangnya investasi produktif ini terjadi sebagai akibat beralihnya investasi terhadap barang-barang yang tahan inflasi (*against inflation goods*) seperti tanah, tanah dan bangunan, dan logam mulia.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal membawa pengaruh bagi perekonomian. Adapun pengaruh-pengaruhnya, antara lain:

- 1) Pemerintah menggunakan kebijakan fiskal untuk mencapai tujuan-tujuan seperti inflasi yang rendah dan tingkat pengangguran yang rendah.
- 2) Berdasarkan teori Keynesian, kenaikan belanja pemerintah sehingga APBN mengalami defisit dapat digunakan untuk merangsang daya beli masyarakat ( $AD = C + G + I + X - M$ ) dan mengurangi pengangguran pada saat terjadi resesi/depresi ekonomi.

Ketika terjadi inflasi, pemerintah harus mengurangi defisit (atau menerpakan anggaran surplus) untuk mengendalikan inflasi dan menurunkan daya beli masrakat.

### C. MACAM-MACAM KEBIJAKAN FISKAL

---

Pada dasarnya, kebijakan fiskal terbagi menjadi dua. Pertama, kebijakan fiskal ekspansif (*expansionary fiscal policy*), yaitu kebijakan ini menaikkan belanja negara dan menurunkan tingkat pajak netto. Kebijakan ini untuk meningkatkan daya beli masyarakat. Kebijakan ekspansif dilakukan pada saat perekonomian mengalami resesi atau depresi dan pengangguran yang tinggi. Kedua, kebijakan fiskal kontraktif, yaitu suatu kebijakan dengan menurunkan belanja negara dan menaikkan tingkat pajak. Kebijakan ini bertujuan untuk menurunkan daya beli masyarakat dan mengatasi inflasi. Secara teoritis dikenal empat jenis kebijakan fiskal, yaitu:

#### 1. Kebijakan Fiskal berdasarkan segi teorinya

##### a. Pembiayaan Fungsional

Pembiayaan Fungsional adalah kebijakan yang mengatur pengeluaran pemerintah dengan melihat berbagai akibat tidak langsung terhadap pendapatan nasional dan bertujuan untuk meningkatkan kesempatan kerja. Ada beberapa hal penting yang biasanya dilakukan oleh pemerintah yang menganut pola pembiayaan fungsional ini, yaitu:

- 1) Pajak bukan hanya difungsikan sebagai alat menggali sumber penerimaan, tetapi juga digunakan sebagai alat untuk mengatur sektor swasta (*private sector*).
- 2) Apabila terjadi inflasi yang berlebihan, biasanya untuk mendanai penarikan dana masyarakat, maka pemerintah melakukan pinjaman luar negeri.
- 3) Apabila pencapaian target pajak dan pinjaman ternyata tidak cepat, maka pemerintah melakukan pinjaman dalam negeri bentuk percetakan uang.

b. Pengelolaan Anggaran

Pendekatan Ini Lebih Banyak Disukai Dari Pada Pendekatan “Pembelajaan Fungsional” Karena Pengeluaran Pemerintah, Perpajakan Dan Pinjaman Dimaksudkan Untuk Pencapaian Kesetabilan Ekonomi Yang Lebih Mantap. Dalam Pendekatan Ini, Hubungan Antara Pengeluaran Perintah Dan Perpajakan Selalu Dipertahankan, Tetapi Penyesuaian Dalam Anggran Selalu Dibuat Guna Memperkecil Ketidakstabilan Ekonomi, Sehingga Pada Suatu Saat Dapat Terjadi Deficit Maupun Surplus. Tokoh Dalam Pendekatan Ini Adalah Alvin Hasen Yang Menyarankan Bahwa Dalam Masa Depresi Di Mana Banyak Pengguran, Pengeluaran Perintah Adalah Satu-Satunya Obat. Dalam Perkembangan Pemikiran Lebih Lanjut, Penggunaan Anggaran Belanja Yang Seimbang Untuk Jangka Panjang Diperlukan Dengan Catatan Bahwa Dalam Masa Depresi Ditempuh Anggaran Defisit Sedangkan Dalam Masa Inflasi Ditempuh Anggaran Belanja Surplus.

Dalam Perkembangan Yang Lebih Jauh Lagi, Pendekatan Ini Selalu Berusaha Untuk Mempertahankan Adanya Anggaran Belanja Yang Seimbang Tanpa Deficit Anggaran Belanja. Sehingga Dalam Masa Defresi (Perekonomian Lesu) Pengeluaran Pemerintah Akan Ditingkatkan Dan Penerimaan Dari Pajakpun Akan Ditingkatkan Pula Tetapi Jangan Sampai Menimbulkan Deplasi.

Sebaliknya Dalam Masa Inflasi, Pajak Akan Dimanfaatkan Sebaik-Baiknya Guna Mencegah Timbulnya Akibat Inflasi Yang Tidak Diinginkan. Kebaikan Dari Pendapat Ini ialah Bahwa Pinjaman Negara Tidak Akan Meningkatkan, Tetapi Sayangnya Sektor Swasta Menjadi Kurang Bersemangat Karena Kurang Percaya Pada Diri Sendiri.

c. Stabilitas Anggaran Otomatis

“Stabilitas anggaran adalah kebijakan yang mengatur pengeluaran pemerintah dengan melihat besarnya biaya dan manfaat dari berbagai program.”<sup>43</sup> Tujuan kebijakan ini adalah agar terjadi penghematan dalam pengeluaran pemerintah. Dalam stabilitas anggaran ini, pengeluaran pemerintah lebih ditekankan pada asas manfaat dan biaya relatif dari berbagai paket program. Pajak ditetapkan sedemikian rupa sehingga terdapat anggaran belanja surplus dalam kesempatan kerja penuh. Dengan kata lain, berdasarkan stabilitas perekonomian yang otomatis, pengeluaran

43 AniSri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, hal.9

pemerintah ditentukan berdasarkan perkiraan manfaat dan biaya relatif dari berbagai macam program. Sedangkan pengenaan pajak ditentukan untuk menimbulkan surplus pada periode kesempatan kerja penuh.

## 2. Kebijakan Fiskal Berdasarkan Penerimaan dan Pengeluaran

### a. Kebijakan Anggaran Seimbang

Dalam Hal Ini, Anggaran Akan Disusun Dengan Jumlah Total Pendapatan Sama Dengan Jumlah Pengeluaran Total Sehingga Nantinya Stabilitas Ekonomi Bisa Terjaga.

### b. Kebijakan Anggaran Surplus

Mempunyai Ciri Dimana Jumlah Pendapatan Lebih Besar Dibandingkan Dengan Jumlah Pengeluaran Total Oleh Pemerintah

### c. Kebijakan Anggaran Defisit

Mempunyai Ciri Dimana Anggaran Disusun Dari Jumlah Pengeluaran Lebih Besar Dibandingkan Oleh Pendapatan Negara. Hal Ini Biasanya Diatasi Dengan Beberapa Kebijakan yang Berlaku, Seperti: Menciptakan Uang Baru, Melakukan Pinjamana Atau utang (Dalam/Luar Negeri). Mulai Tahun 2000, Apbn Di Negara Indonesia Disusun Dengan Menggunakan Format Anggaran Defisit Yang Dimana Akan Dibiayai Dengan Sumber-Sumber Pembiayaan Dalam Negeri

### d. Kebijakan Anggaran Dinamis

Mempunyai Ciri dimana Anggarannya Selalu Meningkatkan Daripada Anggaran Pada Tahun Sebelumnya. Hal tersebut Dilakukan Dengan Upaya Meningkatkan Pendapatan Serta Melakukan Penghematan Dalam Sisi Pengeluaran, Sehingga Tabungan Dari Pemerintah Bisa Meningkatkan Dengan Cepat.

## D. INDIKATOR KEBIJAKAN FISKAL

---

Kebijakan fiskal terdiri dari perubahan pengeluaran pemerintah atau perpajakan dengan tujuan untuk mempengaruhi besar serta susunan permintaan agregat (khususnya permintaan swasta). "Indikator yang biasa dipakai (meskipun kadangkala menyesatkan) untuk kebijakan fiskal ini adalah budget defisit, yakni selisih antara pengeluaran pemerintah (dan juga pembayaran transfer) dengan penerimaan (terutama dari pajak)."

## 1) Kebijakan Perpajakan

Pemerintah mendapat pemasukan dari pajak langsung maupun pajak tidak langsung. Melalui kebijakan fiskal ini, pemerintah bertujuan untuk menjaga sebanyak mungkin pajak progresif. Pajak sangat penting bagi perekonomian setiap negara karena dua alasan:

- a. Tarif pajak yang lebih tinggi dari biasanya akan mengurangi daya beli dan akan menyebabkan penurunan investasi dan produksi.
- b. Tarif pajak yang lebih rendah dari biasanya akan membuat masyarakat membelanjakan uangnya dan ini akan menyebabkan inflasi. Dengan demikian, pemerintah harus membuat keseimbangan dan menerapkan tarif pajak yang benar untuk perekonomian.

## 2) Kebijakan Pengeluaran Pemerintah

Kebijakan pengeluaran pemerintah terkait dengan pendapatan dan belanja modal. Pengeluaran dialokasikan pada pembangunan seperti kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan lain-lainnya. Pengeluaran negara untuk membayarkan utang, bunga atas utangutang. Anggaran pemerintah merupakan instrument paling penting untuk mewujudkan kebijakan pengeluaran pemerintah. Anggaran tersebut digunakan untuk pembiayaan defisit antara belanja pemerintah dan pendapatan.



## BAB 11

# KEBIJAKAN MONETER

## A. KEBIJAKAN MONETER

Kebijakan moneter adalah tindakan pemerintah (atau bank sentral) untuk mempengaruhi situasi makro yang dilaksanakan melalui pasar uang. Ini adalah definisi umum dari kebijakan moneter; secara lebih khusus, kebijakan moneter bisa diartikan sebagai tindakan makro pemerintah dalam hal ini adalah bank sentral dengan cara mempengaruhi proses penciptaan uang.<sup>44</sup>

Dalam undang-undang Bank Indonesia No.23 tahun 1999 yang telah diubah dalam UU No. 3 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kebijakan moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan suku bunga.<sup>45</sup>

Kebijakan moneter adalah proses mengatur persediaan uang sebuah Negara. Biasanya otoritas moneter dipegang oleh Bank Sentral suatu Negara, dengan kata lain kebijakan moneter merupakan instrumen Bank sentral yang sengaja dirancang sedemikian rupa untuk mempengaruhi variabel-variabel finansial seperti suku bunga dan tingkat penawaran uang. Sasaran yang ingin dicapai adalah memelihara kestabilan nilai uang baik terhadap faktor internal maupun eksternal. Stabilitas nilai uang mencerminkan stabilitas harga yang pada akhirnya akan mempengaruhi realisasi pencapaian tujuan pembangunan suatu negara, seperti pemenuhan kebutuhan dasar, pemerataan distribusi, perluasan kesempatan kerja, pertumbuhan ekonomi riil yang optimum dan stabilitas ekonomi.<sup>46</sup>

Hampir senada dengan yang diutarakan oleh Aulia Pohan dalam Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan, kebijakan moneter didefinisikan dengan rencana dan

44 Boediono, 2001, *Pengantar Ilmu Ekonomi No.2 Ekonomi Makro*, Yogyakarta: BPFE, hlm. 96

45 *Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm.3

46 Andri Soemitra, 2009, *Bank & dan Lembaga Keuangan Syariah*, cet: 1, Jakarta: Kencana, hlm. 11

tindakan otoritas moneter yang terkoordinasi untuk menjaga keseimbangan moneter dan kestabilan nilai uang, mendorong kelancaran produksi dan pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat.<sup>47</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan moneter adalah instrument kebijakan ekonomi makro dalam hal ini dipegang oleh bank sentral yang mengatur penawaran uang, kredit dan tingkat bunga dalam rangka mengendalikan tingkat pembelanjaan dan atau pengeluaran dalam perekonomian.

## **B. JENIS-JENIS KEBIJAKAN MONETER**

---

Kebijakan moneter digunakan pemerintah untuk memecahkan masalah dan menstabilkan perekonomian. Kebijakan moneter dibagi menjadi:

### **1. Kebijakan Moneter Ekspansif**

Kebijakan ini bisa disebut juga kebijakan longgar, pemerintah menggunakan kebijakan ini untuk meningkatkan atau menambah jumlah uang yang beredar. Pemerintah menggunakan kebijakan ini biasanya saat terjadi depresi ekonomi dan Deflasi (kenaikan nilai mata uang). Alasan terjadinya depresi ekonomi dan Deflasi ini karna meningkatnya angka pengangguran, meningkatnya permintaan masyarakat akan suatu barang. Saat terjadinya hal ini pemerintah akan mengambil kebijakan ini untuk menstabilkan ekonomi agar perekonomian tetap terjaga. Kebijakan moneter ekspansi memiliki tujuan menstabilkan perekonomian agar uang yang beredar ini stabil sesuai arahan, harapan dan juga berkesinambungan antara pelaku ekonomi. Yang dimaksud adalah arus uang yang beredar seimbang dengan barang dan jasa yang beredar di masyarakat. Kebijakan ini bisa memperbaiki neraca pembayaran dan neraca perdagangan. Jika dari pihak menurunkan suku bunga yang rendah maka pengusaha terutama pengusaha pengeksport barang dapat meningkatkan jumlah ekspor dan mengembangkan usahanya. Kebijakan moneter ekspansif bisa dijalankan dengan melaksanakan instrumen kebijakan politik, antara lain:

#### **a) Kebijakan operasi pasar terbuka**

Kebijakan ini dilakukan dengan cara mengendalikan uang yang beredar dengan melakukan jual beli surat berharga pemerintah. Surat berharga itu diantaranya Surat berharga pasar uang dan Sertifikat Bank Indonesia. Jika ingin mengurangi jumlah uang yang beredar pemerintah akan menjual surat berharga itu kepada

47 Aulia Pohan, 2008, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia*, cet: 1, Jakarta: Rajawali Pres, hlm. 11

masyarakat sedangkan saat pemerintah ingin meningkatkan jumlah uang yg beredar maka yang dilakukan pemerintah adalah membeli surat berharga pemerintah.

b) Kebijakan Diskonto

Meningkatkan jumlah bunga bank sentral pada bank umum untuk mengendalikan jumlah uang. Biasanya bank umum mengalami kekurangan uang tunai, langkah yang harus dilakukan harus meminjam kepada bank sentral. Untuk menambah atau meningkatkan jumlah uang yang beredar, pemerintah akan menurunkan tingkat suku bunga bank sentral karna menurunnya suku bunga ini banyak orang yang berminat dan akan meminjam ke bank. Dan juga bisa meningkatkan bunga agar uang yang beredar kurang bertujuan mengurangi minat masyarakat untuk meminjam ke bank.

c) Rasio Cadangan Wajib Rasio

cadangan wajib memiliki arti pemerintah akan mengatur dan menetapkan dana cadangan yang dimana dana cadangan itu di simpan kepada pemerintah dan dipenuhi oleh bank umum dalam memberikan kredit kepada masyarakat. Saat pemerintah akan menurunkan harga yang dilakukan adalah menaikkan rasio, begitu sebaliknya pemerintah akan menaikkan harga dengan cara menurunkan rasio.

d) Kebijakan Kredit Selektif

Kebijakan ini dilakukan untuk menjaga atau mengetatkan jumlah uang yang beredar agar tidak terjadinya hal hal yang berlebihan dan merugikan perekonomian di Indonesia. Pemerintah di sini akan menjadi penentu diberikan atau tidaknya kredit tersebut. Saat pemerintah akan menambah atau menaikkan jumlah uang yang beredar maka yang dilakukan adalah melonggarkan kredit yang diberikan. Dan begitu juga sebaliknya saat pemerintah akan menurunkan jumlah uang yang beredar maka pemerintah akan menjalankan kredit selektif ini yaitu mengetatkan jumlah uang yang beredar.

e) Kebijakan Himbauan Moral

Tujuan dibuatnya kebijakan ini untuk mengatur dan menjalankan kebijakan moneter dengan menghimbau para pelaku ekonomi dalam hal membayar kredit dan juga simpan pinjam dan apapun yang berhubungan dengan bank. Dan juga kebijakan ini menghimbau kepada bank supaya meminjam uang lebih kepada bank sentral supaya memperbanyak jumlah uang yang beredar di perekonomian Indonesia.

f) Politik *Saneering*

Dalam Undang-Undang No.3 Pasal 7 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia memiliki tujuan yaitu menjaga dan memelihara keuangan negara agar stabil. Dan yang dimaksud politik *saneering* ini adalah bank sentral yang bertugas memotong uang. Alasan ini diberlakukan adalah untuk menyehatkan kembali uang yang jatuh.

g) Devaluasi

Kebijakan ini dilakukan bank sentral untuk menurunkan nilai uang rupiah terhadap mata uang asing yang naik.

h) Revaluasi

Dan ini sebaliknya kebijakan ini dilakukan bank sentral untuk menaikkan nilai uang rupiah terhadap mata uang asing.

## 2. Kebijakan Moneter Kontraktif

Kebijakan ini diberlakukan atau memiliki arti mengurangi jumlah uang yang beredar. Alasan kenapa diberlakukan kebijakan kontraktif ini bisa karena terjadinya Inflasi. Kebijakan ini bisa disebut kebijakan uang ketat. Bermaksud untuk menjaga keuangan agar tetap stabil. Kebijakan suku bunga naik atau turunnya bisa dilihat dari permintaan masyarakat. Dari sana Bank Indonesia selaku bank sentral akan mencetak uang tapi sesuai permintaan dari masyarakat dari situ bisa tercapainya target dari Bank Indonesia. Reaksi dari bank Indonesia dilihat dari bagaimana permintaan masyarakat sendiri apabila permintaan uang menurun yang terjadi adalah bank Indonesia akan mengurangi jumlah yang beredar di masyarakat, begitu sebaliknya apabila permintaan uang meningkat maka Bank Indonesia menambah penwaran uang yang beredar. Kesimpulan yang bisa diambil yaitu semakin banyak pendapatan dari masyarakat maka permintaan uang masyarakat akan meningkat.

## C. TUJUAN KEBIJAKAN MONETER

---

Setiap program yang dibuat pemerintah pasti memiliki tujuan untuk mengantisipasi terjadinya kerugian besar yang ditimbulkan. Berkaca dari tahun 1960- 1965 Indonesia yang memiliki banyak proyek besar tapi tidak ada rem dalam pengambilan uang, tidak ada koordinator, tidak ada yang menjaga. Tapi Indonesia belajar dari pengalaman masa lalu. Karena pengalaman adalah guru yang terbaik. Jadi Indonesia memikirkan cara apa yang bisa membuat keuangan di Indonesia stabil tanpa mendapat kerugian. Di dunia perekonomian siapa yang tidak mengenal

akan untung dan rugi. Pasti semua pernah mengalami untung dan rugi bila di dunia perekonomian. Jadi Indonesia bangkit dari kesalahan itu dan mencari letak kesalahan dan membuat suatu kebijakan untuk merubah sistem perekonomian di Indonesia sebelum Indonesia mengalami masa kritis yang sangat dalam. Pemerintah membuat suatu kebijakan yang dinilai akan merubah perekonomian di Indonesia yaitu kebijakan moneter.

Tujuan kebijakan moneter ini antara lain:

- 1) Membantu pemerintah dalam menjalankan program yang belum atau tidak terealisasi dengan cara memberi sumber penerimaan normal.
- 2) Menjaga kestabilan keuangan negara dengan mengawasi barang dan jasa seimbang dengan permintaan masyarakat.
- 3) Mengedarkan uang yang tersedia sebagai alat tukar di dalam perekonomian negara
- 4) Untuk meningkatkan lapangan pekerjaan. Semua berawal dari pengusaha yang apabila keuangan dalam kantor atau pabriknya stabil maka yang terjadi adalah pengusaha akan membuka cabang yang pastinya akan membuka lapangan pekerjaan yang baru serta bisa juga berinvestasi.
- 5) Menaikkan neraca perdagangan, agar negara Indonesia bisa menaikkan impor dan mengurangi ekspor.

Banyak sekali tujuan dibuatnya kebijakan moneter ini yang pasti untuk memperbaiki, menjaga, menstabilkan perekonomian negara. Semua berawal dari diri kita sendiri, kita mulai membeli barang dalam negeri dan mulai berhenti untuk mengekspor barang terlalu banyak dari luar negeri tapi pemerintah juga ikut berperan dalam mencegah agar barang yg di ekspor tidak terlalu banyak. Dan juga kita bisa ikut berpartisipasi dalam mensejahterakan Indonesia dengan ikut membayar pajak, mulai berinvestasi, mulai mencoba hal di bidang barang maupun jasa. Sukses atau tidaknya semua dari diri kita sendiri. Bukan hanya pemerintah yang menjalankan ini semua.

## **D. FUNGSI KEBIJAKAN MONETER**

---

### **1. Mempertahankan Musim Berinvestasi**

Apabila pendapatan yang didapatkan meningkat semakin banyak membuat hal itu menarik dimata orang untuk berinvestasi di tempat itu. Ini terjadi dimana tingkat bunga lebih tinggi akan meningkatkan minat masyarakat sebagaimana hal ini akan

lebih mahal dibandingkan meminjam uang karena kita paham kita berinvestasi ini dimaksud memberi modal kepada tempat itu dan juga apabila pendapatan yang didapatkan banyak kita akan mendapatkan keuntungan juga.

## **2. Memperluas dan Memperbanyak Lapangan Pekerjaan**

Di jaman modern seperti ini banyak pabrik yang mulai mengurangi pekerja karena sekarang mulai mengganti jasa manusia dengan robot. Karena alasan tersebut pengangguran di Indonesia meningkat. Karena lapangan pekerjaan yang sempit yang membuat tumbuhnya rasa kriminalitas yang tinggi. Karena itu dengan kebijakan moneter ini di harapkan agar semakin banyak jiwa jiwa pengusaha yang pastinya bisa sukses karna kerjasama antar pemerintah dan rakyatnya. Diharapkan agar semakin banyak lapangan pekerjaan.

## **3. Menciptakan Peningkatan Ekonomi yang Tinggi**

Seperti yang tertulis dari awal agar ekonomi mengalami peningkatan semua dari kita sendiri. Tidak mengekspor barang sering-sering. Lebih banyak membeli produk dalam negeri dan juga kita sendiri bisa membuka lapangan pekerjaan. Membuat karya yang bisa seperti batik yang mendunia. Kita lebih sering mengimpor hasil jadi bukan mengimpor barang mentah. Itu akan membuat Indonesia semakin jaya.

## **4. Memperbaiki dan menjaga kondisi Neraca tetap stabil**

Indonesia juga pernah mengalami lumpuhnya keuangan terjadi pada tahun 1997 dan puncaknya pada tahun 1998. Nilai mata uang rupiah anjlok yang juga bisa disebut krisis moneter. Belajar dari tahun tersebut alangkah baiknya untuk menjaga keuangan agar tetap stabil. Yang dimaksud adalah menjaga keuangan tetap stabil walaupun banyak gangguan ekonomi yang terjadi. Karena memang sitem keuangan sangat penting untuk menyalurkan dana kepada pihak yang membutuhkan. Apabila sistem keuangan tidak stabil maka yang terjadi adalah pertumbuhan suatu negara tersebut meningkat.

## **5. Menjaga Kestabilan Nilai Kurs Mata Uang**

Faktor yang paling mempengaruhi kurs mata uang adalah kondisi dari luar negeri. Karena di Indonesia sendiri mendapat pinjaman dengan menjual surat utang ke

luar negeri. Jika tiba-tiba investor menarik dananya nilai uang rupiah bisa anjlok. Karena itu Bank Indonesia menjaga agar semua berjalan kondusif.

## **6. Menjaga Kestabilan Harga Barang dan Jasa**

Pemerintah terutama Bank Indonesia memiliki kewajiban untuk menjaga kestabilan harga agar tidak anjlok. Karena kalau memang anjlok yang terjadi adalah mata uang rupiah akan jatuh dan tidak ada harganya di mata asing. Sebelum itu terjadi jadi dibutuhkan kerjasama antara pemerintah dan rakyat untuk menjaga stabilitas harga barang dan terutama jasa karena walaupun secanggih apa sekarang dengan robot sekalipun. Semua atau bidang yg lain pasti membutuhkan jasa manusia.

## **7. Menurunkan Inflasi**

Menurut Bank Indonesia harga akan cenderung naik secara terus menerus saat terjadinya inflasi. Salah satu penyebabnya adalah banyaknya permintaan untuk mengekspor barang, bahkan di pemerintah yang memiliki permintaan yg banyak. Dan juga uang yang beredar tidak sesuai dengan kebutuhan.

## **E. SISTEM MONETER KONVENSIONAL**

---

Sistem moneter konvensional diawali dengan teori ekonomi konvensional, beberapa teori ekonomi konvensional yang berkembang sejak dulu Perkembangan pemikiran ekonomi ini dimulai dari mazhab ekonomi pra-klasik; ekonomi klasik; marxisme; neo-klasik; historis institutional; Keynes; monetaris; supply siders dan aliran rationale expectation sampai seterusnya mengalami perkembangan hingga saat ini. Perkembangan mengenai sistem moneter konvensional terutama dalam hal permintaan uang, sangat terlihat jelas pada masa lahirnya aliran monetaris, yang didasari kritikan atas pendapat Keynesian mengenai perlunya campur tangan pemerintah dalam mengarahkan dan membimbing perekonomian yang diinginkan. Dimana tokoh tokohnya terbagi dalam dua golongan yaitu golongan tua dan golongan muda. Salah satu tokoh yang paling mendasari perkembangan aliran ini adalah Milton Friedman<sup>48</sup> yang melihat bahwa peran pemerintah memang diperlukan untuk perekonomian yang lebih efektif.

48 Deliarnov, 2003, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 98

Maka pokok-pokok pikiran aliran monetaris adalah dimana perkembangan moneter merupakan salah satu unsur penting dalam perkembangan produksi, kesempatan kerja dan harga. Aliran moneter juga mengemukakan bahwa pertumbuhan uang beredar merupakan unsur yang dapat diandalkan dalam perkembangan moneter. Dalam tulisannya Friedman (1970) mengatakan bahwa perubahan dalam jumlah uang beredar sangat berpengaruh pada tingkat inflasi pada jangka panjang dan juga perilaku GNP riil. Selain itu aliran monetaris mengemukakan adanya kekuatan-kekuatan pasar dan pengaruh sumberdaya yang menyatakan turunnya suku bunga akan mendorong investasi dan turunnya tingkat harga akan mendorong konsumsi (*pigou effect*).

Hal lainnya adalah pendapat kaum monetaris mengenai fluktuasi ekonomi yang terjadi karena terjadinya pelonjakan-pelonjakan dalam jumlah uang beredar yang disebabkan karena kebijakan yang ekspansif yang diambil oleh pemerintah. Kita dapat melihat bahwa aliran monetaris lebih menggerakkan ekonomi dari sisi moneter, yang sangat berlawanan dengan aliran Keynesian. Kebijakan yang ekspansif yang diambil oleh pemerintah. Kita dapat melihat bahwa aliran monetaris lebih menggerakkan ekonomi dari sisi moneter, yang sangat berlawanan dengan aliran Keynesian.

Dalam kerangka kebijakan moneter Indonesia dikenal tiga terminologi umum yang biasa digunakan. Pertama adalah apa yang dikenal sebagai target dari sebuah kebijakan moneter. Sasaran akhir atau target akhir (*ultimate target*). Target adalah variabel-variabel yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan moneter. Target kebijakan moneter sendiri umumnya juga merupakan target dari kebijakan ekonomi. Kedua adalah apa yang dikenal sebagai indikator. Indikator ini penting untuk mengatur sejauh mana target bisa tercapai atau tidak. Dalam beberapa publikasi indikator ini sering juga disebut sebagai sasaran menengah, sasaran antar, atau target antar. Apapun terminologinya yang jelas indikator adalah variabel yang menjadi target dari sebuah target akhir dari kebijakan moneter. Ketiga adalah apa yang dikenal dengan instrumen. Untuk melakukan kontrol terhadap upaya pencapaian sasaran antara diperlukan variabel-variabel yang disebut sebagai instrument.

## **1. Target Kebijakan Moneter**

Target akhir sebuah kebijakan moneter adalah suatu kondisi ekonomi makro yang ingin dicapai. Target akhir tersebut tidaklah selalu sama antara satu negara dengan

negara lainnya. Target kebijakan moneter bersifat dinamis dan selalu disesuaikan dengan kebutuhan perekonomian satu negara.

Akan tetapi, kebanyakan negara menetapkan empat hal yang menjadi *ultimate target* dari kebijakan moneter, yakni:

- a. Pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan
- b. Kesempatan kerja
- c. Kestabilan harga; dan
- d. Keseimbangan neraca pembayaran.

## 2. Indikator Kebijakan Moneter

Didalam proses pencapaian sasaran kebijakan moneter sering dihadapkan dengan gejala perkembangan perekonomian yang menghambat sasaran yang ditetapkan, sehubungan dengan itu, diperlukan indikator (sasaran antara yang memberi petunjuk) apakah perkembangan moneter tetap terarah pada usaha pencapaian sasaran akhir yang telah ditetapkan atau tidak.

Bank Indonesia sebagai pelaksana otoritas moneter di Indonesia mengupkan indikator kebijakan moneter ini ada dua hal, yakni suku bunga dan uang beredar. Dengan demikian kedua variabel moneter tersebut mempunyai fungsi sebagai sasaran menengah dan indikator. Dalam perumusan kebijakan moneter kedua variabel tersebut digunakan sebagai sasaran antara karena merupakan variabel yang akan dicapai terlebih dahulu agar sasaran kebijakan moneter dapat dicapai. Sedangkan dalam pelaksanaannya kedua variabel tersebut bertindak sebagai petunjuk tentang arah perkembangan moneter.

### a) Tingkat Suku Bunga

Kebijakan moneter yang menggunakan suku bunga sebagai sasaran antara akan menetapkan tingkat suku bunga yang ideal untuk mendorong kegiatan investasi. Apabila suku bunga menunjukkan kenaikan melampaui angka yang ditetapkan, bank sentral akan melakukan ekspansi moneter agar suku bunga turun sampai pada tingkat yang ditetapkan tersebut. Mekanisme penggunaan tingkat suku bunga sebagai sasaran antara dapat dijelaskan sebagai berikut: Misalnya bank sentral meningkatkan tingkat suku bunga sebesar 10% per tahun adalah tingkat suku bunga ideal yang dapat mendorong kegiatan investasi yang selanjutnya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang diinginkan. Apabila ternyata suku bunga meningkat melampaui suku bunga yang ditetapkan bank sentral akan melakukan ekspansi moneter untuk menurunkan suku bunga

sampai pada tingkat yang diinginkan. Sebaliknya apabila suku bunga menurun bank sentral akan melakukan kontraksi moneter. Di sini terlihat bahwa di suatu pihak bunga dapat diupayakan untuk tetap stabil, tetapi dipihak lain *monetary aggregat* akan bergejolak naik turun untuk mempertahankan suku bunga yang tetap. BERGEJOLAKNYA BESARAN MONETER INI DAPAT MENGAKIBATKAN TERGANGGUNYA KESTABILAN HARGA.

b) Uang Beredar (*Monetary Aggregat*)

Kebijakan moneter yang menggunakan *monetary aggregate* atau uang beredar sebagai sasaran menengah mempunyai dampak positif berupa tingkat harga yang stabil. Apabila terjadi gejolak dalam jumlah besaran moneter yaitu melebihi atau kurang dari jumlah yang ditetapkan, bank sentral akan melakukan kontraksi atau ekspansi moneter sedemikian rupa sehingga besaran moneter akan tetap pada suatu jumlah yang ditetapkan. Namun perlu dicatat bahwa pemilihan *monetary aggregat* sebagai sasaran menengah memungkinkan terjadinya gejolak suku bunga yang disebabkan oleh gejolak permintaan yang tidak dapat diimbangi oleh penawaran uang. Besaran ini juga lazim disebut dengan jumlah uang yang beredar.

Kebijakan moneter yang menetapkan jumlah uang beredar (uang primer, uang yang beredar dalam artian luas (M1) dan dalam artian luas (M2) sebagai sasaran antara, mekanismenya dapat dijelaskan sebagai berikut. Misalkan bank sentral menargetkan penambahan uang beredar adalah 10% pertahun sebagai angka yang ideal untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diinginkan dengan tingkat inflasi tertentu, maka apabila terjadi gejolak dalam jumlah uang yang beredar yang lebih tinggi atau rendah dari jumlah yang ditargetkan, bank sentral akan melakukan tindakan kontraksi atau ekspansi moneter sehingga jumlah uang beredar akan tetap pada jumlah yang telah ditetapkan. Dari penjelasan diatas terlihat bahwa apabila suku bunga dipilih sebagai sasaran antara, uang beredar akan bergejolak untuk mempertahankan suku bunga yang ditetapkan. Sebaliknya apabila jumlah uang yang beredar dipilih sebagai sasaran antara, suku bunga dapat bergejolak sesuai dengan kekuatan pasar.

### 3. Instrumen Kebijakan Moneter

Kebijakan moneter merupakan tindakan yang dilakukan oleh bank sentral untuk mempengaruhi jumlah uang yang beredar dan kredit yang pada gilirannya akan

mempengaruhi kegiatan ekonomi masyarakat. Tujuan kebijakan moneter, terutama berkaitan dengan kesempatan kerja, kestabilan harga serta neraca pembayaran internasional yang seimbang. Jika kestabilan dalam kegiatan perekonomian terganggu, maka kebijakan moneter dapat digunakan untuk memulihkan kembali (tindakan stabilisasi). Pada dasarnya instrumen alat kebijakan yang dipakai adalah sebagai berikut:

a. Operasi Pasar Terbuka

Meliputi tindakan menjual dan membeli surat-surat berharga oleh bank sentral. Tindakan ini akan berpengaruh: pertama, menaikkan cadangan bank-bank umum yang tersangkut dalam transaksi dalam pembelian surat berharga misalnya, bank sentral akan menambah cadangan bank umum dengan menjual surat berharga yang ada pada bank sentral. Akibat tambahan cadangan, maka bank umum dapat menambah jumlah uang beredar melalui proses kredit). Kedua, tindakan pembelian atau penjualan surat berharga akan mempengaruhi harga (dengan demikian juga tingkat bunga) surat berharga. Akibatnya, tingkat bunga umum juga akan berpengaruh.

b. Fasilitas Diskonto

Tindakan untuk mengubah-ubah tingkat bunga yang harus dibayar oleh bank umum dalam hal ini meminjam dana dari bank sentral. Dengan menaikkan diskonto, maka ongkos meminjam dana dari bank sentral akan naik mengurangi keinginan bank untuk meminjam. Sehingga, jumlah uang yang beredar dapat di tekan/dikurangi. Di negara yang sudah maju.

c. Cadangan Minimum

Perubahan cadangan minimum dapat mempengaruhi jumlah uang yang beredar. Apabila ketentuan cadangan minimum di turunkan, jumlah uang beredar cenderung naik. Dan sebaliknya jika dinaikan jumlah uang akan cenderung turun.

d. *Margin Requirement*

Digunakan untuk membatasi penggunaan kredit untuk tujuan-tujuan pembelian surat berharga. Caranya, dengan menetapkan jumlah minimum kas down payment untuk transaksi surat berharga.

## **F. CARA KERJA KEBIJAKAN MONETER**

---

Perubahan struktur perekonomian dan perkembangan yang pesat dibidang keuangan ada tiga cara kerja kebijakan moneter melalui beberapa saluran, yaitu:

- 1) Saluran Suku Bunga,  
pada saluran ini lebih menekankan pentingnya aspek harga di pasar keuangan terhadap berbagai aktivitas ekonomi di sektor rill. Dengan ini Bank sentral akan berpengaruh terhadap perkembangan berbagai suku bunga di sektor keuangan dan akan berpengaruh pada tingkat inflasi dan output rill.
- 2) Saluran Nilai Tukar,  
pada saluran ini lebih menekankan pentingnya aspek aspek perubahan harga aset finansial terhadap aktivitas ekonomi. Pentingnya saluran nilai tukar pada pengaruh aset finansial dalam valuta asing yang berhubungan pada kegiatan ekonomi negara ke negara lainnya. Selain berpengaruh pada nilai tukar, berpengaruh juga aliran dana masuk dan keluar suatu negara dengan aktivitas perdagangan, aliran modal investasi, seperti pada neraca pembayaran.
- 3) Saluran Harga Aset,  
perubahan harga aset seperti obligasi dan saham maupun aset fisik seperti emas dan properti dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Penanaman dana oleh para investor dalam portofolio investasi biasanya berupa simpanan di Bank dan instrumen lain di pasar uang, juga dalam bentuk obligasi dan saham, serta aset fisik. Pengaruh suku bunga dan nilai tukar akan berpengaruh pada transaksi dan harga obligasi, saham, dan aset fisik.

## **G. PENYEBAB TERJADINYA KEBIJAKAN MONETER**

---

Kita pasti tau tentang krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997-1998. Pada saat itu nilai mata uang benar-benar dibawah, semua harga barang naik yang bisa disebut inflasi karna naik secara terus menerus. Dan juga para investor yg seharusnya berinvestasi kepada negara tapi memilih untuk berinvestasi dengan luar negeri itu semakin membuat negara jatuh peprekonomiannya karena tidak adanya pemasukkan dari investor. Pada saat itu juga melemahnya sistem di perbankan. Karena itu semakin banyak bank bank bermunculan pada tahun itu dan juga manajerial bank dan apapun yg berada dalam bank tersebut masih belum diawasi dengan ketat. Karena dengan semua masalah yang terjadi alasan terbuatnya kebijakan moneter ini.



# DAFTAR PUSTAKA

## A. BUKU-BUKU

---

- Abdul Halim dkk, 2012, *Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah* (Edisi 4), Jakarta: Penerbit Salemba Empat,
- Achmad Tjahyono dan Muhammad Fahri Husein, 2009, *Perpajakan: Pembahasan Berdasarkan Undang-undang dan Aturan Pajak Terbaru*, Edisi Keempat, Yogyakarta: UPP STIM YKPN,
- Adrian Sutedi, 2013, *Hukum Pajak*, Editor: Tarmizi, Jakarta: Sinar Grafika, Cet.2,
- Agus Ngadino dan Iza Rumesten, 2011, *'Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi'*, Simbur Cahaya,
- Alfin Sulaiman, 2011, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Alumni,.
- Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm.3
- Andri Soemitra, 2009, *Bank & dan Lembaga Keuangan Syariah*, cet: 1, Jakarta: Kencana,
- Ani Sri Rahayu, 2014, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Bumi Aksara, Ed. 1, Cet. 2,
- Aulia Pohan, 2008, *Potret Kebijakan Moneter Indonesia*, cet: 1, Jakarta: Rajawali Pres,
- Badrudin dan Rudy, 2012, *Ekonomika Otonomi Daerah*, Yogyakarta: penerbit UPP STIM YKPN,
- Boediono, 2001, *Pengantar Ilmu Ekonomi No.2 Ekonomi Makro*, Yogyakarta: BPFE,
- Deliarnov, 2003, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Press,
- Djaenuri Aries, 2012, *Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah*, Bogor: penerbit Ghalia Indonesia,.
- Djati Julitrisi, 1988, *Manajemen suatu Pengantar*, Yogyakarta: BPFE,.

- Gunawan Widjaja, 2002, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Hernold Ferry makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara, dalam Tindak Pidana Korupsi*, Suatu Pendekatan Hukum Progresif. Yogyakarta: Thafa Media,
- Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Komputer,
- Manullang, 1977, *Dasar-Dasar Management*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia,
- Mardiasmo, 2004, *Perpajakan* (Edisi Revisi), Edisi XII, Yogyakarta: Andi,
- Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Hukum Pajak Elementer*, Edisi Pertama, Jogjakarta: Graha Ilmu, Cet.Pertama,
- Marihot Pahala Siahaan, 2010, *Hukum Pajak material (Objek, subjek, dasar Pengenaan pajak, Tarif pajak dan cara Perhitungan Pajak)*, Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama,
- Maringan Masry Simbolon, 2004, *Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia,
- Nia K. Winayanti, 2015, *Hand-out Pengertian Keuangan Negara*, FH Unpas,
- Nurmayani, S.H., M.H., 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung.: Universitas Lampung.
- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie. S.H, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Revormasi, Sekretariat Jendral Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI*, Jakarta, hlm. 168.
- Pusat Bahasa Pendidikan Nasional, 2009, *Tesaurus Alfabetis Bahasa Indonesia*, Jakarta: Mizan,
- Revrison Baswir, 1999, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta: BPFE, hlm. 3.
- Rochmat Soemitro, 2005, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Jakarta: Eresco,
- Rozalinda, 2015, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, Ed. 1, Cet. 2,
- Soekarno K, 1968, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta: Penerbit Miswar,
- Sondang P Siagian, 1982, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Gunung Agung,
- Sonny Sumarsono, 2010, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama,
- Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia,
- Sujanto, 1987, *Norma dan Etika Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika,

Sukarna, 1992, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bandung,: Mandar Maju,  
Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta,  
W. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT. Grasindo,  
Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Pengantar Hukum Pajak*, Yogyakarta: Andi Offset,  
Zaini Ibrahim, 2013, *Pengantar Ekonomi Makro*, (Lembaga Peneelitan dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) IAIN Sultan Maulana Hasanudin Banten: Banten, ), Cet. 1, edisi Revisi,

## **B. JURNAL**

---

Desly S “*pengembalian kerugian negara dalam tindak pidana korupsi terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap*” *Lex Crimen*, Vol IV, No. 3 (Mei 2015), Hlm 163  
Irfan Ridwan Maksum, *Pengawasan Intern Daerah Otonom, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14 No. 4 Desember, 2006, hlm. 22  
Marcella Elwina Simandjuntak “*Mutual Legal Assistance: Kerjasama Internasional Pemberantasan Korupsi*” *Jurnal Ilmu hukum MMH*, Vol 42 No.1 (Tahun 2013), Hlm 135-136  
Michael Julnius C “*Pengembalian kerugian negara dalam tahap penyidikan tindak pidana korupsi*” *Lex Crimen*, Vol IV No 2 (April 2015), Hlm 17





# INDEKS

## A

Achmad Tjahyono 63, 133  
 Actuating 79  
 Adverse opinion 98  
 Against inflation goods 116  
 Agency Theory 30  
 Akuntabilitas v, 25, 34, 35, 47  
 Anggaran laba 26  
 Anggaran modal 26  
 Anggaran penjualan 26  
 Anggaran produksi 26  
 Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) 83  
 APBD 1, 4, 5, 31, 34, 38, 39, 46, 70, 71, 97, 105  
 APBN 1, 4, 5, 6, 7, 46, 55, 70, 71, 73, 105, 117  
 Arifin P. Soeria Atmadja 5  
 Armereo 23, 25  
 Asas akuntabilitas 18  
 Asas fungsional 18  
 Asas kepastian hukum 18  
 Asas kepastian nilai 18  
 Asas kesatuan 20  
 Asas pemeriksaan keuangan 21  
 Asas profesionalitas 20  
 Asas proposionalitas 20  
 Asas spesialisitas 20  
 Asas universalitas 20  
 Aset Negara 105  
 Asset recovery 107

## B

Balai Pustaka 13  
 Bank Indonesia 3, 44, 89, 121, 124, 127, 129, 133  
 Bea 55, 56, 57, 58, 59, 74, 115  
 Bea cukai 2, 21, 56  
 Bea dan Cukai 56, 57, 58, 59, 115  
 Bea Keluar 56  
 Bea Masuk 56, 59  
 Bea materai 2  
 Bea Materai. 56  
 Belanja daerah 39  
 Budget 7, 119  
 Bulog 13

BUMN 1, 6, 11, 13, 42, 75, 95, 97, 105, 133

## C

Cadangan Minimum 131  
 Controlling 29, 79  
 Corporate 104  
 Cukai 2, 21, 37, 56, 57, 58, 59

## D

Denda 13  
 Devaluasi 124  
 Devisa Negara 115  
 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 2, 84, 100  
 Disclaimer opinion 98

## E

Efektif 47  
 Efisien 47  
 Ekonomi 30, 38, 42, 43, 44, 49, 131, 132  
 Evaluasi 87  
 Extra ordinary crimes 110

## F

Fasilitas Diskonto 131  
 Fiskal 8, 10, 11, 12, 35, 41, 44, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120  
 Full Communication 22  
 Full Employment 115  
 Fungsi advisory, 92  
 Fungsi Alokasi 42  
 Fungsi Distribusi 43  
 Fungsi operatif 92  
 Fungsi Otorisasi 40  
 Fungsi Pengawasan 41  
 Fungsi Perencanaan 40  
 Fungsi Stabilisasi 44  
 Fungsi yudikatif 92

## G

Garuda Indonesia 13  
Gas alam 75  
Geodhart 6  
GNP riil. 128  
Good governance 28, 42, 46, 47, 70  
Government Budget 7  
government expenditure 114  
Gubernur 35, 85, 93

## H

Hadiah 14  
Hak Asasi Manusia 29, 144, 147  
Henry Fayol 78  
Hibah vi, 14, 67, 68, 75, 142  
Hukum 1, 2, 3, 4, 5, 6, 103, 104, 106, 107, 108,  
109, 110, 111, 135, 142, 145, 146, 147  
Hukum administrasi 2  
Hukum keuangan negara 1, 2, 3  
Hukum privat 2, 3  
Hukum tertulis 1

## I

Ichwan 6  
Inflasi 13, 44, 113, 114, 1 120, 127, 128, 130, 132  
Inkracht 110  
Insolvabilitas 41  
Inspektorat jenderal 3, 42  
Inspektorat Utama 83  
Instrumen fiskal 12  
Internal Control 81  
Investasi pemerintah 17  
Irfani 23

## J

Jaksa Pengacara Negara (JPN) 107  
Jatmiko 23  
Jhon F. Due 7  
Jimly Asshiddiqie 9, 92, 134

## K

Kantor Lelang Negara (KLN) 71  
Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara  
(KP3N) 71  
Kariyoto 25  
Kebijakan Diskonto 123  
Kebijakan fiskal 11, 113, 114, 115, 119  
Kebijakan Fiskal Ekspansif 114  
Kebijakan Fiskal Kontraksional 115  
Kebijakan moneter 10, 121, 122, 129, 130  
Kepabeaan 11

Kepatuhan 28, 98  
Klasifikasi ekonomi 21  
Klasifikasi Objek 21  
Klasifikasi Organik 21  
Kolusi 42  
Korupsi 42, 103, 107, 108, 110, 111, 141  
Krisis anggaran 41

## L

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) 33  
Lembaran Negara 6, 61, 62

## M

Management Involvement 22  
Manajemen keuangan 22, 23, 24  
Margin Requirement 131  
Market failure 43  
Mekanisme pasar 43  
Memory of Understanding (MoU) 108  
Menteri Keuangan 4, 27, 34, 35, 58, 59, 70, 85  
Minyak bumi 75  
Monetary Aggregat 130  
Moneter 8, 10, 11, 34, 121, 122, 123, 125, 126,  
127, 128, 129, 130, 131, 132  
Muhammad Fahri Husein 63, 133  
Mutual legal assistance 108

## N

Nepotisme 42  
Nurdiansyah 24

## O

Objek pajak 50, 54  
Operasi Pasar Terbuka 131  
Organizational Adaption 22  
Organizing 79  
Otto Ekstein 7

## P

Pajak 2, 10, 12, 13, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65,  
67, 69, 73, 74, 75, 82, 125, 134  
Pajak Bumi dan Bangunan 12, 55, 56, 59, 74, 115  
Pajak Daerah 55  
Pajak Ekspor 56  
Pajak Hiburan. 56  
Pajak Hotel 12, 56  
Pajak Hotel dan Restoran (PHR) 12  
Pajak Kabupaten 56  
Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) 12  
Pajak Langsung 54

Pajak Objektif 54  
Pajak Parkir. 56  
Pajak Pemerintah Daerah 56  
Pajak Penghasilan 12, 54, 55, 59, 74, 115  
Pajak Penghasilan (PPh) 12  
Pajak progresif. 120  
Pajak Reklame 12, 56  
Pajak Reklame. 56  
Pajak Restoran. 56  
Pajak Subjektif 54  
Pajak Tidak Langsung 54  
Pembiayaan daerah 39  
Pendapatan daerah 38  
Penerimaan Daerah; 10, 90  
Penerimaan Negara 10, 16, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 70, 71, 74, 90, 104  
Pengawasan fungsional 82, 83  
Pengawasan Preventif 82  
Pengelolaan Fiskal 10  
Pengelolaan moneter 10  
Pengeluaran Daerah 10, 90  
Pengeluaran Negara 10, 90, 115  
Pengendalian 24, 26, 32, 66, 85, 86, 87  
Perjan 1  
Pertamina 13  
Perum 1, 5  
Pigou effect 128  
Pinjaman Program 14  
Pinjaman Proyek 14  
Planning 79  
Politik 30, 37, 38, 42, 44, 122, 124  
Politik Saneering 124  
Post audit. 42  
Private sector 117  
Public finance 7

## Q

Qualified opinion 97

## R

Rahman 24  
Rencana Kerja Anggaran (RKA) 41  
Responsibility Accounting 22  
Retribusi 12, 65, 66, 67, 104  
Revaluasi 124  
Right to observe 31  
Robert Gunardi 21

## S

Saluran Harga Aset, 132  
Saluran Nilai Tukar, 132  
Saluran Suku Bunga, 132  
Siklus Anggaran Negara 44

Sita 13  
Sonny Loho 21  
Sosial, 17, 30, 42, 111  
Sri Rahayu 22, 113, 133  
Stabilitas anggaran 118  
Staffing 79  
Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) 32  
Subjek pajak 50, 53, 54  
Subsidi 21, 43, 52  
Sugijanto 21  
Sustainable 114

## T

Tarif degresif 64  
Tarif Progresif 63  
Tarif Proporsional 63  
Tarif Tetap 63  
Tendi Haruman 22  
Teori Asas Daya Beli 53  
Teori Asuransi 52  
Teori Bakti 53  
Teori Gaya Pikul 52  
Teori keagenan 30  
Teori Kepentingan 52  
Timeliness 22  
Transparansi v, 25, 28, 30, 31, 32, 33, 47  
Trust 29

## U

Uang Beredar 130  
Ultimate target 128, 129  
Undian Berhadiah 14  
Unqualified opinion 97

## W

Wajib pajak 12, 50, 51, 52, 53  
Walikota 35, 85, 93  
Welfare state 2  
Welsch 37  
Wijaya 23

## Z

Zaini Ibrahim 113, 135  
Zona Ekonomi Eksklusif 57





## TENTANG PENULIS



**Hasanal Mulkan, S.H., M.H.** lahir pada 18 Oktober 1992 di Desa Maspura Kecamatan Kikim Tengah Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan. Mengawali belajar Ilmu Hukum dan meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (FH UMP. Kemudian meraih gelar Magister Hukum di tempat yang sama dan saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung.

Mengawali karirnya sebagai Advokat dikantor PILO (2014-2016), Direktur Layanan Bantuan Hukum Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Selatan (LBH PWM MU SUMSEL (2014-2019), Calon DPRD Kab. Lahat Periode 201 Staf Ahli dibidang Kemahasiswaan Universitas Muhammadiyah Palembang(2019-2021), Direktur Advokat dikantor Hasanal Mulkan & Partners (2014-Sekarang), Pendiri dan Ketua Pemuda Kikim Area Kab. Lahat Prov. Sumatera Selatan (2014-Sekarang), Redaktur Pelaksana Tim Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (2021-sekarang).

Saat ini penulis adalah dosen tetap pada pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang sekaligus merupakan Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Mengampu mata kuliah Tindak Pidana Umum, Tindak Pidana Khusus, Tindak Pidana Militer, Kapita Selekta Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Korporasi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Pendidikan Kewarganegaraan dan Pendidikan Pancasila

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal. Adapun jurnal penulis, yaitu: Hukuman Mati Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia ditinjau dari Perspektif

hukum Islam; Status Terdakwa Setelah Surat Dakwaan Dinyatakan Batal Demi Hukum Dalam Perkara Pidana; Batasan Penerapan Pidana Seumur Hidup Ditinjau dari Tujuan Pemidanaan; Sanksi Hukum Terhadap Advokad yang melakukan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Klien Dipengadilan; Study Of Legal Phenomences In Society From The Perspective Of Legal Relations And Powers; Penegakan Hukum terhadap Tindakan Penyalahgunaan Kekuasaan dalam Kondisi Darurat Covid-19; Peranan Hakim dalam Persidangan Perkara Pidana Sebagai Upaya Penegakan Hukum Pidana, Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Karya tulis berupa buku yang telah terbit yaitu Pendidikan Kewarganegaraan (2020) dan Pendidikan Pancasila (2022). Adapun Pengalaman penelitian pada tahun 2021 yaitu mendapatkan Hibah Kompetisi Kampus Merdeka oleh Ditjen Dikti Kemendikbud. Penulis juga aktif dalam melakukan pengabdian kepada masyarakat, di antaranya adalah Tingkatkan Kesadaran Hukum dalam Kehidupan bermasyarakat di Kelurahan Talang Jambe Kec. Sukarami Kotra Palembang (2019); Sosialisasi bahaya Narkoba di Kelurahan Plaju Ilir Kecamatan Plaju Kota Palembang (2020); Mencegah Pelecehan Seksual Terhadap Anak (2020); Sosialisasi Peran Pemerintah Dan Masyarakat Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Korban KDRT (2020); Sosialisasi Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Sebagai Bukti Penguasaan Hak Atas Tanah (2021); Sosialisasi Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Sebagai Korban KDRT Bagi Warga Kelurahan 1 Ulu Kota Palembang (2021); dan Sosialisasi Bahaya Narkoba Bagi Generasi Muda di Desa Serigeni Kecamatan Kota Kayu Agung (2021). Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis dapat menghubungi melalui email [Hasanal\\_mulkan@yahoo.co.id](mailto:Hasanal_mulkan@yahoo.co.id)

**Dr.Serlika Aprita,S.H.,M.H.**, lahir pada 17 April 1990 di Palembang. Mengawali belajar Ilmu Hukum (2007) dan meraih gelar Sarjana Hukum (2011) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (FH UNSRI). Kemudian meraih gelar Magister Hukum (2013) dan selanjutnya pada tahun 2019 meraih gelar Doktor pada program Doktor Ilmu hukum di tempat yang sama. Mengawali karirnya sebagai dosen luar biasa yaitu pada Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa Palembang dan Universitas Taman Siswa Palembang. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Selain sebagai Editor in Chief Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan (KHK) Universitas Muhammadiyah Palembang, dengan alamat link: <https://jurnal.um->

[palembang.ac.id/KHDK/index](http://palembang.ac.id/KHDK/index). Penulis juga aktif dalam kegiatan organisasi seperti anggota Asosiasi Doktor Hukum Indonesia (ADHI), anggota Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan (APHK), anggota Asosiasi Pengajar Hukum Bisnis, anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Perdata.

Karya tulis berupa buku yang telah terbit yaitu:

1. Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang (Pena Indis, 2016);
2. Penerapan Asas Keseimbangan dalam Hukum Kepailitan pada Putusan Pengadilan Niaga tentang Pembatalan Perdamaian dalam PKPU (Analisis Putusan Pengadilan Niaga Nomor 01/PEMBATALAN PERDAMAIAN/2006/PN/NIAGA.JKT.PST) (Pena Indis, 2016);
3. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor, Karyawan atas Akuisisi Perusahaan (Pena Indis, 2017);
4. Kumpulan Tulisan Hukum (Pena Indis, 2017);
5. Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit (Pena Indis, 2017);
6. Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Perspektif Teori Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Setara Press, 2018);
7. Keadilan Restrukturitatif: Perspektif Perlindungan Hukum Debitor Dalam Kepailitan (CV. Sarnu Untung, 2019);
8. Hukum Pengangkutan (Pustaka Abadi, 2019);
9. Etika Profesi Hakim (CV. Sarnu Untung, 2019);
10. Pembaharuan Hukum Perdata (Noer Fikri, 2019);
11. Penerapan Asas Kelangsungan Usaha menggunakan Uji Insolvensi: Upaya Mewujudkan Perlindungan Hukum Berbasis Keadilan Restrukturitatif Bagi Debitor Pailit Dalam Penyelesaian Sengketa Kepailitan (Pustaka Abadi, 2019);
12. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor, dan Karyawan Atas Akuisisi Perusahaan (Edisi Revisi) (Pustaka Abadi, 2019);
13. Etika Profesi Kurator (Pustaka Abadi, 2019);
14. Etika Profesi Hukum (PT. Refika Aditama, 2020);
15. Filsafat Hukum (PT. Raja Grafindo Persada, 2020);
16. Hukum Perdagangan Internasional (PT. Raja Grafindo Persada, 2020);
17. Sosiologi Hukum (Prenada Media, 2020);
18. Hukum Kepailitan Dalam Islam (CV. Sarnu Untung, 2020);
19. Hukum Surat-Surat Beharga (Noer Fikri, 2021);

20. Hukum Lingkungan (Prenada Media, 2021);
21. Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Edisi Buku Ajar (Qiara Media, 2021);
22. Etika Profesi Pengacara (Noer Fikri, 2021);
23. Hukum Perlindungan Konsumen (Mitra Wacana Media,2021);
24. Hukum dan Hak Asasi Manusia (Mitra Wacana Media,2021);
25. Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis ( PT.RefikaAditama, 2021);
26. Hukum Tindak Pidana Lingkungan (Noer Fikri, 2022);
27. Hukum Bisnis (Noer Fikri, 2022)
28. Hukum Kontrak (Noer Fikri, 2022);
29. Pendidikan Pancasila (Prenada Media, 2022);
30. Hukum Lembaga Keuangan dan Perbankan (Prenada Media, 2022).

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal. Publikasi artikel karya ilmiah yang telah ia tulis tersebar di beberapa jurnal diantaranya:

- 1) Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Terhadap Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit di Pengadilan Negeri; Jurnal DISIPLIN (2016),
- 2) Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas,Kreditor dan Karyawan atas Akuisisi Perusahaan; Jurnal Fiat Justicia (2016),
- 3) Asas Kelangsungan Usaha sebagai Landasan Filosofis Perlindungan Hukum bagi Debitor Pailit Sehubungan dengan Tidak Adanya Insolvency Test; Nurani:Jurnal Kajian Syari'ah dan Masyarakat (2017),
- 4) Restructural Justice-Based Legal Protection for Bankrupt Debtors in Settling Bankruptcy Disputes; International Journal of Civil Engineering and Tehnology (2018),
- 5) Restructuring Justice Based Business Continuity Principle-Effort to Actualize Legal Protection for Bankrupt Debtors in Legal Instrument of Insolvency Test; International Journal of Innovation,Creativity and Change (2019),
- 6) Sharia Peer to Peer Lending for Small and Medium Enterprises; Talent Development and Excellence (2020),
- 7) Penerapan Asas Keadilan dalam Hukum Kepailitan Sebagai Perwujudan Perlindungan Hukum bagi Debitor; Jurnal Hukum Media Bhakti (2020);
- 8) Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Memeriksa dan Memutus Perkara Permohonan Pernyataan Pailit; Jurnal Hukum Samudera Keadilan (2020);
- 9) Perlindungan Hukum Wewenang dan Tanggungjawab Hukum Kurator Atas Kesalahan dan Kelalaiannya Mengakibatkan Kerugian Bagi Debitor dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pembersan Harta Pailit; Jurnal SOLUSI (2020),

- 10) Peranan Peer to Peer Lending dalam Menyalurkan Pendanaan pada Usaha Kecil dan Menengah; Jurnal Hukum Samudera Keadilan (2021),
- 11) Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Melakukan Penyidikan: Analisis Pasal 9 Huruf C Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan; Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi (2021);
- 12) Peranan Hukum Kepailitan Menghadang Potensi Kepailitan dalam Industri Keuangan Syariah; Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi (2022),
- 13) Sanksi Pidana Bagi Debitur yang Melakukan Perbuatan Melawan Hukum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004; International Journal of Criminal Law and Criminology (2022);
- 14) Legal Protection of Personal Data Financial Technology Based Online Loans From The Consumer Protection Act; Walisongo Law Review (2022);
- 15) The Role of Curator in Increasing The Asset Recovery Value Through The Bankruptcy Process; Legal Brief (2022),
- 16) Criminal Elements in Debt Restructuring During The Covid-19 Pandemic: Between Business Continuity and Legal Compliance; Legal Brief (2022);
- 17) Peranan Etika Profesi Hukum Terhadap Upaya Penegakan Hukum di Indonesia; Justicia Sains (2022);
- 18) Disparitas Putusan Agama Terhadap Wasiat Wajibah Anak Angkat; SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i (2022);
- 19) Criminal Liability of the Curator for Illegal Acts in the Independence Principle; Jurnal Cita Hukum (2022);
- 20) Optimalisasi Wewenang dan Tanggung Jawab Hakim Pengawas Dalam Hukum Kepailitan di Indonesia; Jurnal Ius Constituendum (2022).

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar kepenulisan buku, penulis juga aktif memberikan konsultasi hukum pada berbagai perusahaan nasional khususnya pada kasus-kasus hukum yang berkaitan dengan Hukum Kepailitan. Penulis juga saat ini menjabat sebagai Managing Partner SEIRA LAW FIRM. Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis dapat menghubungi melalui email [5312lika@gmail.com](mailto:5312lika@gmail.com).[]



**Dr. SerlikaAprita, S.H., M.H.**, lahir pada 17 April 1990 di Palembang. Mengawali belajar Ilmu Hukum (2007) dan meraih gelar Sarjana Hukum (2011) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (FH UNSRI). Kemudian meraih gelar Magister Hukum (2013) dan selanjutnya pada tahun 2019 meraih gelar Doktor pada program Doktor Ilmu hukum di tempat yang sama.

Mengawali karirnya sebagai dosen luar biasa yaitu pada Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa Palembang dan Universitas Taman Siswa Palembang. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Mengampu mata kuliah: Pengantar Ilmu Hukum, Pengantar Hukum Bisnis, Hukum Dagang, Filsafat Hukum, Hukum Transportasi; Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Hukum Ekonomi Pembangunan; Hukum Perdagangan Internasional; Hukum dan HAM; Hukum Perdata; Hukum Perdata Internasional; dan Hukum Acara Perdata serta Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum.

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal nasional maupun internasional terakreditasi. Adapun jurnal penulis, yaitu: "Asas Kelangsungan Usaha sebagai Landasan Filosofis Perlindungan Hukum bagi Debitor Pailit Sehubungan dengan Tidak Adanya Insolvency Test"; "Cyber Notary in Collaboration with Financial Technology"; "Restructural Justice-Based Legal Protection for Bankrupt Debtors in Settling Bankruptcy Disputes"; "Sharia Peer to Peer Lending for Small and Medium Enterprises (UKM)"; "Restructuring Justice-Based Business Continuity Principle: Effort to Actualize Legal Protection for Bankrupt Debtors in Legal Instrument of Insolvency Test"; "Penerapan 'Asas Keadilan' dalam Hukum Kepailitan sebagai Perwujudan Perlindungan Hukum bagi Debitor"; "Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Memeriksa dan Memutus Perkara Permohonan Pernyataan Pailit (Studi terhadap Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga terhadap Eksekusi Atas Harta Kekayaan Debitor Pailit di Pengadilan Negeri)"; "Perlindungan Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator Atas Kesalahan dan Kelalaiannya Mengakibatkan Kerugian bagi Debitor dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit"; "Kewajiban Negara dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan bagi Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu Melalui Penyelenggaraan

Jaminan Kesehatan (BPJS) sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Bidang Kesehatan”; “Review of Human Rights on Death Punishment in Indonesia and Global System”; “The Role of Foreign Investment as an Establishment of Economic Growth in South Sumatera Towards South Sumatera”; “The Implementation of Business Continuity Principles by Using Insolvency Test”; dan “Perlindungan Hak Asasi Pekerja dan Pengusaha pada Perusahaan Pailit”

Karya tulis berupa buku yang telah terbit yaitu Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang (2016); Penerapan Asas Keseimbangan dalam Hukum Kepailitan pada Putusan Pengadilan Niaga tentang Pembatalan Perdamaian dalam PKPU (Analisis Putusan Pengadilan Niaga Nomor 01/PEMBATALAN PERDAMAIAN/2006/PN/NIAGA.JKT.PST) (2016); Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor, Karyawan atas Akuisisi Perusahaan (2017), Kumpulan Tulisan Hukum (2017) dan Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit (2017) dan Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Perspektif Teori (2018); KEADILAN RESTRUKTURITATIF: Perspektif Perlindungan Hukum Debitor Dalam Kepailitan (2019); Penerapan Asas Kelangsungan

Usaha menggunakan Uji Insolvensi (2019), Etika Profesi Kurator (2019); Etika Profesi Hukum (2020); Filsafat Hukum (2020); Hukum Perdagangan Internasional (2020); Hukum Surat-Surat Beharga (2021); Hukum Lingkungan (2021).

Penulis juga aktif dalam melakukan penelitian hukum, di antaranya adalah mengenai “Kedudukan Kreditor pada Bisnis Financial Technology-Peer to Peer Lending sebagai Pemohon pada Pengadilan”; “Kebijakan Model Hukum Industri Kecil dan Menengah sebagai Upaya Memperkuat Eksistensi Kain Jupri dalam Menghadapi Revolusi Industri 4.0”; “Kedudukan Pemilik Modal Venture Capital terhadap Modalnya pada Perusahaan Start Up Jika Terjadi Pailit”; “Pengembangan Model Hukum tentang Kedudukan Dana Corporate Social Responsibility (CSR) pada Harta Pailit Perseroan Terbatas di Kota Palembang”; dan “Pengembangan Model Hukum tentang Tanggung Jawab Sosial Lingkungan (TJSL) terhadap Dampak Aktivitas Penambangan Batu Bara dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Sumatera Selatan dan Peranan Penanaman Modal Asing sebagai Upaya untuk Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi di Sumatera Selatan Menuju Sumatera

Selatan Maju".Selain itu, penulis juga aktif dalam berbagai kegiatan penyuluhan hukum. Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis dapat menghubungi melalui email 5312lika@gmail.com.

Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) serta menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar), sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan dasar dan susunan negara serta prinsip-prinsip dasar lain yang diterapkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Lingkup pengelolaan keuangan negara sangatlah luas, sehingga diperlukan pengelolaan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance*, agar tercipta optimalisasi dalam pengelolaannya. Buku **Hukum Keuangan Negara** ini menyajikan secara komprehensif sisi-sisi penting pembaruan dalam prinsip dan tata kelola keuangan negara dengan tidak meninggalkan pendekatan yang multi disiplin supaya perspektif keuangan negara dapat ditelaah secara lengkap. Tidak ketinggalan analisis dalam buku ini juga melihat pengelolaan keuangan negara dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatututan serta bagaimana pengelolaan keuangan negara dari masa ke masa yang terus mengalami perbaikan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara.

Masih minimnya buku yang menyangkut pembaharuan paradigma hukum pengelolaan keuangan negara adalah menjadi salah satu alasan penting terbitnya buku hukum keuangan negara ini. Buku ini sangat cocok dibaca dan dijadikan literatur oleh Dosen, Mahasiswa Fakultas Hukum, Fakultas Ekonomi, Fakultas Sosial dan Politik, para pegawai pemerintah, praktisi dan wirausaha dalam rangka menambah khasanah ilmu mengenai hukum keuangan negara.



**Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.** lahir pada 18 Oktober 1992 di Desa Maspura Kecamatan Kikim Tengah Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan. Mengawali belajar Ilmu Hukum dan meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (FH UMP) Tahun 2014. Kemudian meraih gelar Magister Hukum Tahun 2017 di tempat yang sama dan saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Mengawali karirnya sebagai Advokat di kantor PILO (2014- 2016), Direktur Layanan Bantuan Hukum Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Selatan (LBH PWM MU SUMSEL) (2020- 2025), Calon DPRD Kabupaten Lahat Periode 2019, Staf Ahli di bidang Kemahasiswaan Universitas Muhammadiyah Palembang (2019-2021), Direktur Advokat di kantor Hasanul Mulkan & Partners (2014-Sekarang), Pendiri dan Ketua Pemuda Kikim Area Kab.Lahat Prov. Sumatera Selatan (2014-Sekarang), Redaktur Pelaksana Tim Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (2021-sekarang), dan Kepala Redaksi Jurnal Marwah Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang sekaligus merupakan Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Mengampu mata kuliah Tindak Pidana Umum, Tindak Pidana Khusus, Tindak Pidana Militer, Kapita Selekta Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Korporasi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Pendidikan Kewarganegaraan dan Pendidikan Pancasila.



**Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.**, lahir pada 17 April 1990 di Palembang. Mengawali belajar Ilmu Hukum (2007) dan meraih gelar Sarjana Hukum (2011) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (FH UNSRI). Kemudian meraih gelar Magister Hukum (2013) dan selanjutnya pada tahun 2019 meraih gelar Doktor pada program Doktor Ilmu hukum di tempat yang sama. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang dan sebagai Editor in Chief Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan (KHK) Universitas Muhammadiyah Palembang, dengan alamat link: <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/index>. Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar kepenulisan buku, penulis juga aktif memberikan konsultasi hukum pada berbagai perusahaan nasional khususnya pada kasus kasus hukum yang berkaitan dengan Hukum Kepailitan. Penulis juga saat ini menjabat sebagai Managing Partner SEIRA LAW FIRM.