

MODUL
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR
Majamenen Keuangan Negara

PKA

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2021**

MODUL
MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

REPUBLIK INDONESIA

JAKARTA 2021

Hak Cipta © pada:
Lembaga Administrasi Negara
Edisi Tahun 2021

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110**

**MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA
Modul Pelatihan Kepemimpinan Administrator**

TIM PENGARAH SUBSTANSI:

1. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
2. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

PENULIS MODUL:

Noor Cholis Madjid, S.E., M.Si
Dr. Achmat Subekan, S.E., M.Si.
Widhayat Rudhi Windarta, Ak., M.Ak., CA, Cert-SCM (ITC)

REVIEWER: Wahyu Kusuma Romadhoni, S.E., M.Si.

EDITOR: Galuh Nariswari, A.Md

COVER: Anton Sri Pambudi, SAP. M. Si

Jakarta – LAN – 2021

ISBN

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha kuasa atas segala anugerah dan kesempatan yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan modul Manajemen Penganggaran.

Modul Manajemen Keuangan Negara ini diperuntukkan bagi pejabat administrator. Modul ini dapat membantu Pejabat administrator untuk memahami konsep pengelolaan anggaran. Pengelolaan Keuangan Negara mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran dan pelaporan baik formal maupun substansi harus dipahami dan dilaksanakan oleh pejabat administrator dalam rangka pencapaian tugas dan fungsi satuan kerja masing-masing. Pencapaian misi organisasi tidak mungkin akan tercapai tanpa adanya perencanaan yang baik dan dukungan anggaran yang memadai. Selanjutnya anggaran yang tersedia tersebut harus dipergunakan seefektif dan seefisien mungkin untuk mewujudkan kinerja organisasi.

Pertanggungjawaban penggunaan anggaran dan kemampuan mencapai tujuan organisasi menjadi tanggung jawab dari pejabat administrator sesuai dengan level organisasi yang dipimpin. Konsep akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi harus diterapkan dalam pengelolaan keuangan pada setiap aktivitas organisasi disamping kewajiban dan keharusan pencapaian target kinerja sesuai tugas dan yang ditetapkan.

Penulis menyadari materi dalam modul ini masih terdapat kekurangan sehingga masukan dan kritik dari berbagai pihak sangat diharapkan untuk penyempurnaan pada masa yang akan datang.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR TABEL.....	vii
PETUNJUK PENGGUNAAN MODUL.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	4
C. Tujuan Pembelajaran	5
D. Materi pokok dan sub materi pokok.....	6
BAB II KONSEP KEBIJAKAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN	8
A. Konsep Perencanaan	9
B. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran	14
C. Konsep Penganggaran.....	18
D. Studi Kasus dan Latihan.....	38
BAB III MANAJEMEN ANGGARAN TINGKAT NASIONAL (KEBIJAKAN FISKAL PENYUSUNAN APBN).....	42
A. Kebijakan Fiskal	42
B. Asumsi Dasar APBN Dan Ekonomi Makro.....	47
C. Penyusunan APBN.....	53
D. Studi Kasus Dan Latihan	60
BAB IV MANAJEMEN ANGGARAN TINGKAT KEMENTERIAN/ LEMBAGA	64
A. Hubungan Rencana Kerja dengan Dokumen Perencanaan Lainnya	64
B. Tata Cara Penyusunan RENJA K/L.....	68
C. Penyusunan Anggaran Pada Satuan Kerja.....	77

D. Peran Pejabat Administrator	83
E. <i>Case Study</i> dan Latihan.....	84
F. Soal Pilihan Ganda.....	85
BAB V PELAKSANAAN ANGGARAN NEGARA	94
A. Dokumen Pelaksanaan Anggaran	94
B. Organisasi Pengelola Keuangan Satuan Kerja	101
C. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Pengertian Penerimaan dan Pendapatan Negara	110
D. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Pengertian Pengeluaran dan Belanja Negara	122
E. Mekanisme Pencairan Belanja Negara	131
F. STUDI KASUS.....	140
G. Soal latihan (Pilihan Ganda).....	142
BAB VI PELAPORAN KEUANGAN DAN KINERJA, SERTA KERUGIAN KEUANGAN NEGARA.....	146
A. Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat	146
B. Standar Akuntansi Pemerintahan, Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat, dan Laporan Keuangan	152
C. Pengendalian Intern Atas Penyusunan Laporan Keuangan	165
D. Pelaporan Kinerja	170
E. Kerugian Keuangan Negara	176
F. Studi Kasus.....	179
DAFTAR PUSTAKA	182

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Peta Konsep	3
Gambar 2 Ilustrasi Logic Model	18
Gambar 3 Perjalanan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran	21
Gambar 4 Ilustrasi KPJM	28
Gambar 5 Penerapan PBK Level Nasional	35
Gambar 6 Siklus Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah	65
Gambar 7 Siklus Perencanaan Penganggaran Kementerian/Lembaga	66
Gambar 8 Diagram Proses Penyusunan RKP dan Renja K/L	68
Gambar 9 Penyesuaian Alokasi Anggaran	75
Gambar 10 Penerapan Penganggaran Level K/L	77
Gambar 11 Struktur Organisasi Pengelola Keuangan APBN di Satuan Kerja	106
Gambar 12 Perbedaan dan Irisan Pendapatan dan Penerimaan	109
Gambar 13 Alur Setoran Penerimaan Negara	118
Gambar 14 Perbedaan Beban (Belanja) dan Pengeluaran	120
Gambar 15 Alur Pengajuan Uang Persediaan oleh Bendahara Pengeluaran	129
Gambar 16 Alur Pengajuan Tambahan Uang Persediaan	131
Gambar 17 Bagan Alur Pencairan Anggaran Belanja Satuan kerja	135
Gambar 18 Surat Pernyataan Tanggung Jawab	163

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Tabel Postur RAPBN, Tahun x-1 dan Tahun X (dalam miliar rupiah)	57
Tabel 2 Tugas dan Tanggung Jawab	72
Tabel 3 Penyaji Laporan Keuangan	157

PETUNJUK PENGGUNAAN MODUL

1. Bacalah Bab Pendahuluan sebelum Saudara mempelajari Modul ini secara mandiri. Di dalam Bab Pendahuluan berisi latar belakang, deskripsi singkat, tujuan materi pokok dan sub materi pokok.
2. Pembahasan materi pokok dalam modul ini berisi indikator, uraian materi, latihan, rangkuman, dan evaluasi materi pokok.
3. Bacalah Indikator keberhasilan yang berisi sejumlah tanda-tanda bahwa kompetensi dasar telah Saudara capai. Penguasaan indikator ini sebagai arahan anda dalam penguasaan kompetensi dalam modul ini.
4. Uraian materi berisi uraian materi secara singkat, kiat atau tips praktis yang memudahkan Saudara dalam membaca.
5. Latihan berisi kegiatan yang perlu dikerjakan untuk mempertajam pemahaman dan aplikasi praktis dari kompetensi membaca yang sedang Saudara pelajari. Karena materi dalam modul ini bersifat global maka lakukan konsep sejenis apabila dilakukan dalam level organisasi yang anda pimpin.

Selamat belajar.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemampuan untuk menyusun perencanaan serta mewujudkan sebuah rencana adalah kompetensi utama seorang pemimpin. Seorang pemimpin harus mempunyai visi dan misi kearah mana organisasi yang dipimpinya akan dibawa. Seorang pemimpin yang baik akan mampu mewujudkan impian itu semua. Pada umumnya tidak ada rencana yang buruk, semua rencana yang telah disusun baik bagi organisasi, namun masalah yang sering terjadi adalah kita tidak cukup punya konsistensi untuk mewujudkan sebuah rencana. Sering sekali implementasi dari sebuah rencana jauh dari harapan yang diinginkan dan ujungnya rencana tinggal rencana dan pemimpin sibuk dengan hal-hal yang tidak strategis dan melupakan mimpi untuk mewujudkan organisasi ideal yang telah dicanangkan diawal.

Pergantian pimpinan pada organisasi juga sering membuat rencana yang telah ditetapkan menjadi berantakan karena setiap pemimpin membawa misi pribadinya dan ingin dikenang sebagai yang terhebat. Kalau kita sepakat bahwa semua rencana itu baik, kenapa kita tidak mewujudkan rencana dari pemimpin sebelumnya sampai terwujud dan baru kemudian menyusun rencana baru yang lebih baik. Paling tidak jangan sampai rencana yang telah disusun dan telah dikerjakan serta menggunakan anggaran menjadi terhenti ditengah jalan dan tidak dapat dimanfaatkan optimal.

Manajemen Penganggaran yang terdiri dari Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan, Pelaporan dan Pertanggungjawaban sangat

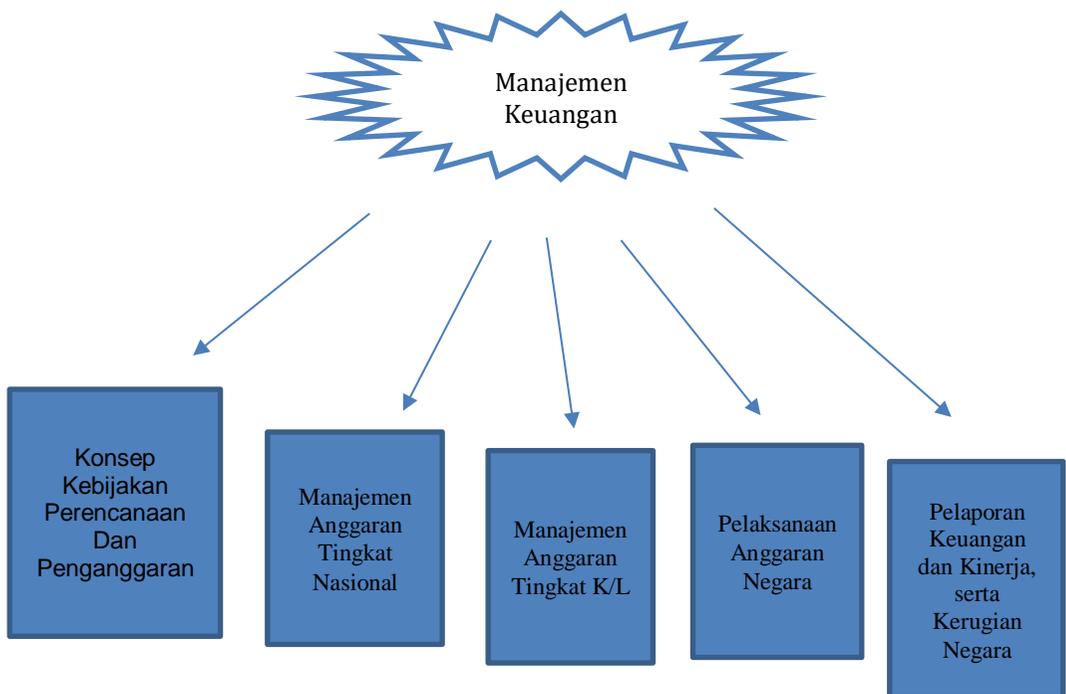
penting untuk dipahami oleh seorang manajer. Sebuah rencana yang baik tidak akan dapat terwujud apabila tidak didukung oleh ketersediaan anggaran yang mencukupi. Untuk itu pemimpin harus memastikan rencana yang telah dibuat sudah di *backup* dengan dana yang cukup. Mungkin sekali dana yang tersedia tidak cukup dalam satu tahun, maka kewajiban pemimpin untuk memastikan pada tahun mendatang dana tersedia untuk memastikan agar rencana tercapai. Seorang pemimpin harus paham ketika bicara tujuan organisasi maka perencanaan yang baik, pendanaan yang tepat, eksekusi yang benar dan pertanggungjawaban yang akuntabel sangat menentukan keberhasilan organisasi. Selain itu seorang pemimpin harus juga mampu menyusun perencanaan, menggunakan dana yang terbatas dan mengeksekusi secara efektif dan efisien.

Setelah rencana dibuat, dana tersedia maka implementasi atau pelaksanaan penggunaan dana untuk mencapai tujuan dilaksanakan. Dalam implementasi penggunaan dana maka pemimpin harus mampu menjaga agar dana yang digunakan menghasilkan *output* seperti yang diharapkan. Penggunaan dana tidak semata harus dipertanggungjawabkan secara formal (misal laporan keuangan yang WTP) namun harus juga secara material. Apa yang didapat organisasi ketika dana telah digunakan?. Setiap tahun tersedia APBN/APBD dan umumnya habis dipergunakan dan laporan akuntansinya WTP.

Pertanyaannya apa efeknya dengan organisasi/daerah/negara?. Secara sederhana seharusnya ketika anggaran habis maka secara material rencana terwujud artinya daerah/organisasi/negara/ semakin maju dan berkembang. Sudah lebih dari 75 tahun kita merdeka dan telah ribuan triliun dana habis terpakai, pertanyaannya adalah kapan tujuan

bernegara terwujud? Kapan tercipta keadilan dan kemakmuran rakyat? Kapan Indonesia akan menjadi negara maju sejajar dengan negara maju lainnya? Berapa ribu triliun lagi anggaran harus kita habiskan untuk mewujudkan tujuan bernegara? Saya berharap dengan mempelajari modul ini akan mempercepat kesadaran akan tanggungjawab para pemimpin untuk mewujudkan tanggungjawab moral terhadap rakyat dan pendiri negara untuk segera mewujudkan kemakmuran.

Agar memudahkan Anda dalam mempelajari modul ini, maka berikut ini disajikan peta konsep modul *Manajemen Anggaran* sebagai berikut:



Gambar 1. Peta Konsep

B. Deskripsi Singkat

Mata pelatihan ini membekali peserta pelatihan terkait dengan pemahaman pentingnya perencanaan yang akurat dalam sebuah organisasi pemerintahan, penganggaran yang efektif dan efisien dalam mendanai kegiatan, melaksanakan anggaran dengan akuntabel dan mempertanggungjawabkan anggaran yang dikelola baik secara administrasi maupun substansi.

Sebagai seorang pemimpin atau calon pemimpin peserta pelatihan harus paham tujuan apa yang hendak dicapai organisasi dan bagaimana mencapai tujuan tersebut. Untuk itu pemimpin harus mampu membuat perencanaan dengan baik, menganggarkan secara efektif, melaksanakan dan melaporkan hasil kegiatan secara akuntabel. Sehingga rencana yang telah disusun dan dibuat maka rencana dapat diimplementasikan dengan baik sehingga tujuan dan harapan organisasi dapat terwujud.

Dalam rangka mewujudkan rencana diperlukan anggaran sebagai salah satu input yang harus tersedia. Namun harus dipahami bahwa anggaran tersebut sifatnya terbatas. Oleh sebab itu seorang pemimpin harus mampu memilih prioritas kegiatan yang hendak dicapai dan menganggarkan dana yang terbatas tersebut secara efektif dan efisien.

Setelah rencana dibuat, anggaran tersedia maka selanjutnya adalah mewujudkan rencana dan melaksanakan anggaran secara akuntabel. Anggaran yang akuntabel bukan semata dapat dipertanggungjawabkan secara formal namun harus juga dapat dipertanggungjawabkan secara material. Secara singkat seorang pemimpin harus mampu menjawab ketika anggaran telah habis maka apa yang didapatkan organisasi?, apakah rencana jadi tercapai? Kalau itu terwujud maka anda telah menjadi pemimpin yang bertanggungjawab dari sisi manajemen

anggaran. Dalam banyak kasus anggaran telah habis dapat dipertanggungjawabkan secara formal, laporan keuangan telah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) namun rencana tidak juga terwujud.

Semoga seluruh pembaca modul menjadi pemimpin yang mampu memepertanggungjawabkan manajemen anggaran di posisi masing-masing dan kami rakyat Indonesia menunggu terwujudnya rencana bangsa ini untuk mewujudkan masyarakat adil makmur sebagaimana amanat konstitusi. Telah sekian ribu rencana dibuat, telah sekian ribu triliun anggaran dihabiskan maka secara logika rencana harus tercapai. Semoga tidak harus menunggu di ulang tahun kemerdekaan yang ke 100 tujuan bernegara dapat terwujud.

C. Tujuan Pembelajaran

1. Hasil Pembelajaran:

Setelah selesai mempelajari modul pelatihan ini, anda diharapkan akan mampu memahami konsep perencanaan dan membuat perencanaan pada level satuan kerja , memahami konsep penganggaran dan menerapkan pada level satuan kerja serta mampu memahami melaksanakan dan pelaporan anggaran secara akuntabel.

2. Indikator Keberhasilan:

Setelah membaca modul ini Anda diharapkan akan dapat:

- a. Menjelaskan konsep dan kebijakan Perencanaan;
- b. Menguraikan konsep dan kebijakan Penganggaran;
- c. Menjelaskan manajemen anggaran tingkat nasional;
- d. Mengidentifikasi manajemen anggaran tingkat K/L;
- e. Menjelaskan manajemen pelaksanaan anggaran;
- f. Menguraikan manajemen perencanaan dan penganggaran daerah.

D. Materi pokok dan sub materi pokok

Adapun materi pokok dan sub materi pokok dalam modul ini adalah sebagai berikut:

1. Konsep Dan Kebijakan Perencanaan Dan Penganggaran
 - a. Menjelaskan Konsep Perencanaan;
 - b. Menjelaskan Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran;
 - c. Menerangkan konsep Penganggaran;
 - d. Menguraikan Pendekatan Penganggaran.
2. Manajemen Anggaran Tingkat Nasional (Kebijakan Fiskal dan Penyusunan APBN)
 - a. Pengertian Kebijakan Fiskal;
 - b. Asumsi Dasar APBN Dan Ekonomi Makro;
 - c. Penyusunan APBN.
3. Manajemen Anggaran Tingkat Kementerian/Lembaga
 - a. Hubungan Renja dengan dokumen perencanaan lainnya;
 - b. Siklus Perencanaan & Penganggaran Tahunan Pemerintah;
 - c. Tata Cara Penyusunan RENJA K/L ;
 - d. Penyusunan Anggaran Pada Satuan Kerja.
4. Pelaksanaan Anggaran Negara
 - a. Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
 - b. Organisasi Pengelola Keuangan Satuan Kerja;
 - c. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan;
 - d. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja.
5. Pelaporan Keuangan dan Kinerja, serta Kerugian Negara
 - a. Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat;
 - b. Standar Akuntansi Pemerintahan, Kebijakan Akuntansi, dan Laporan Keuangan;

- c. Pengendalian Intern atas Pelaporan Keuangan;
- d. Penilaian Kinerja;
- e. Kerugian Keuangan Negara.

BAB II

KONSEP KEBIJAKAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Indikator:

Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 1 ini, peserta diharapkan mampu:

- Menjelaskan Konsep Perencanaan;
- Menjelaskan Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran
- Menerangkan konsep Penganggaran
- Menguraikan Pendekatan Penganggaran

Reformasi Perencanaan di Indonesia ditandai dengan disahkannya UU No 25 tahun tentang Sistem Perencanaan Nasional. Perencanaan merupakan tahapan yang sangat penting bagi jalannya sebuah organisasi termasuk organisasi negara. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam proses Perencanaan ditentukan arah dan tujuan organisasi serta bagaimana cara dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Proses perencanaan untuk pencapaian tujuan organisasi di segala level sangat ditentukan oleh arah dan kebijakan pimpinan organisasi tersebut. Oleh sebab itu para pimpinan di setiap level organisasi harus mempunyai konsep arah dan kebijakan organisasi yang mereka pimpin.

A. Konsep Perencanaan

Sistem Perencanaan di Indonesia berdasar pada UUD 1945 amandemen keempat. Dalam pembukaan UUD alenia keempat dijelaskan bahwa tujuan negara adalah:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Sebagai turunan dan implementasi amanat UUD 1945 terkait tujuan bernegara, sistem Perencanaan di Indonesia dituangkan dalam UU No. 25 tahun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan nasional memegang peran yang sangat penting karena ketidakmampuan untuk mewujudkan tujuan negara salah satunya karena perencanaan nasional yang tidak mampu diimplementasikan dengan baik. Tanpa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terintegrasi, Pembangunan Nasional akan menjadi jargon dan angan-angan kosong belaka.

Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara

perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah. Selain adanya keterkaitan antara pusat dan daerah sistem perencanaan juga harus terkait erat antara berbagai level organisasi baik itu unit eselon I, II dan III. Oleh sebab itu pemahaman terkait dengan perencanaan sangat penting bagi para pejabat di seluruh level organisasi.

Istilah-istilah dalam perencanaan yang harus dipahami antara lain adalah:

1. Dokumen Dalam Perencanaan

Dokumen-dokumen yang dipakai dalam perencanaan antara lain adalah:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yang selanjutnya disingkat RPJP, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun;
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun;
- c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL), adalah dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun;
- d. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun;

- e. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun;
- f. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun;
- g. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun;
- h. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Istilah/konsep yang digunakan dalam perencanaan:

- a. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan;
- b. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi;
- c. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi;
- d. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan;
- e. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh

- instansi pemerintah. Lembaga adalah organisasi non Kementerian Negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya;
- f. Program Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah sekumpulan rencana kerja suatu Kementerian/Lembaga atau Satuan Kerja Perangkat Daerah;
 - g. Program Lintas Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah adalah sekumpulan rencana kerja beberapa Kementerian /Lembaga atau beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah;
 - h. Program Kewilayahan dan Lintas Wilayah adalah sekumpulan rencana kerja terpadu antar-Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah mengenai suatu atau beberapa wilayah, Daerah, atau Kawasan;
 - i. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah;
 - j. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Ciri-ciri tujuan yang baik, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, menggambarkan secara jelas arah organisasi dan

program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi objek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai;

- k. Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely/SMART*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*);
- l. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan *output* dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program;
- m. Kinerja atau output adalah prestasi kerja berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Selanjutnya *outcome* tersebut akan menghasilkan *impact* berupa kesejahteraan rakyat dalam jangka panjang. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk

menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

B. Keterkaitan Perencanaan dan Penganggaran

Sebuah rencana yang baik membutuhkan dukungan pendanaan yang cukup agar dapat diimplementasikan dengan baik sehingga tujuan tercapai. Terkait dengan pengelolaan keuangan maka Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab atas pencapaian rencana nasional memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan Selanjutnya kekuasaan dimaksud dikuasakan kepada:

1. Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
2. Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang K/L yang dipimpinnya;
3. Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah untuk mengelola Keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dengan menyatunya antara pemegang kekuasaan yang bertanggung jawab atas pencapaian rencana nasional dengan pemegang kekuasaan dalam penganggaran pada tingkat Kementerian, maka dapat diharapkan semua anggaran dialokasikan dalam rangka pencapaian tujuan nasional. Sehingga seharusnya ketika APBN telah berhasil dilaksanakan/dicairkan dan laporan keuangan menunjukkan hasil Wajar Tanpa Pengecualian maka dapat juga dijamin ketercapaian rencana pembangunan nasional.

yang paling efektif dan efisien. Contoh *map* yang baik adalah seperti *google map* yang mampu menunjukkan dengan detail arah dan jalan yang harus kita lalui untuk mencapai suatu tujuan.

Logic Model merupakan suatu metoda visual dalam menyajikan ide dan sebuah cara untuk mendeskripsikan dan membagi pemahaman mengenai hubungan antar elemen yang dibutuhkan dalam menjalankan suatu program (Knowlton dan Philips, 2013). Definisi lain dari W.K. Kellogg Foundation, 2004: “Tujuan dari *logic model* adalah memberikan gambaran lengkap kepada stakeholder dengan sebuah *road map* yang menguraikan keterkaitan langkah-langkah atau tindakan yang dilakukan agar program yang telah direncanakan mampu mencapai tujuan yang diharapkan”.

Pendekatan yang digunakan dalam manajemen kinerja sektor publik adalah manajemen dan pengukuran kinerja yang berkelanjutan. Pendekatan ini menggunakan berbagai macam alat dan template untuk mendeskripsikan bagaimana siklus manajemen kinerja dijalankan. Semua teknik dan praktik manajemen kinerja harus disesuaikan dengan situasi tiap tahapan dalam siklus manajemen kinerja yang meliputi:

- 1) Penetapan visi – pada tahap ini, sumber daya yang dimiliki organisasi dan kebutuhan para pemangku kepentingan dinilai, kemudian ditentukan ekspektasi *outcome* yang sesuai. Dengan kata lain, perencanaan dan evaluasi strategis ditetapkan dengan menentukan kriteria evaluasi berbasis informasi;
- 2) Implementasi – pada tahap ini, strategi organisasi dijalankan dengan cara merencanakan apa yang seharusnya dilakukan

oleh organisasi (menyusun program/ kegiatan), mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dari beberapa bagian organisasi, mengkomunikasikan informasi, mengevaluasi informasi, mempengaruhi orang-orang untuk mengubah perilaku mereka, dan memutuskan tindakan apa yang harus diambil dalam rangka pengendalian;

- 3) Pengukuran – pada tahap ini, kinerja organisasi dinilai dengan cara mengukur output dan outcome berdasarkan indikator pengukuran yang telah ditetapkan sebelumnya;
- 4) Pembelajaran – pada tahap ini, informasi pengukuran dan evaluasi kinerja digunakan dalam mengambil keputusan dan mengidentifikasi apakah melakukan penyesuaian program ataukah perlu melakukan perubahan perencanaan strategis.

Kriteria dasar kinerja dan hierarki kinerja yang diperhatikan dalam penganggaran adalah:

- 1) Efektivitas kebijakan (*target outcome*)

Sebuah kebijakan dinyatakan berhasil apabila setelah dalam kurun waktu tertentu kondisi yang ingin diciptakan dari adanya kebijakan tersebut dapat terwujud. Keberhasilan kebijakan tersebut dikenal dengan istilah ketercapaian outcome. Pada umumnya pada struktur negara ketercapaian outcome direpresentasikan oleh fungsi Kementerian/ Lembaga. Gambaran yang jelas yang disusun diharapkan mampu memberikan informasi kinerja yang menjadi target yang harus dicapai oleh level kantor pusat dan tanggung jawab *top level* dalam Kementerian/Lembaga berdasarkan *outcome* yang ditargetkan.

- 2) Kinerja operasional (*target output*)

Pada level yang lebih rendah kinerja organisasi ditunjukkan oleh output yang dihasilkan oleh satuan kerja tersebut. Manajemen kinerja diharapkan mampu memberikan informasi kinerja yang menjadi tanggung jawab unit di bawah Kementerian/ Lembaga berdasarkan: 1) efisiensi operasional, 2) *output* dan kualitas manajemen, dan 3) manajemen sumber daya manusia.

Secara ringkas *logic model* dapat diilustrasikan dengan gambar sebagai berikut:



Gambar 3. Ilustrasi Logic Model

Keterangan:

- 1) Input menggambarkan sumber daya yang digunakan;
- 2) Proses menggambarkan aktivitas yang dilakukan;
- 3) Output menggambarkan produk yang dihasilkan;
- 4) Outcome menggambarkan manfaat yang diperoleh.

C. Konsep Penganggaran

Reformasi penganggaran ditandai dengan diberlakukannya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan & Tanggung Jawab Keuangan Negara. Paket UU tentang Keuangan Negara ini menjadi titik awal reformasi di bidang Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia. Penganggaran pada prinsipnya adalah bagaimana menyediakan anggaran yang cukup bagi sebuah rencana secara efektif dan efisien sehingga rencana dapat terwujud. Sedangkan

apabila terjadi kondisi di mana anggaran yang terbatas maka rencana yang dikerjakan dipilih yang prioritas, apabila konsep ini diterapkan sedikit demi sedikit rencana nasional yang hendak dicapai akan dapat terwujud.

Untuk mengaitkan antara perencanaan dan penyediaan dana guna mewujudkan rencana yang ingin diwujudkan maka diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Reformasi dibidang perencanaan dan penganggaran dilakukan untuk mengimplementasikan 3 (tiga) prinsip utama pengelolaan keuangan publik yang baik, yaitu:

1. Kerangka kebijakan fiskal jangka menengah (*Medium Term Fiscal Framework*) yang dilaksanakan secara konsisten (*aggregate fiscal discipline*);
2. Efisiensi Alokasi (*allocative efficiency*), yaitu prinsip memastikan anggaran dialokasikan pada prioritas dan mencapai manfaat yang terbesar dari ketersediaan dana yang terbatas; dan
3. Efisiensi dalam pelaksanaan dengan meminimalkan biaya untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan (*technical and operational efficiency*).

Penerapan paket UU di bidang Keuangan negara tidak otomatis menghasilkan pengelolaan keuangan negara yang yang efektif dan efisien. Untuk mengatasi hal tersebut maka pada tahun 2009 pemerintah melakukan restrukturisasi program dan kegiatan. Restrukturisasi program dan kegiatan ini dituangkan dalam Pedoman Restrukturisasi Program dan Kegiatan yang ditetapkan oleh Bappenas dan Kementerian Keuangan pada tahun 2009.

Restrukturisasi program dan kegiatan sebagai perwujudan dari reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran dilatarbelakangi kondisi:

1. Belum digunakannya *resource envelope* (ketersediaan pendanaan) sebagai landasan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan rencana strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra K/L);
2. Program dan kegiatan serta indikator kinerjanya belum sepenuhnya dapat digunakan sebagai alat ukur efektivitas pencapaian sasaran pembangunan, efisiensi belanja, dan akuntabilitas kinerja;
3. Program masih disusun dengan pendekatan *input base* (rincian belanja) berdasarkan *line item* dan bukan berdasarkan kegiatan yang berorientasi pada keluaran (output) sehingga kurang terlihat keterkaitan dengan hasil (*outcome*) yang diharapkan;
4. Program yang digunakan oleh beberapa K/L dilaksanakan tanpa pembagian kerja dan indikator yang jelas sehingga tidak dapat diukur pencapaian dan akuntabilitas kinerja program;
5. Pendefinisian program tidak tepat. Ada program yang memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibanding kegiatan. Program yang terlalu sempit mengakibatkan kinerja program sama atau lebih rendah dari kinerja kegiatan;
6. Program yang terlalu luas mengakibatkan kinerja program tidak dapat dijelaskan dengan tepat oleh pencapaian kinerja kegiatan (output). Kondisi tersebut mengakibatkan banyak program yang tidak terkait langsung dengan kegiatan.

Program untuk menampung biaya pengelolaan administrasi

(*overhead cost*) masih beragam. Kondisi ini mengakibatkan besaran biaya organisasi K/L menjadi tidak dapat diukur dengan baik dan dibandingkan antar K/L. Selain itu juga masih banyak program-program yang bersifat generik digunakan juga menampung kegiatan yang bersifat teknis.

Dengan berjalannya waktu pelaksanaan restrukturisasi program dan kegiatan dirasakan masih belum mewujudkan terciptanya anggaran yang efektif dan efisien. Untuk mewujudkan tujuan penganggaran yang efektif dan efisien tahun 2020 pemerintah meluncurkan program Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP).

Perjalanan Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara dapat dijelaskan pada gambar berikut:



Gambar 4. Perjalanan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran

Sumber: Kementerian Keuangan, Tim Redesain Sistem Penganggaran, 2020.

1. Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan reformasi penganggaran yang telah dilaksanakan masih menyisakan berbagai tantangan untuk

perbaikan. Kekurangan yang masih menjadi kendala dalam mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang masih kurang ideal tersebut selanjutnya akan diatasi dengan diterbitkannya pedoman Redesain Sistem Perencanaan Dan Penganggaran (RSPP). Adapun hasil evaluasi terkait dengan pelaksanaan reformasi penganggaran yang masih dianggap kurang optimal tersebut adalah:

- a) Program belanja pusat dan daerah saat ini tidak sinkron sehingga capaian kinerjanya tidak optimal;
- b) Program yang digunakan dalam dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran berbeda, sehingga sulit dikonsolidasikan;
- c) Rumusan nomenklatur program dan outcome dari sebuah program tidak terlihat secara langsung (bersifat normatif);
- d) Informasi kinerja pembangunan yang tertuang dalam dokumen perencanaan penganggaran sulit dipahami oleh public.

Tujuan dan manfaat Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan penganggaran lebih tepat sasaran dan fleksibel;
- 2) Penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja;
- 3) Peningkatan informasi kinerja pada dokumen anggaran;
- 4) Mengurangi kebutuhan fasilitas tagging;
- 5) Hubungan logika aktivitas (*output-outcome*) dapat tergambar dengan lebih jelas;
- 6) Adanya sinergi antar unit eselon I dalam mencapai *output* dan *outcome* program;
- 7) Tidak adanya *overlapping* kegiatan dan fokus pada kegiatan yang mendukung *output* program, sehingga menghasilkan efisiensi;
- 8) Integrasi IT serta penataan organisasi yang lebih baik;

- 9) Secara makro akan terlihat keselarasan visi, misi Presiden dengan fokus pembangunan;
- 10) Rumusan nomenklatur program, *outcome*, kegiatan, *output* mencerminkan “*real work*”.

Adapun prinsip-prinsip dalam melaksanakan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran adalah sebagai berikut:

1) Program

Program merupakan *policy tool* yang dirumuskan oleh Kementerian dalam menjabarkan prioritas pembangunan nasional, yang dilaksanakan oleh satu atau lebih Unit Eselon I. Perumusan nomenklatur Program mengacu kepada fungsi-fungsi utama dari Kementerian.

2) *Outcome*/sasaran program

Outcome merupakan kinerja yang ingin dicapai oleh Kementerian yang mencerminkan hasil kinerja Unit-Unit Eselon I atas program terkait. Sebagai ukuran keberhasilan, *outcome* dilengkapi dengan indikator kinerja dan target kinerja.

3) *Output* Program

Output merupakan keluaran yang dihasilkan oleh Kementerian/Lembaga untuk mendukung terwujudnya *outcome*. *Output* dilengkapi dengan indikator dan target kinerja.

4) Kegiatan

Kegiatan merupakan tahapan dan/atau serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh unit-unit eselon I untuk menghasilkan output.

5) Klasifikasi Rincian *Output* (KRO)

Klasifikasi Rincian *Output* adalah kelompok/kumpulan produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa barang (barang

infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan. Klasifikasi Rincian *Output* (KRO) merupakan clustering atas Rincian *Output* (RO) sejenis dan memiliki satuan yang sama atau beragam.

6) Rincian *Output*

Rincian *Output* (RO) adalah produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa (barang infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan. RO adalah barang/jasa riil (produk akhir) yang dihasilkan dari pelaksanaan kegiatan suatu unit/satker. Dalam hal ini, RO harus dibuat secara rinci disertai dengan jumlah (volume) barang/jasa riil yang dihasilkan, sehingga memudahkan proses *costing* untuk penyusunan anggaran. Dalam rangka simplifikasi struktur anggaran, satu KRO dibatasi maksimal sebanyak 35 RO.

7) Komponen, Sub Komponen, Header, Akun, dan Detail Belanja

Komponen adalah unsur, bagian, cakupan, atau tahapan dari proses pencapaian *output* yang dapat memiliki keterkaitan antara satu komponen dan komponen lainnya dalam mendukung pencapaian rincian output. Subkomponen (bersifat opsional) adalah sub unsur, sub bagian, atau sub tahapan dari suatu komponen. *Header* (bersifat opsional) merupakan pengelompokan detil belanja yang dilaksanakan oleh unit/satker K/L. Akun adalah kode-kode atau penomoran yang dipergunakan untuk mengklasifikasikan pos atau rekening transaksi. Detil belanja merupakan informasi perkalian dari harga satuan dan kuantitas sumber daya, dalam rangka mendukung tahapan-tahapan

pencapaian Rincian Output

2. Pendekatan Penganggaran

Tantangan dalam penyusunan anggaran adalah jumlah anggaran yang terbatas sementara kebutuhan relatif tidak terbatas (sangat besar). Untuk mengatasi jumlah anggaran yang terbatas tersebut maka dibuatlah sistem penganggaran atau pendekatan penganggaran yang tepat agar anggaran yang terbatas tersebut dapat mencapai tujuan (efektif) dan digunakan secara efisien. Dalam rangka mewujudkan anggaran yang efektif dan efisien maka pendekatan penganggaran yang digunakan di Indonesia sesuai dengan UU No. 17 tahun 2003 adalah sebagai berikut:

a. Anggaran Terpadu Terpadu (*Unified Budgeting*)

Penganggaran terpadu merupakan unsur yang paling mendasar bagi pelaksanaan penerapan pendekatan penganggaran lainnya, yaitu PBK dan KPJM. Anggaran terpadu terutama ditujukan agar tidak terdapat duplikasi penganggaran dalam berbagai level organisasi di Indonesia baik di level pusat maupun satker di daerah. Dengan adanya keterpaduan dalam anggaran maka setiap rupiah penggunaan dana akan lebih mudah untuk diukur ketercapaiannya, selain itu dengan tidak adanya duplikasi urusan antar instansi akan lebih mudah melihat pertanggungjawaban atas urusan tertentu.

Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L untuk menghasilkan dokumen RKA-KL dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Integrasi atau memadukan proses perencanaan dan penganggaran dimaksudkan agar tidak terjadi duplikasi dalam penyediaan dana untuk K/L, baik yang bersifat investasi maupun

untuk keperluan biaya operasional.

Pada sisi yang lain penerapan penganggaran Terpadu juga diharapkan dapat mewujudkan satker sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya, serta adanya akun yang standar (dahulu dikenal sebagai mata anggaran keluaran) untuk satu jenis belanja dipastikan tidak ada duplikasi penggunaannya.

Dalam rangka pelaksanaan penganggaran terpadu pemerintah Indonesia telah melaksanakan langkah-langkah antara lain:

- a. Penyatuan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan. Adanya penyatuan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan diharapkan tidak terjadi duplikasi dalam pendanaan; dan
- b. Restrukturisasi program dan kegiatan sehingga tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan. Satu unit eselon I mengerjakan satu program sehingga setiap program yang hendak dikerjakan pemerintah jelas siapa penanggung jawab dan pengalokasian dananya;
- c. Seiring dengan perkembangan kebutuhan dimungkinkan juga adanya Program lintas eselon I atau Kementerian, namun program lintas ini harus dapat jelas menggambarkan masing-masing tanggung jawab unit organisasi sehingga tetap dapat dirunut penanggung jawab dari masing-masing aktivitas dan keterkaitan antar aktivitas pengelola program lintas.

Dalam penerapan penganggaran terpadu terdapat prinsip uang harus dipedomani yaitu:

- a) Prinsip Akuntabilitas Kinerja Kabinet (Perencanaan Kebijakan/*Policy Planning*);
- b) Prinsip Akuntabilitas Kinerja Organisasi (struktur organisasi dan struktur anggaran)

Kedua prinsip tersebut ditujukan untuk meningkatkan keterkaitan antara pendanaan dengan akuntabilitas kinerja, baik di tingkat Kabinet/Pemerintah maupun di tingkat Kementerian/Lembaga. Implementasi Anggaran terpadu antara lain tercermin dalam klasifikasi anggaran kedalam klasifikasi: organisasi, fungsi dan jenis belanja.

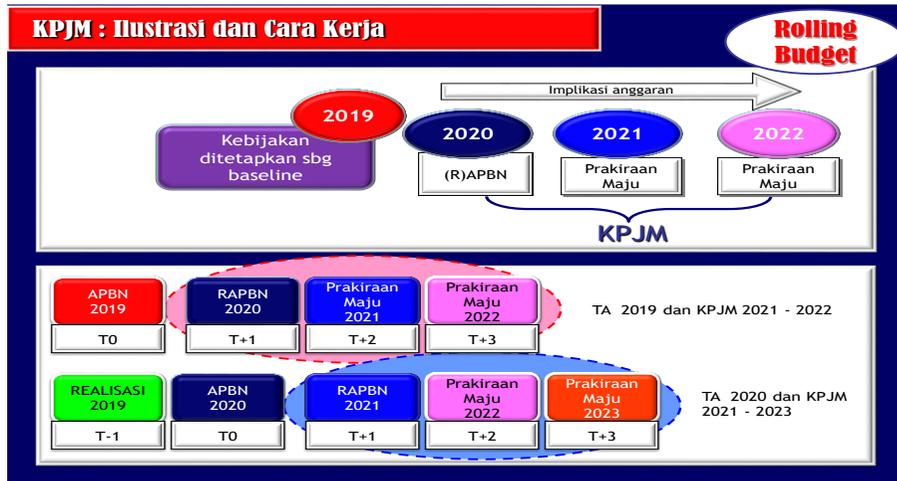
3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah

Ketika suatu prioritas kebijakan ditetapkan, pada saat yang sama diperlukan pendanaan yang cukup bagi prioritas kebijakan tersebut. Apabila kebijakan tersebut tidak dapat dituntaskan dalam satu tahun tetapi hanya dapat dicapai setelah beberapa tahun maka harus dipastikan bahwa dana untuk kebijakan prioritas tersebut senantiasa tersedia untuk tahun-tahun yang akan datang.

Pada Prinsipnya KPJM adalah untuk memastikan sebuah kebijakan yang telah dipilih akan disediakan pendanaannya sampai kebijakan tersebut terwujud, atau sebuah kebijakan yang telah dikerjakan maka akan dipastikan kebutuhan pendanaan terkait dengan kebijakan tersebut akan tersedia anggarannya. Pada level satuan kerja misalnya terdapat pembangunan gedung yang membutuhkan anggaran *multiyear* 3 tahun maka dana untuk menyelesaikan gedung tersebut sampai tiga tahun ke depan akan diprioritaskan sehingga tidak ada pembangunan gedung yang terhenti (mangkrak). Selanjutnya setelah gedung tersebut selesai maka konsekuensi pendanaan untuk pemeliharaan gedung juga dipastikan

ketersediaannya.

Untuk dapat menggambarkan bagaimana cara kerja Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah secara komprehensif, di bawah ini adalah gambaran mengenai KPJM.



Gambar 5. Ilustrasi KPJM

Sumber: Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional "Pedoman Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM).

Penerapan KPJM pada hakekatnya membuat proyeksi terkait ketersediaan sumber daya di masa mendatang di satu sisi dengan kebutuhan pendanaan untuk menyelesaikan program-program tersebut. Ketersediaan dana pada prinsipnya ditentukan dari pengelolaan keuangan pemerintah (*top down*) sedangkan kebutuhan terhadap dana yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu program atau kegiatan merupakan usulan dari bawah (*bottom up*). Dengan mekanisme KPJM yang tepat maka akan didapatkan kesesuaian antara ketersediaan dana dengan kebutuhan dana dalam rangka melaksanakan pembangunan.

Untuk menerapkan KPJM dengan baik, maka perlu memahami

kerangka konseptual KPJM yang meliputi:

a) *Rolling Budget*

Paradigma sistem penganggaran bergulir (*rolling budget*) merupakan penganggaran yang memperhatikan alokasi anggaran tahun sebelumnya (*historical budgetary allocations*). Dalam setiap penganggaran harus memperhatikan apa yang sudah dicapai, apa yang masih kurang dan hendak dicapai pada periode berikutnya serta berapa kebutuhan dananya.

b) *Angka Dasar (Baseline) dan Penyesuaian Baseline*

Angka dasar (*baseline*) merupakan jumlah total biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah pada saat tahun anggaran berjalan dan tahun-tahun anggaran berikutnya sesuai dengan target waktu penyelesaian kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Misalnya kebijakan pengentasan kemiskinan akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam jangka waktu 4 tahun, mulai tahun 2019 - 2022. Untuk itu, Pemerintah harus menghitung biaya-biaya yang diperlukan untuk implementasi kebijakan pengentasan kemiskinan untuk tahun 2019, 2020, 2021 dan 2022. Pada tahun 2022 kemiskinan di Indonesia seharusnya telah berkurang dengan jumlah yang nyata atau malahan telah dapat diselesaikan.

c) *Parameter (assumption)*

Parameter adalah nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan. Nilai-nilai tersebut dapat berupa keterangan atau informasi yang dapat menjelaskan batas-batas atau bagian-bagian tertentu dari suatu sistem. Agar dapat menerapkan KPJM secara efektif maka perlu dilakukan identifikasi terhadap parameter-parameter yang

mempengaruhi proyeksi penghitungan pendanaan pada masa yang akan datang baik berupa parameter ekonomi maupun parameter nonekonomi. Parameter ekonomi misalnya adalah tingkat inflasi. Sebuah satuan kerja yang memerlukan anggaran baseline Rp.100.000.000 maka apabila inflasi sebesar tujuh persen, kebutuhan anggaran satuan kerja tersebut pada tahun berikutnya sebesar Rp.100.000.000 ditambah $7\% \times \text{Rp.100.000.000}$. Sehingga kebutuhan anggaran tahun mendatang sebesar Rp. 100.700.000. Adapun parameter non ekonomi misalnya disebabkan oleh adanya tambahan output yang hendak dihasilkan. Dengan adanya pertambahan output maka kebutuhan pendanaan juga akan bertambah.

d) Mekanisme penyesuaian baseline (*baseline adjustment*)

Penyesuaian terhadap angka dasar (*baseline*) sangat diperlukan bagi kesinambungan implementasi kebijakan yang ditetapkan untuk dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya. Mekanisme penyesuaian ini dilakukan dengan menggunakan parameter-parameter yang telah ditetapkan baik parameter ekonomi maupun nonekonomi.

e) Mekanisme pengajuan usulan anggaran bagi kebijakan baru (*new initiative*)

Usulan anggaran bagi kebijakan baru diajukan setelah diketahui terdapat sisa ruang fiskal (*fiscal space*) berdasarkan penghitungan terhadap proyeksi sumber daya anggaran yang tersedia (*resources availability*) dikurangi dengan angka dasar (*baseline*) anggaran bagi implementasi kebutuhan dasar, pelayanan birokrasi/publik dalam kerangka pelaksanaan tugas

dan fungsinya dan hasil evaluasi yang menetapkan sebuah kebijakan tetap dilanjutkan pada tahun anggaran berikutnya.

4. Penganggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Penyusunan anggaran tersebut, mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja. Penerapan PBK akan mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan. Pendekatan PBK berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*outputs*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektivitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan. Secara lebih rinci maksud dan tujuan PBK adalah:

- a) Mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja berupa keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) atas alokasi belanja (*input*) yang ditetapkan; dan
- b) Disusun berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran sesuai dengan Renstra dan/atau tugas dan fungsi K/L.

Pada dasarnya PBK akan mengubah fokus pengukuran pencapaian program/kegiatan yang akan dilaksanakan oleh satker. Keberhasilan suatu kegiatan yang semula didasarkan atas besarnya jumlah alokasi sumber daya bergeser kepada hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam penganggaran berbasis kinerja meliputi:

- 1) Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome*

oriented).

Alokasi anggaran yang disusun dalam dokumen rencana kerja dan anggaran dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar besarnya dengan menggunakan sumber daya yang efisien. Dalam hal ini, program /kegiatan harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan dalam rencana.

2) *Fleksibilitas pengelolaan anggaran (lets the manager manages)*.

Prinsip tersebut menggambarkan keleluasaan pimpinan unit kerja dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai keluaran sesuai rencana. Keleluasaan tersebut meliputi penentuan cara dan tahapan suatu kegiatan untuk mencapai keluaran dan hasilnya pada saat pelaksanaan kegiatan, yang memungkinkan berbeda dengan rencana kegiatan. Cara dan tahapan kegiatan serta alokasi anggaran pada saat perencanaan merupakan dasar dalam pelaksanaan kegiatan. Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara seorang manajer unit kerja bertanggung jawab atas penggunaan dana dan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan (*outcome*).

3) *Money follow function, function followed by Structure*.

Money follow function merupakan prinsip yang menggambarkan bahwa pengalokasian anggaran untuk mendanai suatu kegiatan didasarkan pada tugas dan fungsi unit kerja sesuai maksud pendiriannya (biasanya dinyatakan dalam peraturan perundangan yang berlaku). Selanjutnya prinsip tersebut dikaitkan dengan prinsip *function followed by Structure*, yaitu suatu prinsip yang menggambarkan bahwa struktur organisasi yang dibentuk sesuai dengan fungsi yang diemban. Tugas dan fungsi suatu organisasi dibagi habis dalam unit-unit kerja yang ada dalam struktur organisasi dimaksud, sehingga dapat dipastikan tidak terjadi duplikasi

tugas fungsi. Pada saat ini *money follow function* dikembangkan lebih ke arah *money follow program*. Pada prinsipnya *money follow program* bertujuan agar pendanaan lebih fokus karena level program ada di bawah level fungsi. Dalam klasifikasi anggaran berdasarkan fungsi maka klasifikasi anggaran terdiri dari: Fungsi/Sub Fungsi/Program. Dengan adanya konsep *money follow program* diharapkan anggaran lebih fokus pada outcome tertentu sesuai dengan prioritas pemerintah.

Penyusunan Anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen, yaitu:

a) Indikator Kinerja.

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan dalam hal ini adalah *Key Performance Indicator* (KPI) diterjemahkan sebagai indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IKU kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan indikator keluaran untuk menilai kinerja sub kegiatan (tingkatan bawah kegiatan).

b) Standar Biaya

Standar Biaya adalah besaran biaya yang ditetapkan sebagai acuan penghitungan kebutuhan biaya kegiatan, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Keluaran (SBK). Standar Biaya yang Bersifat Umum yang saat ini lebih dikenal dengan istilah Standar Biaya Masukan

(SBM) adalah satuan biaya berupa harga satuan, tarif, dan indeks yang digunakan untuk menyusun biaya komponen masukan kegiatan, yang ditetapkan sebagai biaya masukan. Standar Biaya yang Bersifat Khusus, disebut Standar Biaya Keluaran (SBK) adalah besaran biaya yang dibutuhkan untuk menghasilkan sebuah keluaran kegiatan yang merupakan akumulasi biaya komponen masukan kegiatan, yang ditetapkan sebagai biaya keluaran. Butir-butir pemikiran mengenai pengembangan standar biaya dalam rangka mendukung penerapan PBK dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Standar biaya merupakan alat bantu untuk menyusun anggaran;
- 2) Standar biaya merupakan kebutuhan anggaran yang paling efisien untuk menghasilkan keluaran. Perubahan jumlah / angka standar biaya dimungkinkan karena adanya perubahan parameter yang dijadikan acuan. Parameter tersebut dapat berupa angka inflasi, keadaan kondisi darurat (*force majeure*), atau hal lain yang ditetapkan sebagai parameter;
- 3) Standar biaya dikaitkan dengan pelayanan yang diberikan oleh K/L (standar pelayanan minimal).

c) Evaluasi Kinerja.

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program atau kegiatan. Cara evaluasi dapat dilakukan dengan cara

membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil evaluasi kinerja merupakan umpan balik (*feed back*) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

Perumusan *output/outcome* dalam penerapan PBK merupakan hal penting, tetapi ada perumusan lain yang juga penting berupa perumusan indikator kinerja program/kegiatan. Rumusan indikator kinerja ini menggambarkan tanda-tanda keberhasilan program/kegiatan yang telah dilaksanakan serta *outcome/output* yang dihasilkan. Indikator inilah yang akan digunakan sebagai alat ukur setelah berakhirnya program/kegiatan, untuk menilai berhasil atau tidaknya program/kegiatan yang dilaksanakan (evaluasi kinerja).

Berdasarkan kerangka penganggaran berbasis kinerja, penerapan PBK dapat dibedakan dalam 2 (dua) tingkatan, yaitu penerapan PBK tingkat nasional dan penerapan PBK tingkat K/L sebagaimana uraian di bawah ini.



Gambar 6. Penerapan PBK Level Nasional

Gambar di atas menggambarkan kerangka PBK pada tingkat nasional dengan penjelasan sebagai berikut:

- RKP sebagai dokumen perencanaan memberi informasi mengenai tujuan yang akan dilakukan Pemerintah untuk waktu 1 (satu) tahun yang akan datang. RKP berisikan prioritas dan fokus prioritas pembangunan nasional. Dokumen ini juga dinyatakan mengenai target kinerja dari prioritas dan fokus prioritas pembangunan nasional. RKP merupakan rangkuman dari Rencana Kerja masing-masing K/L;
- Berdasarkan tujuan dalam prioritas dan fokus prioritas pembangunan nasional termasuk target kinerja yang akan dicapai, kemudian dihitung perkiraan kebutuhan anggarannya. Kebutuhan anggaran dalam rangka pencapaian target prioritas dan fokus prioritas

- pembangunan nasional tersebut disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara;
- c. Dengan mengacu pada fokus prioritas pembangunan nasional dan alokasi anggaran yang tersedia, maka kegiatan prioritas dirumuskan. Perumusan kegiatan prioritas tersebut meliputi nama kegiatan prioritas, *output* (jenis beserta satuan ukur) dan volume *output* kegiatan; serta indikator kinerja kegiatannya; dan
 - d. Setelah rumusan tujuan kegiatan prioritas ditetapkan, barulah dihitung kebutuhan alokasi anggaran kegiatan dalam rangka menghasilkan *output* yang direncanakan secara rinci. Hasil yang diharapkan pada akhir tahun bahwa *output-output* kegiatan yang telah dilaksanakan menunjukkan bahwa indikator kinerja kegiatan tercapai/tidak tercapai.

d) Peran Pejabat Administratur Dalam Perencanaan dan Penganggaran

Pejabat administrator harus memahami konsep perencanaan dan mampu menyusun perencanaan untuk mencapai tujuan organisasi. Seorang pejabat administrator harus dapat:

- 1) mengidentifikasi rencana organisasi dan langkah-langkah untuk mencapai tujuan organisasi tersebut;
- 2) Memastikan keselarasan tujuan organisasi yang dipimpin telah sesuai dengan tujuan Kementerian/Lembaga dan tujuan nasional;
- 3) Berinovasi untuk mempercepat pencapaian tujuan organisasi dengan lebih efektif dan efisien;

- 4) Mampu menganalisis permasalahan/kendala yang dihadapi organisasi dalam pencapaian tujuan secara keseluruhan dan mencari solusi/perbaikan;
- 5) Membuat usulan perencanaan bagi organisasi yang dipimpinnya;
- 6) Memahami input yang dibutuhkan, proses yang harus dikerjakan, kebutuhan anggaran dan SDM untuk mencapai tujuan;
- 7) Memastikan pengukuran terhadap hasil yang telah dicapai dan senantiasa melakukan perbaikan atas hasil/kinerja organisasi.

D. Studi Kasus dan Latihan

1. Studi Kasus

Kasus 1 Program Swasembada Pangan Dari Masa Orde Baru Hingga Sekarang

Salah satu program unggulan pemerintah sejak orde baru hingga kini adalah terkait “Swasembada Pangan”. Pemerintah Presiden Soeharto mencanangkan program swasembada pangan sejak awal pemerintahan orde baru sekitar tahun 1970-an. Pada tanggal 10 November 1984, kita didaulat mampu menjadi negara yang telah swasembada pangan dan kondisi ini diakui FAO (*Food Agricultural Organization*), bahkan pemerintah masih mampu menyumbang 100.000 ton beras untuk rakyat Afrika.

Seiring berjalan waktu Presiden Jokowi juga mencanangkan

program serupa. Dalam pidatonya Pak Jokowi menyatakan: "Sudah hitung-hitungan, 3 tahun nggak swasembada, saya ganti menteri. Yang dari fakultas pertanian bisa antri. Tapi saya yakin bisa, hitung-hitungannya ada. Jelas sekali. Konsentrasi 11 provinsi, rampung, sudah ada perhitungan," kata Jokowi dalam acara kuliah umum di Balai Senat Balairung UGM, Yogyakarta, Selasa (9/12/2014) (berita dari Detik.com).

Program ini telah berjalan begitu lama, telah triliunan dana dianggarkan dan dihabiskan namun masih terus menjadi program dari Presiden ke Presiden entah akan sampai Presiden yang keberapa.

Diskusikan:

- 1) Dikaitkan dengan konsep perencanaan diskusikan bersama:
 - a) Bagaimana menurut anda perencanaan program swasembada pangan? Jelaskan sisi positif dan negatipnya.
 - b) Apa permasalahan yang terjadi sehingga program ini berlangsung begitu lama?
 - c) Menurut anda apa program seperti ini seharusnya ada akhir/selesainya?
 - d) Identifikasi permasalahan dalam program seperti ini dan berikan solusinya?
 - e) Hal lain yang menurut anda perlu pendalaman lebih lanjut
- 2) Identifikasi rencana jangka menengah/ panjang yang ada di lingkungan satker/organisasi anda yang telah sukses diwujudkan dan ceritakan bagaimana kisah sukses.
- 3) Identifikasi rencana jangka menengah/ panjang di yang ada di lingkungan satker/organisasi anda yang gagal diwujudkan dan ceritakan bagaimana penyebab kegagalan tersebut.

Kasus 2 Kisah Bandara Yang Merana

Menhub Beberkan Alasan Bandara Kertajati Sepi Peminat Tempo.Co, Jakarta - Menjelang akhir masa jabatan di Kabinet Indonesia Kerja Jilid I, Menteri Perhubungan Budi Karya Sumadi menyampaikan sejumlah evaluasi. Salah satunya pengoperasian Bandara Kertajati yang belakangan mengalami penurunan frekuensi penerbangan.

Dalam wawancara khusus bersama Tempo, Budi Karya mengatakan persoalan utama pengoperasian bandara adalah belum tersedianya akses langsung yang menghubungkan antara Kota Bandung dan Kertajati. “Saat ini akses yang menghubungkan Bandung dengan Kertajati, yaitu Jalan Tol Cisumdawu (Cileunyi-Sumedang-Dawuan), belum selesai,” ujar Budi Karya di kantornya, Selasa, 14 Oktober 2019 dst. Sumber berita: <https://bisnis.tempo.co/read/1260760/menhub-beberkan-alasan-bandara-kertajati-sepi-peminat>. Silahkan googling lebih lanjut terkait kisah Bandara ini.

Diskusikan:

1. Apa yang terjadi sehingga Bandara yang sedemikian megah dan telah menghabiskan anggaran sekian banyak ini menjadi tidak optimal?
2. Dari sisi perencanaan dan penganggaran apa yang dapat dipetik dari kasus ini?
3. Apa efek bagi negara dari sisi penganggaran dengan adanya kasus ini?
4. Hal-hal lain yang mungkin dapat dieksplorasi lebih lanjut

2. Latihan

Identifikasi kemungkinan kejadian seperti dalam *case study* di level satker anda (tentunya dengan skala dan level yang berbeda). Sebagai pimpinan unit di tempat anda apa yang harus anda antisipasi agar kejadian sejenis tidak terulang.

BAB III

MANAJEMEN ANGGARAN TINGKAT NASIONAL (KEBIJAKAN FISKAL PENYUSUNAN APBN)

INDIKATOR KEBERHASILAN

Setelah Mempelajari Kegiatan Belajar 2, Peserta Diharapkan Mampu:

- 1. Menyebutkan Pengertian Kebijakan Fiskal**
- 2. Menjelaskan Asumsi Dasar APBN Dan Ekonomi Makro**

URAIAN MATERI

Pada tingkat nasional manajemen anggaran tercermin dalam kebijakan fiskal dan APBN dari pemerintah pusat. Pada prinsipnya APBN adalah keseluruhan anggaran yang dibutuhkan oleh pemerintah selama satu tahun untuk dapat mewujudkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang telah ditetapkan. Kebijakan fiskal dan APBN juga mencerminkan arah kebijakan pemerintah di bidang perekonomian dalam rangka mencapai target-target makro yang hendak dicapai oleh pemerintah.

A. Kebijakan Fiskal

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan bentuk nyata pelaksanaan kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah. Guna melengkapi pemahaman tentang APBN, maka perlu dipahami berbagai hal mengenai kebijakan fiskal tersebut.

1. Pengertian Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal merupakan salah satu kebijakan ekonomi makro yang otoritas utamanya berada di tangan pemerintah yang

diwakili oleh Kementerian Keuangan. Hal tersebut diatur dalam dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan bahwa presiden memberikan kuasa pengelolaan keuangan dan kekayaan negara kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

Kebijakan fiskal sering didefinisikan sebagai pengelolaan anggaran pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk kebijakan perpajakan yang dipungut dan dihimpun, pembayaran transfer, pembelian barang-barang dan jasa-jasa oleh pemerintah, serta ukuran defisit dan pembiayaan anggaran, yang mencakup semua level pemerintahan (Govil, 2009). Secara singkat, kebijakan fiskal adalah langkah-langkah pemerintah untuk mengelola pengeluaran dan perpajakan atau penggunaan instrumen-instrumen fiskal untuk mempengaruhi bekerjanya sistem ekonomi agar memaksimalkan kesejahteraan ekonomi (Tanzi, 1991).

2. Fungsi Kebijakan Fiskal

Pemerintah terkadang memfokuskan pada tujuan-tujuan yang lebih spesifik agar dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi (Tanzi, 1991). Tujuan-tujuan spesifik dari kebijakan fiskal tersebut antara lain:

- a) Koreksi atas ketidakseimbangan sementara;
- b) Stimulasi terhadap pertumbuhan ekonomi, dan
- c) Redistribusi pendapatan.

Dengan berbagai tujuan spesifik tersebut, maka secara bersamaan terdapat kebijakan fiskal jangka pendek atau stabilisasi,

dan kebijakan fiskal jangka panjang. Hal ini terutama karena di dalam kenyataan, kebanyakan dari langkah-langkah kebijakan fiskal jangka pendek juga mempunyai konsekuensi jangka panjang, dan dengan cara yang sama berbagai langkah kebijakan fiskal jangka panjang juga mempunyai implikasi-implikasi jangka pendek. Berdasarkan berbagai tujuan tersebut, terdapat tiga aktivitas utama dari otoritas fiskal yang mencerminkan fungsi-fungsi spesifik dari kebijakan fiskal. Ketiga fungsi spesifik dari kebijakan fiskal itu adalah fungsi **alokasi, distribusi, dan stabilisasi** (Musgrave, 1959). Ketiga cabang ekonomi dari pemerintah (*Musgrave*) adalah sebagai berikut:

a. Stabilisasi

Tanggung jawabnya adalah menjamin perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) dengan harga yang stabil.

b. Alokasi

Pemerintah melakukan intervensi terhadap perekonomian dalam mengalokasikan sumber daya ekonominya. Intervensi pemerintah ini dapat dilakukan dengan secara langsung membeli barang-barang seperti pertahanan dan pendidikan, dan secara tidak langsung melalui berbagai pajak dan subsidi-subsidi, yang mendorong berbagai aktivitas atau menghambat aktivitas-aktivitas lainnya.

c. Distribusi

Berkaitan dengan bagaimana barang-barang yang diproduksi oleh masyarakat didistribusikan diantara anggota-anggotanya, berkaitan dengan isu-isu seperti pemerataan, dan *trade-offs* antara pemerataan dan efisiensi. Namun demikian, fungsi kebijakan fiskal

lebih jelas ketika meminimalisir volatilitas atau fluktuasi siklus bisnis, dimana fungsi “*stabilisasi*” sangat dibutuhkan perekonomian. Tujuan utama dari fungsi stabilisasi kebijakan fiskal adalah memelihara tingkat pendapatan nasional aktual mendekati potensialnya. Dengan tujuan seperti itu, maka “kebijakan stabilisasi” seringkali dimaknai sebagai manipulasi dari permintaan agregat agar pada saat yang sama mencapai *full employment* dan stabilitas harga (*price stability*).

3. Instrumen Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi untuk mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Analog dengan cara kerja kebijakan moneter dalam mengatur jumlah uang beredar, kebijakan fiskal mengatur pendapatan dan belanja pemerintah, sedangkan kebijakan moneter dengan mengelola permintaan-penawaran uang. Instrumen kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang tertuang dalam APBN sebagai suatu rencana operasi keuangan pemerintah. Peningkatan penerimaan karena perubahan tarif pajak akan berpengaruh pada ekonomi. Pengeluaran pemerintah akan berpengaruh pada stimulasi pada perekonomian melalui dampaknya terhadap sisi pengeluaran agregat, politik anggaran (surplus, berimbang, atau defisit) sebagai respon atas suatu kondisi, strategi pembiayaan, dan pengelolaan utang. Kebijakan APBN Indonesia diarahkan kepada *balanced budget over cycle* yaitu kondisi APBN yang secara rata-rata menuju seimbang selama suatu periode jangka panjang siklus ekonomi. Untuk mewujudkan *balanced*

budget over cycle tersebut, kebijakan fiskal seyogyanya harus dapat berfungsi sebagai stabilisator bagi perekonomian, dan atau bersifat kontra-siklis (*countercyclical*):

- a) Pada saat ekonomi sedang dalam masa *boom*, pemerintah dapat menjalankan Surplus Anggaran;
- b) Sebaliknya, pada saat resesi/krisis, pemerintah dapat melakukan ekspansi fiskal melalui stimulus fiskal, dengan menjalankan Anggaran Defisit, serta
- c) Secara keseluruhan, dalam satu periode siklus anggaran jangka menengah, APBN mengarah menjadi Berimbang.

Kebijakan fiskal dan kondisi APBN sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi:

- a) Kebijakan fiskal harus dapat berfungsi sebagai stabilisator bagi perekonomian dan atau bersifat kontra-siklis (*countercyclical*) ;
- b) Kebijakan fiskal negara-negara berkembang cenderung bersifat *procyclical*, atau setidaknya *a cyclical*, dan
- c) Indonesia termasuk negara yang memiliki ketahanan fiskal yang baik.

Sebagai *Fiscal Policy Tools* (Alat Kebijakan Fiskal), APBN yang sehat adalah APBN yang berkesinambungan, yang ditunjukkan oleh:

- a) Defisit yang terkendali menuju seimbang atau surplus ;
- b) Keseimbangan primer terjaga positif,serta
- c) Rasio yang cenderung menurun (*benchmark* defisit APBN sebesar 3 % dari PDB dan rasio utang terhadap PDB maksimal 60%).

Idealnya, APBN mempunyai perangkat penyesuaian otomatis terhadap siklus bisnis (*automatic adjustment tools*). APBN adalah

instrumen fiskal utama yang digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat melalui:

- a) Penciptaan stabilitas ekonomi;
- b) Penyediaan barang publik dan peningkatan kualitas pelayanan dasar;
- c) Peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja;
- d) Perlindungan terhadap kelompok miskin, serta
- e) Pengembangan ekonomi daerah melalui desentralisasi fiskal dalam rangka otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab (pertumbuhan yang inklusif).

Kebijakan dan Strategi pengelolaan APBN sebagai suatu rencana operasi keuangan pemerintah diarahkan dan mengacu pada rencana pembangunan: RPJM, RKP.

B. Asumsi Dasar APBN Dan Ekonomi Makro

Mengingat peranan pemerintah yang cukup besar sebagai regulator perekonomian, kebijakan fiskal pemerintah pada gilirannya juga akan mempengaruhi besaran-besaran asumsi dasar ekonomi makro. Dengan demikian, besaran-besaran asumsi dasar ekonomi makro yang digunakan sebagai langkah awal untuk menghitung besaran APBN sudah mempertimbangkan rencana kebijakan fiskal yang akan diambil pemerintah.

Lembaga yang bertanggung jawab menyusun kerangka ekonomi makro adalah Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Kementerian Keuangan. Kerangka ekonomi makro ini sebaiknya memiliki kredibilitas yang tinggi sehingga dapat digunakan oleh para investor dalam

memperkirakan kondisi perekonomian ke depan. Untuk meningkatkan kredibilitas proyeksi, BKF mendiskusikan dan membandingkan proyeksi kerangka ekonomi makro yang ada dengan proyeksi yang dihasilkan oleh institusi lain, seperti Bank Indonesia (BI), Kementerian Negara PPN/Bappenas, Badan Pusat Statistik (BPS), Menko Perekonomian, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, dan BP Migas.

Berdasarkan kerangka ekonomi yang disepakati, akan ditinjau secara periodik dan dituangkan dalam laporan pemutakhiran proyeksi ekonomi makro. Langkah selanjutnya adalah menyusun kerangka ekonomi makro yang akan dibahas dalam sidang kabinet untuk meningkatkan komitmen bersama anggota kabinet terhadap asumsi dasar ekonomi yang ditetapkan untuk kemudian diajukan ke DPR dalam Pembicaraan Pendahuluan dengan Panitia Anggaran DPR.

Indikator ekonomi makro yang digunakan sebagai asumsi dasar ekonomi makro tersebut dapat mengalami perubahan sesuai dengan kinerja perekonomian Indonesia dan berbagai perkembangan kondisi perekonomian dunia terkini. Asumsi dasar ekonomi makro memang sulit diperkirakan secara tepat dan akurat karena tingginya ketidakpastian faktor-faktor yang mempengaruhinya. Namun demikian, pemerintah senantiasa melakukan *exercises* dari waktu ke waktu dalam rangka mengantisipasi pergerakan perkembangan asumsi dasar ekonomi makro.

Dalam penyusunan APBN, ada beberapa indikator ekonomi makro yang digunakan sebagai dasar perhitungan, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, nilai tukar rupiah, suku bunga Surat Perbendaharaan Negara 3 bulan, harga minyak mentah ICP, dan lifting

minyak. Indikator-indikator tersebut merupakan asumsi dasar ekonomi makro yang menjadi acuan bagi perhitungan besaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam APBN.

1. Pertumbuhan Ekonomi

Secara konseptual, pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) adalah perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Produksi tersebut diukur dari Produk Domestik Bruto (PDB) atau *Gross Domestic Product* (GDP) yang menghitung nilai pasar dari seluruh barang dan jasa yang diproduksi dalam wilayah suatu negara dalam kurun waktu tertentu (biasanya satu tahun). PDB hanya mencakup nilai akhir suatu barang, yaitu dengan menjumlahkan nilai tambah (*value added*) barang dari bahan mentah hingga menjadi barang jadi.

2. Inflasi

Pengertian inflasi adalah kecenderungan naiknya tingkat harga sekelompok barang dan jasa secara umum dan terjadi secara terus menerus selama periode waktu tertentu. Nilai inflasi dihitung berdasarkan kenaikan harga sekelompok barang dan jasa di 66 kota. Sekelompok barang dan jasa yang digunakan untuk menghitung konsumsi rumah tangga seluruhnya berjumlah 774 komoditas.

Inflasi digunakan sebagai salah satu asumsi dasar makro ekonomi karena inflasi mempengaruhi postur RAPBN/RAPBN-P, baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi belanja. Karakteristik inflasi dapat digambarkan melalui penjelasan mengenai sebab

terjadinya inflasi. Inflasi dapat terjadi karena dua hal, yaitu tarikan permintaan (kelebihan likuiditas/uang/alat tukar) dan tekanan produksi dan distribusi.

- Inflasi yang berasal dari tarikan permintaan (*Demand Pull Inflation*) lebih dipengaruhi oleh peran negara dalam kebijakan moneter (Bank Sentral). Sedangkan inflasi yang berasal dari tekanan produksi dan distribusi (*Cost Push Inflation*) lebih dipengaruhi oleh peran negara pada kebijakan eksekutor, dalam hal ini pemerintah.
- Inflasi Tarikan Permintaan (*Demand Pull Inflation*) terjadi akibat adanya permintaan total yang berlebihan yang biasanya dipicu oleh membanjirnya likuiditas di pasar sehingga terjadi permintaan yang tinggi dan memicu perubahan pada tingkat harga.
- Inflasi Tekanan Biaya (*Cost Push Inflation*) terjadi akibat adanya kelangkaan produksi dan/atau kelangkaan distribusi.

3. Nilai Tukar Rupiah

Nilai tukar (*kurs*) adalah sebuah perjanjian yang dikenal sebagai nilai tukar mata uang terhadap pembayaran saat ini atau di kemudian hari, antara dua mata uang masing-masing negara atau wilayah. Pengertian lain nilai tukar atau yang biasa disebut *exchange rate* adalah nilai tukar suatu negara diukur dari perbandingan antara harga dari mata uang domestik dengan harga dari mata uang internasional/negara lain.

Valuta asing (*foreign exchange*) adalah mata uang negara lain (*foreign currency*) dari suatu perekonomian. Penilaian kurs yang lebih relevan menggunakan nilai tukar riil (*real exchange*

rate). *Real exchange rate* menunjukkan nilai dimana seseorang dapat membeli barang dan jasa dari suatu negara dibandingkan nilai barang dan jasa di negara lain.

Dalam ilmu ekonomi dikenal teori *purchasing power parity* yang menunjukkan bahwa satu unit dari mata uang apapun dapat membeli suatu barang di semua negara dalam jumlah yang sama. Hal ini berarti bahwa kurs nominal antara mata uang dari dua negara tergantung pada tingkat harga di negara-negara tersebut.

Di Indonesia Dolar Amerika digunakan sebagai pembandingan karena Dollar Amerika merupakan mata uang yang kuat, dan Amerika merupakan partner dagang yang dominan di Indonesia. Nilai tukar ditentukan berdasarkan permintaan dan penawaran terhadap rupiah dan valuta asing. Jenis-jenis kurs:

- **Kurs jual**, adalah kurs yang dipakai apabila bank menjual valuta asing kepada nasabahnya
- **Kurs beli**, adalah kurs yang dipakai pada saat bank membeli Valuta asing dari nasabahnya.
- **Kurs Tengah**, adalah kurs yang ditetapkan berdasarkan kurs beli dan kurs jual dibagi dua. Gunanya untuk mendapatkan kurs untuk perhitungan-perhitungan yang bersifat umum.

4. Suku bunga SPN 3 bulan

Secara sederhana, bunga dapat diartikan sebagai bentuk imbalan jasa atau kompensasi atas pinjaman yang diberikan oleh suatu pihak. Uang, yang dipinjam disebut pokok utang. Sedangkan, persentase dari pokok utang yang dibayarkan sebagai balas jasa disebut suku bunga. Dalam hubungannya dengan perbankan, suku bunga dibedakan atas suku bunga simpanan dan suku bunga

pinjaman. Suku bunga SPN 3 bulan digunakan dalam asumsi dasar ekonomi makro. Sebagai informasi, suku bunga SPN diperkirakan lebih rendah dari suku bunga SBI, sehingga hal ini akan meringankan beban APBN.

5. Harga Minyak mentah Indonesia (*Indonesian Crude Price/ICP*)

ICP atau harga minyak mentah Indonesia merupakan basis harga minyak mentah yang digunakan dalam APBN. (penerimaan PNBPN Migas, PPh Migas, dan Subsidi BBM), ICP ini juga merupakan harga patokan minyak mentah Indonesia yang digunakan sebagai dasar *monetisasi* minyak Indonesia. ICP adalah harga rata-rata minyak mentah Indonesia di pasar internasional yang dipakai sebagai indikator perhitungan bagi hasil minyak. (biasanya memakai standar harga *Mid Oil Platts Singapore* (MOPS) atau biasa disebut *Singapore Platts* yang ditetapkan setiap bulan dan dievaluasi setiap semester.

6. Lifting Minyak Bumi Indonesia

Pengertian *lifting* minyak bumi antara lain adalah sejumlah minyak mentah dan atau gas bumi yang dijual atau dibagi di titik penyerahan (*custody transfer point* atau *point of sales*) atau kepemilikan sebuah perusahaan secara fisik dan legal atas hak minyak mentah yang dalam kontrak bagi hasil biasanya mengandung dua komponen yang terdiri atas: biaya dan keuntungan, produksi minyak hasil tambang siap jual, atau tingkat produksi hasil tambang minyak. Asumsi *lifting* minyak tersebut dalam APBN difungsikan sebagai dasar perhitungan penerimaan PNBPN migas.

C. Penyusunan APBN

1. Siklus APBN

Secara garis besar siklus atau tahapan penyusunan APBN dapat digambarkan sebagai berikut

No	Kegiatan	Time Frame/Pelaku	Kegiatan
1	Pagu Indikatif	Sekitar Maret	Perencanaan
	Resource Envelope; Asumsi Ekonomi Makro; Pendapatan Negara dan Hibah; Belanja Negara; Pembiayaan	Menkeu/Bappenas	Belanja K/L termasuk non K/L kecuali subsidi dan bunga utang) secara
	Pagu Indikatif Belanja K/L, Menghitung Belanja Negara, Trilateral Meeting SEB Pagu Indikatif	Menkeu/Bappenas/K L	komprehensif ditetapkan pada periode ini
2	RKP, Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal dan Kerangka Ekonomi Makro	Sekitar Mei Diajukan Pemerintah ke DPR dan Penentuan Kebijakan Umum dan prioritas Anggaran	Pada periode ini perencanaan belanja K/L dan beberapa non K/L lebih banyak pada
3	Pagu Anggaran	Sekitar Juni KL menyusun RKA KL	penyesuaian
4	Nota Keuangan dan RAPBN	Sekitar Agustus	terhadap perubahan

		Disampaikan Presiden ke DPR	asumsi ekonomi makro (bila ada/minor) dan kebutuhan baru
5	Alokasi Anggaran	Sekitar Oktober Pengesahan APBN	
6	Rincian Belanja K/L	Sekitar Nopember Keppres Rincian APBN	
7	DIPA	Sekitar Desember	
8	Pelaksanaan Anggaran	Mulai 1 Januari	

Secara singkat tahapan dalam proses perencanaan dan penyusunan APBN dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, tahap pendahuluan. Sebagai tahap awal, Menteri Negara PPN/Bappenas dan Menteri Keuangan menetapkan Surat Edaran Bersama (SEB) tentang pagu indikatif, yang merupakan ancar-ancar pagu anggaran Kementerian Negara/Lembaga (K/L) untuk setiap program sebagai acuan penyusunan rencana kerja K/L. Sementara itu, pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya ke DPR selambat-lambatnya pertengahan Mei tahun berjalan.

Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, pemerintah bersama-sama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran sebagai acuan K/L dalam penyusunan usulan rencana kerja dan anggaran yang akan dilaksanakan tahun berikutnya. Dalam proses itu dihasilkan angka-angka pagu sementara (masih akan berubah sesuai dengan hasil

pembahasan Nota Keuangan dan RUU APBN antara Pemerintah dan DPR-RI).

Setelah menerima keputusan mengenai pagu sementara melalui Surat Edaran Menteri Keuangan, K/L menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA-KL) dengan berpedoman pada rencana kerja pemerintah (RKP) dan menggunakan pendekatan: (a) kerangka pengeluaran jangka menengah (RPJM); (b) penganggaran terpadu; dan (c) penganggaran berbasis kinerja.

Dalam rencana kerja diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan dan keluaran yang diharapkan. Sedangkan di dalam anggaran diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan, serta sumber dan sasaran pendapatan K/L yang bersangkutan.

Rencana kerja dan anggaran yang disusun K/L disampaikan ke DPR untuk dibahas dalam Pembicaraan Pendahuluan Rancangan APBN. Dalam periode tersebut, K/L bersama dengan komisi mitra kerja terkait (Komisi I s.d XI) di DPR membahas rencana kerja dan kebutuhan anggaran masing-masing K/L yang bersangkutan.

Hasil pembahasan RKA-KL disampaikan ke Menteri Keuangan dan Menteri Negara PPN/Bappenas selambat-lambatnya pada bulan Juli. Kementerian Negara PPN/Bappenas akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan RKP. Sementara Kementerian Keuangan akan menelaah kesesuaian antara RKA-KL hasil pembahasan bersama DPR dengan Surat Edaran Menteri Keuangan tentang pagu sementara, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya dan standar biaya yang telah

ditetapkan. Hasil pembahasan RKA-KL tersebut dijadikan sebagai bahan penyusunan RUU APBN.

Kedua, tahap pengajuan, pembahasan, dan penetapan APBN. Tahapan dimulai dengan pidato presiden pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan selambat-lambatnya Agustus. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan antara Menteri Keuangan dan Panitia Anggaran DPR, yang pengambil keputusannya dilakukan selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Hasil keputusan tersebut ditindaklanjuti dengan pembahasan antara komisi dengan kementerian/lembaga mitra kerja menjadi RKA-KL.

Selanjutnya, RKA-KL yang telah disepakati DPR kemudian ditetapkan dalam Keputusan Presiden tentang Rincian APBN selambat-lambatnya akhir November untuk dijadikan dasar oleh K/L dalam menyusun konsep dokumen anggaran (DIPA).

Konsep DIPA disampaikan kepada Menteri Keuangan (c.q. Ditjen Perbendaharaan) selaku Bendahara Umum Negara selambat-lambatnya minggu kedua Desember sehingga dapat disahkan oleh Menteri Keuangan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember. DIPA yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan tersebut merupakan dokumen anggaran yang berlaku sebagai otorisasi pengeluaran untuk masing-masing kegiatan pada K/L yang dirinci ke dalam belanja pegawai, barang, modal, dan bantuan sosial.

Tahap *ketiga*, pengawasan APBN. Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, pemerintah menyampaikan RUU tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh BPK.

Laporan ini disusun atas dasar realisasi yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Apabila hasil pemeriksaan perhitungan dan pertanggungjawaban pelaksanaan yang dituangkan dalam RUU LKPP disetujui oleh BPK, maka RUU LKPP tersebut diajukan ke DPR guna mendapat pengesahan oleh DPR menjadi UU Perhitungan Anggaran Negara (UU LKPP) tahun anggaran berkenaan.

2. Format dan Struktur APBN

Format dan struktur APBN Indonesia mengalami perubahan yang sangat fundamental sejak tahun 2000. APBN dipresentasikan dengan format yang mengikuti standar *Government Finance Statistics* (GFS). Konsep yang dikembangkan oleh Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*, IMF) dan dipublikasikan di dalam GFS Manual 1986 ini. Penyusunan format APBN 2000 dengan standar internasional tersebut merupakan bagian dari upaya pembaharuan dan penyesuaian kebijakan fiskal (*fiscal adjustment and reform program*) agar sesuai dengan praktik di negara-negara maju lainnya. Dengan format baru tersebut APBN Indonesia menjadi sama dengan negara-negara lain sehingga dapat dibandingkan dengan negara-negara lain secara konsisten dan setara.

Komponen utama APBN terdiri atas:

- a) Pendapatan negara adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih yang terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah ;
- b) Belanja negara merupakan kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih yang digunakan

untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja;

- c) Keseimbangan primer adalah pendapatan negara dikurangi dengan belanja negara, namun dari komponen belanja negara tersebut komponen pembayaran bunga utang dikeluarkan (tidak diperhitungkan);
- d) Surplus/defisit adalah selisih pendapatan negara dikurangi total belanja negara;
- e) Pembiayaan anggaran adalah penerimaan atau pengeluaran yang digunakan untuk menutup defisit anggaran dalam APBN atau kebutuhan pengeluaran pembiayaan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, dan karakteristiknya adalah tidak merubah posisi kekayaan bersih pemerintah.

Secara singkat format APBN dapat diringkas sebagai berikut:

Tabel 1. Postur RAPBN, Tahun x-1 dan Tahun X (dalam miliar rupiah)

URAIAN	Thn X -1	Tahun X
	APBNP	RAPBN
PENDAPATAN NEGARA	1.761.642,8	1.848.107,2
PENERIMAAN DALAM NEGERI	1.758.330,9	1.846.075,5
Penerimaan Perpajakan	1.489.255,5	1.565.784,1
Penerimaan Negara Bukan Pajak		

Pajak	269.075,4	280.291,4
PENERIMAAN HIBAH		
	3.311,9	2.031,8
BELANJA NEGARA		
BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.984.149,7	2.121.286,1
Belanja Kementerian Negara/Lembaga	1.319.549,0	1.339.084,4
Belanja Non-Kementerian Negara/Lembaga	795.480,4	780.377,9
TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	524.068,6	558.706,5
Transfer ke Daerah Dana Desa	664.600,7	782.201,8
KESEIMBANGAN PRIMER	643.834,5	735.219,7
SURPLUS (DEFISIT)	20.766,2	46.982,1
ANGGARAN (A-B)	(66.776,0)	(89.750,0)
% Defisit terhadap PDB	(222.506,)	(273.178,9)
PEMBIAYAAN (I+II)		
PEMBIAYAAN DALAM NEGERI	(1,9)	(2,1)
Perbankan Dalam Negeri	222.506,9	273.178,9
Non Perbankan Dalam Negeri	242.515,0	271.980,3
PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)	4.785,4	5.450,7
Penarikan Pinjaman Luar Negeri (Bruto)	237.729,6	266.529,6
Penerusan Pinjaman (SLA)	(20.008,1)	1.198,6
Pembiayaan Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	48.647,0	72.836,9
	(4.471,9)	(5.909,7)

	(64.183,2)	(65.728,6)
--	------------	------------

3. Revisi APBN

Beberapa faktor yang menyebabkan diperlukannya revisi APBN yaitu:

- a. Adanya perubahan asumsi dasar penyusunan APBN yang terjadi selama tahun anggaran berjalan,
- b. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal,
- c. Adanya kebutuhan pengeluaran yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya dan tidak dapat dihindari yang menyebabkan terjadinya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja, serta
- d. Adanya target penerimaan yang tidak tercapai, sehingga perlu penyesuaian pengeluaran atau pembiayaan APBN yang mengakibatkan harus digunakannya saldo anggaran lebih tahun sebelumnya.

4. Peran Pejabat Administratur

Pejabat administratur harus memahami terkait APBN pada setiap tahun anggaran, memahami arah kebijakan pemerintah, kondisi keuangan negara secara makro, sasaran-sasaran pembangunan yang hendak dicapai pemerintah dan merumuskan peran organisasi yang dipimpinnya dengan tujuan nasional sesuai dengan APBN tahun tersebut.

D. Studi Kasus Dan Latihan

Case Study (sesuaikan dengan kondisi terkini)

Arah kebijakan fiskal pada 2022: Pemulihan ekonomi dan reformasi struktural

KONTAN.CO.ID - JAKARTA. Kepala Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Febrio Kacaribu mengatakan tema kebijakan fiskal pada 2022 yaitu pemulihan ekonomi dan reformasi struktural. Febrio mengatakan, dalam tema tersebut terdapat 2 unsur penting untuk arah kebijakan perekonomian di 2022. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2022 ini akan tetap diarahkan untuk menuntaskan penanganan pandemi sekaligus berupaya untuk melakukan pemulihan ekonomi secara bertahap.

“Selain itu, APBN 2022 akan terus diarahkan untuk mendukung upaya reformasi struktural dalam rangka mendukung akselerasi pertumbuhan dan ekonomi yang kuat di masa depan,” ujar Febrio, dalam webinar bincang APBN 2022 secara virtual, Senin (18/10).

Untuk itu, Dia menjelaskan, fokus utama arah kebijakan fiskal pada 2022 dengan tema Pemulihan Ekonomi dan Reformasi Struktural yaitu, pertama, akselerasi penanganan Covid-19, dengan penguatan sektor kesehatan sebagai pemulihan ekonomi dengan mengencangkan vaksinasi, protokol kesehatan, penyediaan fasilitas kesehatan terkasum rumah sakit darurat, tenaga kesehatan dan juga obat-obatan.

Kedua, menjaga ketahanan hidup dan pemulihan akselerasi melalui program perlindungan sosial, dukungan kepada dunia usaha dan UMKM dengan memberikan program keluarga harapan (PKH), kartu sembako, kartu pra kerja, dan bantuan langsung tunai (BLT) yang bersumber dari Dana Desa (DD).

Ketiga, momentum reformasi struktural untuk peningkatan daya saing, dan kapasitas produksi melalui, sumber daya manusia yang unggul

dan berintegritas atau berpendidikan, sistem kesehatan yang handal, perlindungan sosial yang adaptif, infrastruktur pendukung transformasi ekonomi, dan juga reformasi institusional.

Keempat, reformasi fiskal yang komprehensif dengan reformasi perpajakan, menggunakan belanja negara yang lebih baik (*zero based budgeting*), dan cadangan untukantisipasi ketidakpastian, serta inovasi pembiayaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU), *Sovereign Wealth Funds* (SWF), dan *Special Mission Vehicle* (SMV), serta pengendalian utang.

Kelima, menjaga pelaksanaan APBN 2022 tetap berjalan optimal sebagai fondasi konsolidasi fiskal di tahun 2023 yakni dengan reformasi struktural harus optimal, reformasi fiskal harus berhasil, dan menjadi komitmen bersama di seluruh Kementerian/Lembaga.

Sumber berita: <https://nasional.kontan.co.id/news/arah-kebijakan-fiskal-pada-2022-pemulihan-ekonomi-dan-reformasi-struktural#:~:text=Arah%20kebijakan%20fiskal%20pada%202022%3A%20Pemulihan%20ekonomi%20dan%20reformasi%20struktural,-Senin%2C%2018%20Oktober&text=Anggaran%20Pendapatan%20dan%20Belanja%20Negara,melakukan%20pemulihan%20ekonomi%20secara%20bertahap.>

Diskusikan:

1. Peran strategis apa yang tepat bagi Kementerian/Lembaga anda untuk menunjang terwujudnya arah kebijakan APBN tahun 2022?
2. Apakah dengan penyediaan dana yang cukup dalam APBN target pasti akan terwujud? Jelaskan.

3. Apa hal yang harus menjadi perhatian Pemerintah c.q K/L agar target APBN terwujud?
4. Tantangan apa saja yang dihadapi pemerintah dalam mewujudkan target-target dalam APBN?
5. Menurut pendapat anda apakah target-target APBN selama ini dapat dicapai? (cari referensi sebagai dasar argumen yang anda bangun).

Latihan:

- a. Identifikasi program/kegiatan di lingkungan Kementerian Lembaga anda yang terkait langsung dengan program prioritas pemerintah;
- b. Bagaimana anda yakin program tersebut berjalan dengan baik dan akan sesuai target?

BAB IV

MANAJEMEN ANGGARAN TINGKAT KEMENTERIAN/LEMBAGA

INDIKATOR KEBERHASILAN

Setelah Mempelajari Kegiatan Belajar 3, Peserta Diharapkan Mampu:

Memahami Hubungan Renja dengan dokumen perencanaan lainnya;

Menjelaskan Siklus Perencanaan & Penganggaran Tahunan Pemerintah;

Menguraikan Tata Cara Penyusunan RENJA K/L

URAIAN MATERI

Sebagaimana pada level nasional, anggaran pada level Kementerian/Lembaga harus mengacu pada rencana yang hendak dituju dari K/L tersebut. Secara tahunan dokumen perencanaan pada K/L dimuat di dalam Renja dan kumpulan dari Renja akan menjadi dokumen perencanaan nasional tahunan yang dihimpun dalam RKP.

A. Hubungan Rencana Kerja dengan Dokumen Perencanaan Lainnya

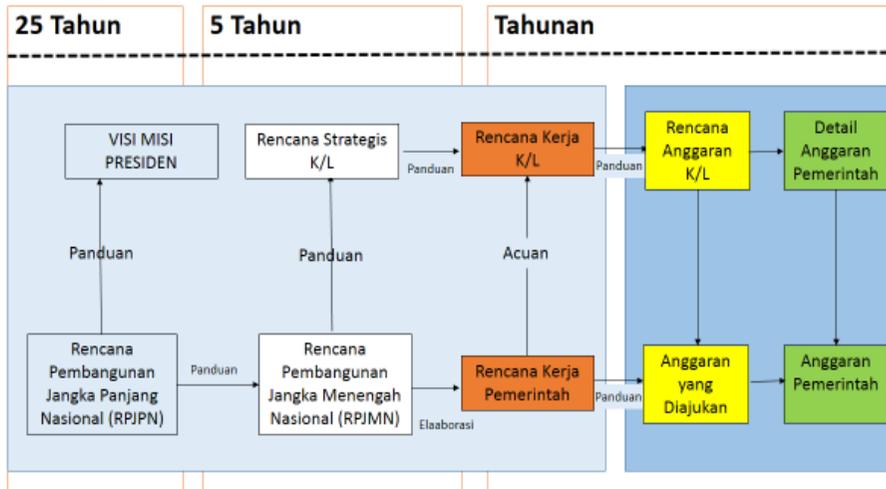
Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan memperhitungkan ketersediaan anggaran. RKP merupakan dokumen perencanaan tahunan dan digunakan juga sebagai dasar pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh

Pemerintah melalui Kementerian/Lembaga (K/L).

Pada level Nasional dokumen perencanaan tahunan dihimpun dalam RKP, sedangkan perencanaan kegiatan tahunan oleh K/L dituangkan dalam dokumen perencanaan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L). Renja K/L adalah dokumen perencanaan tahunan yang merupakan penjabaran strategis Kementerian/Lembaga (renstra K/L) serta disusun mengacu pada RKP.

Renja K/L memuat Arah Kebijakan, Sasaran, Indikator, Program, Kegiatan Pembangunan, Lokasi, dan Kebutuhan Pendanaan, baik yang disediakan langsung oleh Pemerintah maupun yang dilaksanakan dengan mendorong partisipasi masyarakat. Renja K/L selanjutnya digunakan sebagai pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-K/L).

Proses perencanaan pembangunan di Indonesia adalah suatu proses konsultasi dan penyelarasan komprehensif yang diterapkan di semua tingkat pemerintahan. Proses perencanaan pembangunan dilakukan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat (lihat gambar di bawah ini).



Gambar 7. Siklus Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah

Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) setiap tahun berpedoman kepada RKP dengan memperhitungkan ketersediaan anggaran. Dalam kerangka tersebut, target-target yang terdapat dalam dokumen perencanaan seperti RKP pada level nasional dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L) pada level kementerian/lembaga (K/L) menjadi acuan dalam penyusunan RAPBN dan dasar bagi pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah melalui kementerian/lembaga. Gambar di bawah ini memberikan ilustrasi mengenai hal tersebut di atas.



**Gambar 8. Siklus Perencanaan Penganggaran
Kementerian/Lembaga**

Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran, Kemenkeu

Sesuai dengan PP No.17 Tahun 2017 pasal 6, siklus perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional melalui tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan Tema, Sasaran, Arah Kebijakan, dan Prioritas Pembangunan;
- b. Tinjau ulang (*reviu*) angka dasar kementerian/lembaga;
- c. Penyusunan kerangka ekonomi makro dan pokok pokok kebijakan fiskal serta ketersediaan anggaran;
- d. Penyiapan rancangan awal RKP;
- e. Penyusunan pagu indikatif;
- f. Koordinasi penyusunan rancangan awal RKP;

- g. Penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif kementerian/lembaga;
- h. Penyusunan Renja K/L;
- i. Pembahasan rancangan RKP, kerangka ekonomi makro, dan pokok-pokok kebijakan fiskal dalam pembicaraan pendahuluan;
- j. Penetapan RKP dan pagu anggaran kementerian/lembaga; dan
- k. Penyusunan dan penelaahan RKA-K/L.

Dari tahapan-tahapan tersebut, Kemenkeu dan Bappenas bersama Kementerian/Lembaga secara bersama-sama melakukan proses penyusunan anggaran tahunan sehingga diharapkan terdapat sinkronisasi antara rencana jangka panjang, rencana jangka menengah, rencana tahunan dan alokasi anggaran tahunan bagi setiap Kementerian/Lembaga. Apabila terdapat sinkronisasi yang baik maka diharapkan tujuan pembangunan nasional dapat diukur ketercapaiannya dengan lebih jelas dan progress pembangunan dan hasil pembangunan dari tahun-ketahun dapat dirasakan seluruh masyarakat.

B. Tata Cara Penyusunan RENJA K/L

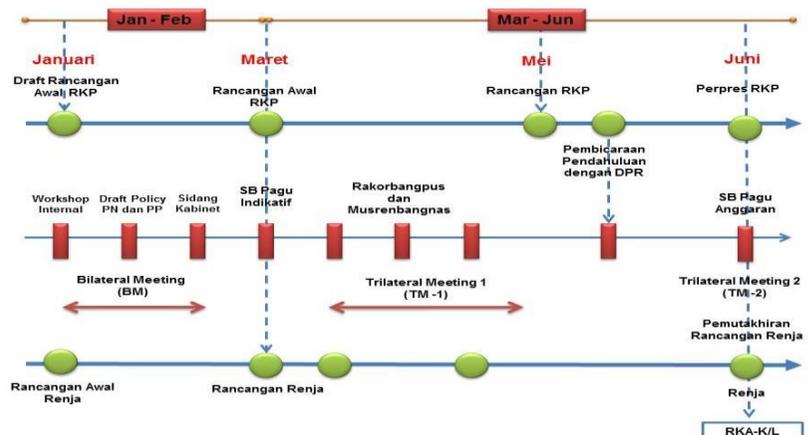
1. Mekanisme Penyusunan Renja K/L

Proses penyusunan Renja K/L dan penyusunan RKP dilakukan secara paralel, dimana hasil rangkaian kegiatan akan saling melengkapi bagi proses lainnya. Renja K/L disusun berdasarkan RKP, sehingga kedua dokumen tersebut saling berkaitan dalam proses penyusunannya. Untuk menjaga konsistensi dokumen Renja dengan RKP, Renstra, dan RPJMN dilakukan proses penelaahan rancangan

Renja K/L sebelum akhirnya dimutakhirkan menjadi Renja K/L. Tahapan penyusunan Renja K/L, meliputi: a) penyusunan Rancangan Awal Renja K/L, b) Penyusunan Rancangan Renja K/L, dan c) pemutakhiran Rancangan Renja K/L menjadi Renja K/L.

a. Penyusunan Rancangan Awal Renja K/L

- 1) Penyusunan rancangan awal Renja K/L dimulai setelah unit kerja Kementerian PPN/Bappenas menyampaikan:
 - a) Rancangan Tema, Sasaran, Arah Kebijakan, dan Prioritas Pembangunan (Rancangan Prioritas Nasional dan Program Prioritas) yang menjadi penekanan RKP di tahun yang direncanakan;
 - b) Tanggapan dari Kementerian/Lembaga atas rancangan Program, Kegiatan, Keluaran (output) Kegiatan, Sub Output, Komponen, dan lokasi kegiatan setelah dilaksanakannya pertemuan Bilateral / Dua Pihak dengan Kementerian/Lembaga; dan
 - c) Hasil evaluasi pelaksanaan Program dan Kegiatan kementerian/lembaga.



Gambar 9. Diagram Proses Penyusunan RKP dan Renja K/L

- 2) Kementerian/Lembaga menuangkan/menginput rancangan awal Renja K/L yang mencakup Program, Kegiatan, Keluaran (output) Kegiatan, Sub Output, Komponen, dan lokasi dalam Sistem Informasi Aplikasi KRISNA (Kolaborasi Perencanaan dan Penyusunan Anggaran).
- 3) Dalam menyusun rancangan awal Renja K/L, kementerian/lembaga memerhatikan RPJMN dan Renstra K/L, serta mengacu pada RKP, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - a) Besaran ancar-ancar pagu yang digunakan dalam proses penyusunan rancangan awal Renja K/L adalah besaran anggaran tahun sebelumnya;
 - b) Program dan Kegiatan diutamakan untuk memenuhi kebutuhan wajib yaitu belanja operasional, *multi years contract*, pekerjaan lanjutan, Kegiatan yang bersifat prioritas, dan selebihnya untuk memenuhi kegiatan baru; dan
 - c) Rancangan awal Renja K/L terdiri atas usulan Program dan Kegiatan yang bersifat prioritas maupun regular.

b. Penyusunan Rancangan Renja K/L

- 1) Penyusunan rancangan Renja K/L dimulai setelah penetapan rancangan awal RKP dan Surat Bersama (SB) Menteri PPN/Bappenas dan menteri Keuangan tentang Pagu Indikatif disampaikan kepada kementerian/lembaga.

- 2) Kementerian/Lembaga menyusun rancangan Renja K/L dengan memberikan data dan informasi yang lengkap dan benar (*valid*), dan mengacu pada ketentuan berikut:
 - a) Anggaran yang digunakan di dalam proses penyusunan rancangan Renja K/L menggunakan Surat Bersama (SB) Pagu Indikatif sebagai batas atas;
 - b) Program, Kegiatan, Sasaran, dan keluaran (output) Kegiatan diarahkan untuk mendukung Sasaran Pembangunan dalam Rancangan Awal RKP; dan
 - c) Rancangan Renja K/L terdiri atas usulan Program, Kegiatan, Keluaran (output) Kegiatan, Sub Output, Komponen, dan lokasi yang bersifat prioritas maupun reguler. Untuk kegiatan Prioritas mengacu pada kegiatan/proyek prioritas yang terdapat di dalam rancangan awal RKP.
- 3) Kementerian/Lembaga menuangkan/menginput rancangan Renja K/L dalam Sistem Informasi KRISNA.
 - a) Fokus kementerian/lembaga dalam menyusun rancangan Renja K/L mencakup:1) Ketepatan rumusan Program sampai dengan komponen, serta Sasaran dan Indikatornya;
 - b) Ketepatan penandaan (tagging) nawacita, 100 Janji Presiden, Prioritas Bidang RPJMN 2015-2019, Prioritas nasional, Program Prioritas, Kegiatan Prioritas, Proyek Prioritas, Tematik (Dukungan APBN), dan Kerangka Regulasi;
 - c) Penajaman kegiatan dalam kerangka memastikan bahwa komponen kegiatan dapat menjamin tercapainya sasaran pembangunan;
 - d) Penentuan lokasi kegiatan;

- e) Sinkronisasi pelaksanaan kegiatan (antar K/L, pusat-daerah, pemerintah, dan swasta), sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangannya; dan
 - f) Kesiapan pelaksanaan kegiatan, yang antara lain meliputi:
 - i. Kerangka Acuan Kerja (KAK);
 - ii. Rencana Anggaran Biaya (RAB);
 - iii. *Feasibility Study* (F/S);
 - iv. *Detail Engineering Design* (DED); atau
 - v. Rencana pengadaan tanah (*Land Acquisition and Resettlement Plan/LARAP*).
- c. Pemutakhiran Rancangan Renja K/L menjadi Renja K/L**
- 1) Pemutakhiran rancangan Renja K/L menjadi Renja K/L dilakukan untuk menyempurnakan rancangan Renja K/L yang mengacu pada Peraturan Presiden tentang RKP dan Surat bersama Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan tentang Pagu Anggaran;
 - 2) Pemutakhiran rancangan Renja K/L sebagaimana dimaksud pada huruf a juga dapat dilakukan dalam rangka mengakomodasi hasil penelaahan rancangan Renja K/L dalam pertemuan Tiga Pihak (Trilateral Meeting) dan hasil kesepakatan forum koordinasi dengan para pihak terkait;
 - 3) Kementerian/lembaga menyesuaikan rancangan Renja K/L menjadi Renja K/L yang mencakup:
 - a) Hasil penajaman kegiatan dalam rangka memastikan bahwa komponen kegiatan dapat menjamin tercapainya sasaran pembangunan;
 - b) Hasil penentuan Lokasi Kegiatan;

- c) Hasil sinkronisasi pelaksanaan kegiatan (antar kementerian/lembaga, pusat-daerah, pemerintah, dan swasta), sesuai dengan tugas dan fungsi serta kewenangannya;
- d) Kesiapan pelaksanaan kegiatan, yang antara lain meliputi:
 - i. Kerangka Acuan Kerja (KAK);
 - ii. Rencana Anggaran Biaya (RAB);
 - iii. *Feasibility Study* (F/S);
 - iv. *Detail Engineering Design* (DED); atau
 - v. Rencana pengadaan tanah (*Land Acquisition and Resettlement Plan/LARAP*).
- 4) Berdasarkan seluruh rangkaian kegiatan sebagaimana dimaksud pada proses di atas, rancangan Renja K/L dimutakhirkan menjadi Renja K/L.
- 5) Renja K/L yang telah dimutakhirkan disahkan/ditandatangani oleh Menteri/Kepala Lembaga untuk kemudian disampaikan kepada menteri PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan.
- 6) Menteri/Kepala Lembaga dapat mendelegasikan kewenangannya sebagaimana dimaksud huruf e kepada Sekretaris Jenderal/Sekretaris Kementerian atas nama Menteri atau Deputi Bidang Administrasi atas nama Menteri atau Sekretaris Utama atas nama Pimpinan Lembaga.

2. Tugas dan Tanggung Jawab Penyusunan Renja dan RKA KL

Pihak yang terlibat didalam proses penyusunan Renja K/L serta tugas dan tanggung jawabnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.

Tabel 2. Tugas dan Tanggung Jawab

No.	Pihak yang Terlibat	Tugas & Tanggung Jawab
1	Kepala Biro Perencanaan K/L	<p>Bertanggung jawab penuh serta memastikan Renja K/L yang dikirimkan (submit) adalah benar (valid);</p> <p>Melakukan submit Renja K/L dalam sistem informasi Krisna; dan</p> <p>Menugaskan 1 (satu) orang staf Biro Perencanaan K/L sebagai admin.</p>
2	Admin Biro Perencanaan K/L	<p>Membuat user tambahan bagi unit kerja terkait dan menjamin keamanan penggunaannya; dan</p> <p>Mengkoordinasikan pengumpulan data dan informasi bagi penyusunan Renja K/L.</p>
3	Staf Biro Perencanaan K/L	Melakukan input dan mengubah data seluruh unit kerja Renja K/L.
4	User Kementerian/ Lembaga	Melakukan input data Renja K/L untuk setiap unit kerja (Eselon I dan Eselon III) yang menjadi tanggung jawabnya.
5	Direktorat di Kementerian PPN/ Bappenas yg menjadi Mitra K/L	<p>Melakukan penelaahan terhadap Renja K/L yang dikirimkan (submit) oleh K/L yang menjadi mitra kerjanya sesuai hasil koordinasi;</p> <p>Melakukan validasi (Approve/Reject/No Action) terhadap Renja K/L yang telah di telaah dalam</p>

		Sistem Informasi KRISNA; dan Melakukan usulan (request) untuk membuka Sistem Informasi sesuai dengan batas waktu yang telah ditentukan.
6	Direktorat Anggaran-DJA, Kemenkeu yang menjadi Mitra K/L	Memastikan Renja K/L yang dikirimkan direktorat mitra K/L di Kementerian PPN/Bappenas telah lengkap, sebelum dikirimkan ke Kementerian Keuangan sebagai dasar penyusunan RKA-K/L; Mengkoordinasikan keseluruhan proses penyusunan, penyesuaian, dan revisi terkait sistem informasi Renja K/L; dan Membuka atau mengunci sistem informasi sesuai dengan kewenangan.
7	Direktorat Sistem dan Prosedur Pendanaan Pembangunan, Kementerian PPN/ Bappenas	
8	Direktorat Sistem Penganggaran, DJA, Kementerian Keuangan	

Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran, Kemenkeu (diolah)

3. Penyediaan Anggaran Dalam Rangka Pencapaian Tujuan

a. Penetapan Pagu Indikatif

Penetapan Arah Kebijakan dan Prioritas Penganggaran yang dilakukan oleh kementerian/lembaga adalah:

- 1) Menggulirkan prakiraan Maju Tahun I;
- 2) Memutakhirkan Angka Dasar berdasarkan kebijakan tahun berjalan; Evaluasi Kinerja tahun sebelumnya; dan Proyeksi asumsi dasar ekonomi makro;
- 3) Menyusun Inisiatif baru/usulan keluaran (output) baru.

Bappenas dan Kementerian Keuangan melakukan:

- a) Mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sedang berjalan;
- b) Mengkaji usulan inisiatif baru/keluaran (output) baru;
- c) Penyesuaian baseline;
- d) Memperhatikan kapasitas fiskal.

b. Renja K/L dan Rancangan Awal RKP

Setelah Trilateral Meeting maka selanjutnya Kementerian/Lembaga melakukan finalisasi Rencana Kerja K/L (Renja K/L) untuk selanjutnya digunakan untuk menyempurnakan Rancangan Awal RKP yang dikoordinasikan oleh Bappenas. Dari Renja K/L oleh Kementerian Keuangan digunakan untuk penyusunan rincian pagu sebagai bahan pembicaraan pendahuluan RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

c. Penyusunan Pagu Anggaran

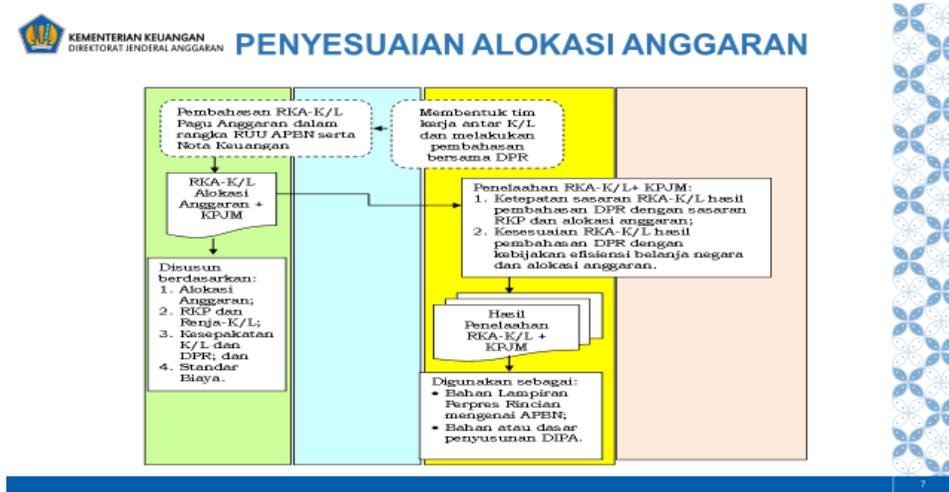
Kementerian/lembaga, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional melakukan trilateral meeting yaitu melakukan koordinasi terkait ketepatan pencapaian sasaran prioritas pembangunan dalam Renja K/L terhadap RKP (Rencana Kerja Pemerintah) dan Kesesuaian rancangan Renja K/L dengan kebijakan efisiensi dan efektivitas belanja Negara.

d. Penyesuaian Alokasi Anggaran

Setelah rencana kerja K/L disetujui maka selanjutnya rencana tersebut harus dikaitkan dengan alokasi anggaran untuk

mewujudkan rencana. Terkait dengan penyesuaian alokasi anggaran dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 10
Penyesuaian Alokasi Anggaran



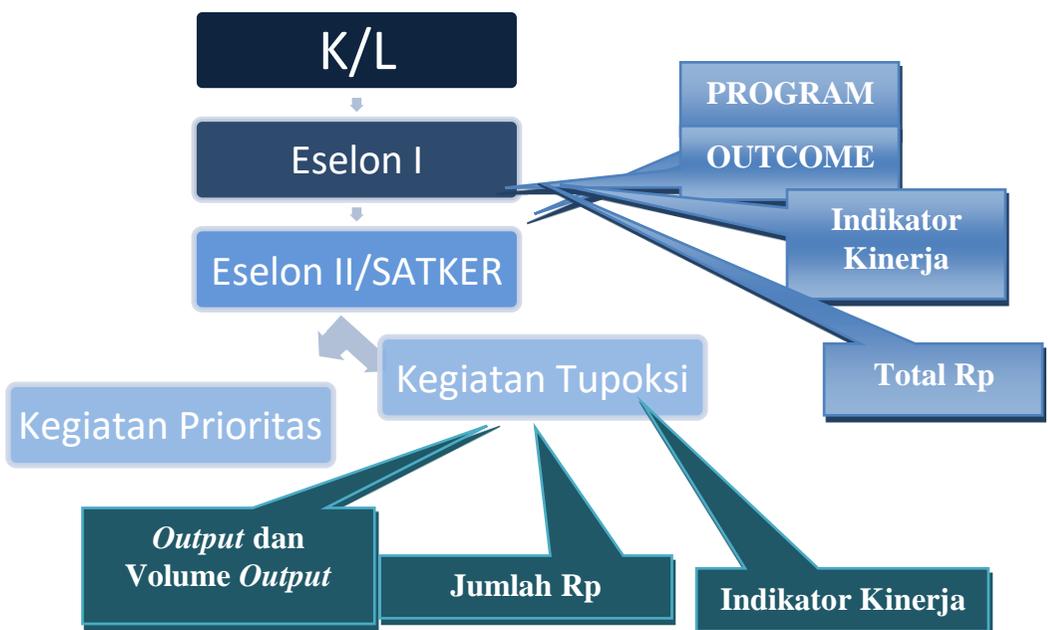
Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran, Kemenkeu

C. Penyusunan Anggaran Pada Satuan Kerja.

Satuan Kerja merupakan organisasi terkecil yang memiliki otoritas dalam penyusunan perencanaan, penganggaran dan penyusunan laporan keuangan dalam rangka mencapai tujuan. Satuan Kerja pada umumnya berada pada level eselon II atau III. Sebuah satuan kerja dipimpin oleh kepala satuan kerja atau Kepala Kantor yang bertanggung jawab atas ketercapaian tugas dan fungsi (tusi) organisasi dan dibantu oleh bidang atau seksi teknis sesuai dengan tusi satuan kerja tersebut. Dalam rangka pelaksanaan anggaran kepala Satuan Kerja merangkap menjadi Kuasa Pengguna Anggaran yang bertanggungjawab terhadap penggunaan anggaran untuk mencapai tujuan atau tusi teknis dari organisasi tersebut. Dalam rangka mengelola anggaran pada satuan kerja agar anggaran

tersebut mampu mendukung pencapaian tujuan/fungsi teknis Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dibantu oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penandatanganan SPM (PPSPM) dan Bendahara.

Dalam menyusun rencana kerja tingkat satuan kerja harus memperhatikan Rencana Kerja dari Kementerian/Lembaga dan selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk mengajukan anggaran bagi ketercapaian tujuan organisasi. Berdasarkan pagu indikatif K/L membagi perkiraan alokasi anggaran untuk masing-masing Satuan Kerja. Besaran alokasi anggaran tersebut disesuaikan dengan rencana kerja yang hendak dilakukan oleh Satker. Selain itu juga memperhatikan kebutuhan anggaran dasar (*baseline*) masing-masing satker dan *new inisiatif* dari satuan kerja tersebut. Berdasarkan rencana kerja, alokasi pagu per satker selanjutnya Satker menyusun RKA Satker (lebih populer disebut RKA KL untuk masing-masing satker). Dalam dokumen ini dimuat Rencana Kerja Satker (beserta output dan indikator capaian) serta Anggaran yang dibutuhkan untuk mewujudkan rencana kerja tersebut.



Gambar 11. Penerapan Penganggaran Level K/L

Penyusunan rencana kerja (target, output dan indikator capaian) idealnya melibatkan seluruh bidang/seksi teknis yang ada pada sebuah satuan kerja dan selanjutnya terkait teknis penyusunan dokumen keuangan dikoordinasikan oleh bagian keuangan. Dokumen yang harus dibuat oleh Satuan Kerja terkait dengan perencanaan dan penganggaran adalah sebagaimana di bawah ini.

1. Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL)

Terminologi RKA KL pada prinsipnya adalah rencana kerja dan kebutuhan anggaran untuk level Kementerian/Lembaga (K/L). RKA KL ini merupakan gabungan dari rencana kerja dan anggaran dari level yang lebih rendah yaitu Eselon I atau Unit Organisasi (RKA UO). Selanjutnya RKA UO merupakan gabungan dari satuan organisasi terkecil (Eselon 2 atau eselon 3) yaitu Rencana Kerja dan Anggaran Satker (RKA Satker). Namun dalam prakteknya sering sekali RKA level satker maupun level UO disebut dengan nama generik RKA KL.

Dalam penyusunan RKA KL, Kementerian/Lembaga dan satuan kerja memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pagu Indikatif adalah ancar-ancar anggaran yang diberikan kepada Kementerian/Lembaga sebagai pedoman dalam penyusunan Renja K/L;
- b. Pagu Anggaran Kementerian selanjutnya disebut Pagu Anggaran K/L adalah batas tertinggi anggaran yang dialokasikan kepada Kementerian/Lembaga dalam rangka penyusunan RKA-K/L;
- c. Alokasi Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang selanjutnya disebut Alokasi Anggaran K/L adalah batas tertinggi

anggaran pengeluaran yang dialokasikan kepada Kementerian/ Lembaga berdasarkan hasil pembahasan Rancangan APBN yang dituangkan dalam berita acara hasil kesepakatan pembahasan rancangan APBN antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat;

- d. Kinerja adalah prestasi kerja berupa keluaran dari suatu kegiatan atau hasil dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Dalam menyusun RKA-K/L mengacu pada pedoman umum RKA-K/L harus diupayakan seefektif dan seefisien mungkin yang meliputi:

- a. Pendekatan sistem penganggaran, terdiri atas:
 - 1) penganggaran terpadu;
 - 2) penganggaran berbasis Kinerja; dan
 - 3) kerangka pengeluaran jangka menengah.
- b. Klasifikasi anggaran atau pembagian anggaran yang terdiri atas:
 - 1) klasifikasi organisasi (menunjukkan bagian masing-masing organisasi);
 - 2) klasifikasi fungsi (menunjukkan alokasi anggaran berdasarkan fungsi-fungsi pemerintah seperti layanan umum, ekonomi, agama, lingkungan hidup dll)
 - 3) klasifikasi jenis belanja (seperti jenis belanja pegawai, barang, modal, bantuan social dll).
- c. Instrumen RKA-K/L

Sebagai perwujudan implementasi dokumen anggaran berbasis Kinerja maka instrumen RK KL pada hakikatnya

merupakan instrumen Anggaran Berbasis Kinerja yang terdiri terdiri atas:

- 1) indikator Kinerja (menunjukkan indikator untuk mengukur ketercapaian kinerja);
- 2) standar biaya (menunjukkan penggunaan satuan biaya yang dipergunakan);
- 3) evaluasi Kinerja (alat untuk mengukur dan menilai ketercapaian kinerja dan tindak lanjut untuk perbaikan pada penganggaran berikutnya).

d. Dokumen Pendukung RKA KL

RKA-K/L yang disusun sebagaimana harus dilengkapi dengan dokumen pendukung berupa *term of reference* (TOR) atau Kerangka Acuan Kerja dan Rincian anggaran biaya (RAB) dan dokumen terkait lainnya.

2. *Term of Reference* (TOR) atau Kerangka Acuan Kerja (KAK)

TOR (*Term of Reference*) atau Kerangka Acuan Kerja adalah Dokumen yg memberikan gambaran umum dan penjelasan mengenai output yang akan dicapai sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja yg memuat latar belakang, penerima manfaat, strategi pencapaian, waktu pencapaian, dan biaya yang diperlukan. Dokumen perencanaan kegiatan tersebut berisi penjelasan/keterangan mengenai apa (*what*), mengapa (*why*), siapa (*who*), kapan (*when*), di mana (*where*), bagaimana (*how*), dan berapa perkiraan biayanya suatu kegiatan/*output*. Substansi dokumen TOR/KAK adalah menjawab:

- a. *What*: Menjelaskan deskripsi kegiatan, nama kegiatan, output yang dihasilkan oleh kegiatan tersebut

- b. *Why*: Menjelaskan mengapa kegiatan tersebut dilaksanakan hubungan dengan tuisi dan program sehingga kegiatan tersebut layak dilaksanakan;
- c. *When*: Menjelaskan kapan kegiatan akan dilaksanakan;
- d. *Who*: Menjelaskan siapa yang bertanggung jawab atas kegiatan tersebut;
- e. *Where*: Di mana lokasi kegiatan tersebut dilaksanakan;
- f. *How*: Menjelaskan bagaimana kegiatan tersebut dilaksanakan sehingga output dapat terwujud;
- g. *How Much*: Menjelaskan berapa dana yang dibutuhkan untuk menghasilkan output yang ditetapkan.

3. Rincian Anggaran Biaya (RAB)

RAB adalah suatu dokumen yang berisi tahapan pelaksanaan, rincian komponen-komponen masukan dan besaran biaya dari setiap komponen suatu kegiatan. Fungsi RAB adalah: Informasi rincian perkiraan komponen biaya yang dibutuhkan dalam TOR, Mengidentifikasi komponen biaya utama dan pendukung suatu output dalam TOR dan Alat untuk menghitung total biaya yang diperlukan atas suatu output dalam TOR.

4. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)

Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran yang selanjutnya disingkat DIPA adalah dokumen pelaksanaan anggaran yang disusun oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran. Dalam rangka pelaksanaan APBN, Pengguna Anggaran menyusun DIPA menurut bagian anggaran yang dikuasainya. DIPA disusun berdasarkan

Keputusan Presiden mengenai Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat atau DHP RDP BUN. DIPA berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan dari Menteri Keuangan.

DIPA terdiri atas:

- a. DIPA Induk merupakan akumulasi dari DIPA per Satker yang disusun oleh PA menurut Unit Eselon I Kementerian Negara/Lembaga;
- b. DIPA Petikan. merupakan DIPA per Satker yang dicetak secara otomatis melalui sistem. digunakan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan Satker dan pencairan dana/pengesahan bagi Bendahara Umum Negara/Kuasa Bendahara Umum Negara yang merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dari DIPA Induk. DIPA petikan terdiri dari:
 - 1) lembar Surat Pengesahan DIPA Petikan (SP DIPA Petikan);
 - 2) halaman I memuat Informasi Kinerja dan Sumber Dana yang terdiri dari: halaman I A mengenai Informasi Kinerja; dan halaman I B mengenai Sumber Dana;
 - 3) halaman II memuat Rincian Pengeluaran;
 - 4) halaman III memuat Rencana Penarikan Dana dan Perkiraan Penerimaan; dan
 - 5) halaman IV memuat Catatan.

D. Peran Pejabat Administrator

Kepala kantor/pejabat eselon III harus memperhatikan DIPA dan alokasi anggaran bagi satuan kerja atau bagian yang menjadi tanggung jawabnya. Pejabat administrator harus memastikan output dan kinerja yang termuat dalam DIPA apakah telah sesuai dengan output/kinerja

yang harus dihasilkan sesuai dengan kontrak kinerja atau IKU organisasi yang dibebankan pada satuan kerja/unit yang dipimpinnya. Pejabat administrator harus memastikan kecukupan anggaran dan kesesuaian anggaran dengan rencana kerja dan kebutuhan proses untuk menghasilkan *output* atau kinerja organisasi. Pejabat administrator juga bertanggungjawab dan menyusun strategi agar penggunaan anggaran untuk mencapai kinerja dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Apabila ada ketidaksesuaian maka segera diajukan revisi (dalam batas aturan yang dimungkinkan).

E. Case Study dan Latihan

Pengadaan Perangkat Genset pada satuan kerja 'X' Sebesar Rp1.582.900.000,00 Pada tahun 2019 yang dilaksanakan oleh PT "Y" sesuai kontrak Nomor zzz tanggal 1 Desember 2019 senilai Rp1.582.900.000,00. Hasil pengadaan telah diserahkan sesuai BAST Nomor xyz tanggal 23 Desember 2019 dan telah dibayar lunas melalui SP2D Nomor 123xxx tanggal 29 Desember 2016. Genset yang telah diserahkan tersebut ternyata tidak dapat dipergunakan oleh satuan kerja yang bersangkutan. Hasil pemeriksaan dokumen Berita Acara Serah Terima (BAST) menunjukkan masing-masing genset telah diterima di masing-masing unit instansi, namun sampai dengan pertengahan tahun 2017 belum dapat dipergunakan.

Genset yang diserahkan kepada satuan kerja tersebut dalam **kondisi tanpa instalasi perangkat**, karena tidak ada biaya instalasi maka genset tidak dapat digunakan dalam menunjang keperluan kantor. Selain itu Genset tersebut memerlukan tempat khusus dan tempat untuk

menaruh gensek terlupa tidak dialokasikan anggarannya. Dengan demikian gensek tidak dapat digunakan sejak tanggal penyerahan.

Diskusikan:

- 1) Apa efek dari pengadaan barang seperti tersebut di atas?
- 2) Apa yang menyebabkan terjadinya kondisi tersebut?
- 3) Bagaimana cara untuk menghindari agar hal tersebut tidak terulang?
- 4) Identifikasi kondisi “kesalahan” sejenis yang mungkin terjadi pada instansi Saudara.

F. Soal Pilihan Ganda

1. Proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia adalah...
 - a. Perencanaan
 - b. Penganggaran
 - c. Pelaporan
 - d. Pelaksanaan.
2. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJM) adalah dokumen perencanaan untuk periode
 - a. 20 tahun;
 - b. 25 tahun;
 - c. 15 tahun;
 - d. 10 tahun;
3. Konsep atau pendekatan yang digunakan dalam penyusunan perencanaan adalah
 - a. Minimalis model

- b. Accountability Model
 - c. Role Model
 - d. Logic Model
4. Berikut ini yang merupakan dokumen perencanaan adalah
- a. RKA-K/L
 - b. Renja-K/L
 - c. POK
 - d. DIPA
5. Dokumen Rencana Kerja Pemerintah adalah rencana pemerintah untuk Periode..., dan untuk pendanaan bagi terwujudnya rencana tersebut dimuat dalam dokumen....
- a. Tahunan, RKA KL;
 - b. 5 tahunan, DIPA;
 - c. Tahunan, APBN;
 - d. Tahunan, RKA KL.
6. Salah satu dokumen perencanaan nasional adalah
- a. DIPA
 - b. RKA-K//L
 - c. Rencana Kerja Pemerintah
 - d. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
7. Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) bertujuan antara lain (Kecuali):
- a. Perencanaan dan penganggaran lebih tepat sasaran dan fleksibel;
 - b. Penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja;
 - c. Peningkatan informasi kinerja pada dokumen anggaran;
 - d. Meningkatkan Penambahan Anggaran.

8. *Policy Tool* yang dirumuskan oleh Kementerian dalam menjabarkan prioritas pembangunan nasional, yang dilaksanakan oleh satu atau lebih Unit Eselon I adalah...
 - a. Kegiatan;
 - b. Program;
 - c. Fungsi;
 - d. Outcome.
9. Aktivitas yang dilaksanakan oleh unit untuk menghasilkan keluaran dalam rangka mendukung terwujudnya outcome dan dapat bersifat lintas unit eselon II, lintas unit eselon I atau bahkan bersifat lintas K/ disebut....
 - a. Kegiatan;
 - b. Proyek;
 - c. Program;
 - d. Komponen
10. Agar tercapai efektivitas dalam penganggaran maka harus terlihat hubungan yang erat antara aktivitas dan anggaran yang dibutuhkan dengan:
 - a. output yang ingin dicapai;
 - b. input yang dibutuhkan;
 - c. komponen yang dihasilkan;
 - d. detail anggaran
11. Output dibedakan menjadi.....
 - a. Output Program, Output Kegiatan dan Rincian Output/RO
 - b. Output Kegiatan, Klasifikasi Rincian Output/KRO dan Rincian Output/RO

- c. Output Program, Klasifikasi Rincian Output/KRO dan Rincian Output/RO
 - d. Output Program, Klasifikasi Rincian Output/KRO dan Output Kegiatan
12. Kelompok/kumpulan produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa barang (barang infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan adalah...
- a. Klasifikasi Rincian Output;
 - b. Rincian Output;
 - c. Outcome;
 - d. Input
13. Pada tahap perencanaan, perhitungan besar kebutuhan belanja modal yang diperlukan oleh satuan kerja tercermin pada dokumen:
- a. POK;
 - b. DIPA;
 - c. APBN;
 - d. TOR/RAB.
14. Penganggaran Terpadu diterapkan antara lain dengan menentukan klasifikasi yaitu:
- a. Klasifikasi rutin, klasifikasi pembangunan, dan klasifikasi jenis belanja (ekonomi);
 - b. Klasifikasi organisasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi jenis belanja (ekonomi);

- c. Klasifikasi investasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi jenis belanja (ekonomi);
 - d. Klasifikasi Organisasi, klasifikasi fungsi, dan klasifikasi operasional
15. Kerangka kerja yang secara eksplisit menunjukkan keterkaitan antara kedisiplinan pengeluaran pemerintah dengan keterbatasan anggaran (*budget constraint*) adalah pendekatan penganggaran
- a. Medium Term Expenditure Framework
 - b. Performance Based Budgeting
 - c. Programme Budgeting
 - d. Unified Budgeting
16. Pendekatan dalam sistem penganggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara anggaran yang dialokasikan dengan prestasi kerja atau kinerja yang diharapkan berupa keluaran (output) dan hasil (outcome), termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil adalah....
- a. Medium Term Expenditure Framework
 - b. Performance Based Budgeting
 - c. Programme Budgeting
 - d. Unified Budgeting
17. Dalam penganggaran seorang KPA idealnya fokus dalam mengendalikan:
- a. Output, proses dan efisiensi input;
 - b. Outcome, program dan aktivitas;
 - c. Dampak, outcome dan efektivitas;
 - d. Outcome, komponen dan efisiensi input

18. Kelompok/kumpulan produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa barang (barang infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan adalah....
 - a. Klasifikasi Rincian Output (KRO)
 - b. Klasifikasi Rincian Input (KRI)
 - c. Outcome;
 - d. Rincian Output (RO)
19. Semua kegiatan instansi pemerintah dalam APBN yang disusun harus dilaksanakan secara terpadu sehingga tercapai efisiensi dan terwujud kejelasan penanggung jawab terkait kegiatan tersebut, hal ini merupakan perwujudan pendekatan penganggaran....
 - a. Unified Budget
 - b. Performance Based Budgeting
 - c. Line Item Budget
 - d. General Budget
20. Agar penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) dapat dioperasionalkan, PBK menggunakan tiga instrumen yaitu:
 - a. Indikator Biaya, Standar Kinerja; Evaluasi Kinerja;
 - b. Indikator Kinerja, Standar Biaya; Evaluasi Biaya;
 - c. Indikator Kinerja, Standar Biaya; Evaluasi Kinerja;
 - d. Indikator Biaya, Standar Belanja; Evaluasi Kinerja;
21. Bentuk nyata pelaksanaan kebijakan fiskal yang dilakukan pemerintah adalah dokumen....
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
 - b. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah;

- c. Rencana Kerja Pemerintah;
 - d. Rencana Pemerintah Jangka Panjang.
22. Pengelolaan anggaran pemerintah untuk mempengaruhi suatu perekonomian, termasuk kebijakan perpajakan adalah
- a. Kebijakan Moneter;
 - b. Kebijakan Anggaran;
 - c. Kebijakan Perpajakan;
 - d. Kebijakan Fiskal.
23. Fungsi kebijakan fiskal antara lain (kecuali):
- a. Alokasi;
 - b. Stabilisasi;
 - c. Koordinasi.
 - d. Distribusi.
24. Dalam penyusunan APBN, ada beberapa indikator ekonomi makro yang digunakan sebagai dasar perhitungan, yaitu ...(kecuali)
- a. pertumbuhan ekonomi;
 - b. tingkat inflasi;
 - c. nilai tukar rupiah;
 - d. suku bunga Surat Perbendaharaan Negara 1 tahun
25. Komponen Utama dalam APBN antara lain adalah... (kecuali)
- a. Pendapatan;
 - b. Belanja;
 - c. Pembiayaan;
 - d. Target Defisit.
26. Secara garis besar siklus atau tahapan penyusunan APBN dapat dimulai dengan...
- a. Penetapan Pagu Indikatif;

- b. Penetapan Pagu Anggaran;
 - c. Penetapan Pagu APBN;
 - d. Penetapan Alokasi Anggaran.
27. Kesiapan pelaksanaan kegiatan pada satuan kerja antara lain meliputi tersedianya dokumen ... (kecuali)
- a. Kerangka Acuan Kerja (KAK);
 - b. Rencana Anggaran Biaya (RAB);
 - c. *Feasibility Study* (F/S);
 - d. Laporan Keuangan Pemerintah.
28. Batas tertinggi anggaran yang dialokasikan kepada Kementerian/Lembaga dalam rangka penyusunan RKA-K/L disebut juga....
- a. Pagu Anggaran;
 - b. Pagu Indikatif;
 - c. Pagu Sementara;
 - d. Alokasi Anggaran
29. Dokumen yg memberikan gambaran umum dan penjelasan mengenai output yang akan dicapai sesuai dengan tugas dan fungsi satuan kerja yg memuat latar belakang, penerima manfaat, strategi pencapaian, waktu pencapaian, dan biaya yang diperlukan
- a. TOR (*Term of Reference*) atau Kerangka Acuan Kerja;
 - b. DIPA;
 - c. POK
 - d. RAB.
30. Dokumen yang berisi tahapan pelaksanaan, rincian komponen-komponen masukan dan besaran biaya dari setiap komponen suatu kegiatan adalah...

- a. TOR;
- b. KAK;
- c. DIPA;
- d. RAB.

BAB V

PELAKSANAAN ANGGARAN NEGARA

Indikator :

Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 4 ini, peserta diharapkan mampu:

- Menjelaskan Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
- Menjelaskan Organisasi Pengelola Keuangan Satuan Kerja
- Menerangkan Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan
- Menguraikan Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja

A. Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan perencanaan keuangan pemerintah untuk jangka waktu satu tahun yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.* Adanya persetujuan DPR menjadikan APBN harus berupa produk hukum, yaitu undang-undang. Hal ini tidak lepas dari amanat Pasal 23 UUD 1945 yang menyebutkan:

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan

Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

DPR memiliki hak untuk menyetujui ataupun menolak rancangan anggaran yang diajukan oleh Presiden (hak budget). Hal ini tidak lepas dari pemikiran dan tujuan anggaran diperuntukkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

APBN memuat rencana keuangan untuk semua kementerian dan lembaga (pemerintah pusat), sementara itu yang melaksanakan kegiatan anggaran adalah setiap kementerian dan lembaga di bawah Presiden. Undang-Undang APBN tidak merinci alokasi anggaran di setiap kementerian dan lembaga. Rincian anggaran untuk kementerian dan lembaga dituangkan dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran. Untuk lingkup Pemerintah Pusat, dokumen ini disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). DIPA disusun berdasarkan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga (RKAKL) sehingga terdapat kesinambungan antara perencanaan dan pelaksanaan anggaran. DIPA memiliki fungsi penting untuk:

- 1) Menyusun perencanaan pelaksanaan anggaran;
- 2) Sebagai dasar kementerian/lembaga melaksanakan kegiatan;
- 3) Sebagai dasar pembayaran anggaran belanja negara;
- 4) Sebagai acuan untuk melaksanakan auditor, baik oleh auditor internal maupun oleh auditor eksternal.

Tanpa DIPA, semua satuan kerja di kementerian/lembaga tidak dapat melaksanakan anggaran, baik pelaksanaan kegiatan maupun pembayarannya. Dengan demikian, DIPA harus terbit sebelum tahun anggaran dimulai.

DIPA Kementerian Lembaga dirinci menjadi DIPA Satuan Kerja (Satker) sehingga pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan oleh Satker bersangkutan sehingga DIPA Kementerian Lembaga terdiri: 1) DIPA Induk, dan 2) DIPA Petikan. DIPA merupakan akumulasi dari DIPA per Satker yang disusun oleh Kementerian/Lembaga. Sedangkan DIPA Petikan adalah DIPA per Satker yang dicetak secara otomatis melalui sistem yang telah ditetapkan. Petikan menjadi dasar pelaksanaan kegiatan Satker dan pembayaran tagihan anggaran. DIPA Petikan juga menjadi dasar bagi Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara selaku Kuasa Bendahara Umum Negara untuk menguji dan mencairkan perintah bayar yang diterbitkan oleh satker kementerian/lembaga.

DIPA terdiri dari beberapa halaman untuk memudahkan membaca dan melaksanakannya. DIPA Induk terdiri atas:

1. lembar Surat Pengesahan DIPA Induk (SP DIPA Induk);
2. halaman I memuat Informasi Kinerja dan Anggaran Program;
3. halaman II memuat Rincian Alokasi Anggaran per Satker; dan
4. halaman III memuat Rencana Penarikan Dana dan Perkiraan Penerimaan.

Sedangkan DIPA Petikan (untuk satuan kerja) terdiri atas:

1. lembar Surat Pengesahan DIPA Petikan (SP DIPA Petikan);
2. halaman I memuat Informasi Kinerja dan Sumber Dana yang terdiri dari:
 - a. halaman IA mengenai Informasi Kinerja; dan

- b. halaman IB mengenai Sumber Dana;
3. halaman II memuat Rincian Pengeluaran;
4. halaman III memuat Rencana Penarikan Dana dan Perkiraan Penerimaan; dan
5. halaman IV memuat Catatan.

Seluruh halaman dalam DIPA merupakan informasi yang saling berkaitan dan menjadi satu kesatuan.

Jenis belanja yang secara umum terdapat dalam DIPA satker kementerian/lembaga adalah:

1. Belanja Pegawai (51);
2. Belanja Barang dan Jasa (52);
3. Belanja Modal (53);

Untuk kementerian tertentu yang melayani bantuan sosial juga terdapat belanja Belanja Bantuan Sosial (57).

Rincian alokasi setiap belanja tersebut terdapat pada halaman II DIPA. Pada halaman ini berbagai informasi tentang program, sub program, kegiatan, sub kegiatan, klasifikasi rincian output (KRO), pagu anggaran, dan sebagainya. Sebagai gambaran, di bawah ini adalah tabel yang termuat dalam halaman II DIPA Petikan.

Kode	Uraian	Belanja				Jumlah Seluruh	Lokasi KPPN	Cara Penarikan/ Register
		Pega wai (51)	Baran g (52)	Mod al (53)	Bantu an Sosial (57)			
1	2	3	4	5	6	7	8	9

Uraian nama satuan kerja								
Uraian rumusan program								
Uraian rumusan kegiatan								
Uraian rumusan KRO								
Uraian lokasi kegiatan								
Uraian sumber dana								
Jumlah								

Sumber: Perdirjen Anggaran No. 6 Tahun 2021

Jumlah atau alokasi anggaran termuat pada kolom 3, 4, 5, dan 6 dalam ribuan rupiah. Alokasi anggaran tersebut disebut dengan istilah *pagu anggaran*. Angka tersebut tidak dapat dilampaui, kecuali untuk belanja pegawai.

Sebagai dokumen rencana keuangan satuan kerja, DIPA masih memiliki ruang untuk dilakukan revisi . Hal ini dimaksudkan agar DIPA

tidak menjadi dokumen yang kaku sehingga sulit dilaksanakan di lapangan. Sementara itu, proses revisi yang harus disampaikan kepada Kementerian Keuangan dimaksudkan agar kegiatan yang dilaksanakan kementerian/lembaga tetap terkendali dan tidak terlalu mudah untuk diubah sehingga mengurangi fungsi DIPA sebagai dokumen rencana keuangan yang baik. Revisi DIPA tidak hanya menyangkut pagu anggaran tetapi juga informasi lain yang terdapat dalam DIPA. Secara keseluruhan, revisi DIPA dibedakan menjadi:

1. Revisi Anggaran dalam hal Pagu Anggaran berubah, yaitu merupakan perubahan rincian anggaran yang disebabkan oleh penambahan atau pengurangan pagu belanja bagian anggaran Kementerian/Lembaga dan/atau Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara (BA BUN), termasuk pergeseran rincian anggarannya;
2. Revisi Anggaran dalam hal Pagu Anggaran tetap, yaitu perubahan rincian belanja bagian anggaran Kementerian/Lembaga dan/atau BA BUN yang dilakukan dengan pergeseran rincian anggaran dalam satu Program yang sama atau antar-Program dalam satu bagian anggaran Kementerian/Lembaga dan/atau pergeseran anggaran antar sub bagian anggaran dalam BA BUN yang tidak menyebabkan penambahan atau pengurangan pagu belanja dan pagu pengeluaran pembiayaan;
3. Revisi administrasi, yaitu revisi yang disebabkan oleh koreksi administrasi, perubahan rumusan yang tidak terkait dengan anggaran, dan/atau revisi lainnya yang ditetapkan sebagai revisi administrasi.

Kewenangan untuk melakukan revisi bergantung pada item informasi yang direvisi. Untuk DIPA Petikan (Satker), revisi dapat dilakukan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) satker bersangkutan sesuai dengan kewenangannya dan/atau Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan/atau Direktorat Jenderal Anggaran). Revisi yang menjadi kewenangan KPA adalah:

1. Pergeseran anggaran antar Rincian Output (RO) dalam Klasifikasi Rincian Output (KRO) yang sama dan/atau antar-KRO dalam Program Dukungan Manajemen yang sama sepanjang untuk memenuhi kekurangan belanja pegawai operasional.
2. Penambahan/perubahan akun beserta alokasi anggarannya dalam RO yang sama sepanjang anggaran RO tetap.

Revisi oleh KPA di atas dilakukan sepanjang: a) tidak mengubah satuan dan volume RO, jenis belanja kecuali untuk memenuhi kekurangan Belanja Pegawai Operasional, sumber dana, dan Pagu Anggaran Satker, dan b) dilakukan dengan memperhatikan hasil revidi APIP K/L atas RKA-K/L. Revisi DIPA oleh KPA ini dilakukan dengan mengubah Petunjuk Operasional Kegiatan (POK) yang ditetapkan oleh KPA, serta mengubah arsip data komputer RKA-K/L berkenaan dengan menggunakan Sistem Aplikasi. Untuk melakukan pemutakhiran data POK, KPA melakukan pengunggahan dan persetujuan atas usulan revisi POK melalui Sistem Aplikasi. Apabila KPA belum memiliki kewenangan untuk mengakses Sistem Aplikasi yang ditentukan, maka KPA mengajukan permohonan pemutakhiran data POK kepada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan dalam rangka proses penyamaan data DIPA Petikan. Untuk Revisi DIPA yang di luar kewenangan KPA, maka disampaikan

usulan/permohonannya ke Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan.

B. Organisasi Pengelola Keuangan Satuan Kerja

APBN menyediakan anggaran untuk setiap kementerian/lembaga, termasuk satuan kerja yang ada di kementerian/lembaga. DIPA merupakan komitmen pemerintah untuk mendanai kegiatan operasional dan layanan satker kementerian/lembaga selama satu tahun anggaran. Selain untuk mendukung operasional satuan kerja kementerian/lembaga, sejumlah dana yang telah disediakan dalam DIPA diharapkan juga dapat memberikan pengaruh positif terhadap perekonomian nasional dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kegiatan yang ditetapkan dalam DIPA harus dilaksanakan oleh satker sehingga perlu ditetapkan pihak-pihak yang bertugas dan bertanggung jawab untuk mengelolanya dengan baik. Sebagai sebuah organisasi, satuan kerja kementerian/lembaga tidak akan mampu mengambil keputusan apapun apabila tidak terdapat orang yang menggerakkan organisasi tersebut. Demikian juga dengan dana yang disediakan di dalamnya, tidak akan berarti apabila tidak ada pejabat yang diberi tugas mengelolanya. Untuk itu, peraturan perundangan di bidang keuangan negara telah menentukan bentuk organisasi pengelola anggaran tersebut.

Pada hakikatnya, keuangan negara merupakan milik rakyat. Hal ini sejalan dengan bentuk negara Indonesia sebagai negara republik, semua sumber daya dalam negara berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Di samping itu, secara nyata sumber daya keuangan negara dikumpulkan dari iuran-iuran rakyat yang

berupa penerimaan pajak, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan hibah. Sejalan dengan ketentuan dalam konstitusi (UUD 1945), Presiden sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan, maka penanggung jawab tertinggi dalam pengelolaan keuangan negara adalah Presiden. Presiden memperoleh mandat dari rakyat (melalui DPR) untuk mengelola anggaran dan kelak mempertanggungjawabkannya. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan negara, Presiden tidak bekerja sendirian. Kepala pemerintahan ini dibantu oleh para menteri yang membidangi urusan tertentu sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Organisasi pengelola keuangan negara di bawah presiden dibedakan menjadi dua kewenangan yang masing-masing dilaksanakan oleh menteri/pimpinan lembaga yang berbeda. Dua kewenangan tersebut adalah:

1. Kewenangan untuk menggunakan anggaran (disebut dengan Pengguna Anggaran)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, jabatan ini dipegang oleh pimpinan kementerian/lembaga. Secara yuridis, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mendefinisikan Pengguna Anggaran sebagai "*pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah*". Pemberian kewenangan oleh Presiden kepada pimpinan kementerian/lembaga dilakukan dalam rangka Presiden selaku kepala pemerintahan (kekuasaan eksekutif). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa "*Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan*

pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan". Organisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia ada yang berupa kementerian dan ada pula yang berupa lembaga pemerintahan ataupun lembaga negara. Kementerian (dan lembaga pemerintahan, misalnya BPS, LAN, BPKP, dan sebagainya) berada di bawah Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan sehingga semua menteri/pimpinan lembaga pemerintahan adalah pengguna anggaran. Namun, tidak demikian halnya dengan lembaga tinggi, misalnya MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KPU, dan KPK. Lembaga-lembaga tinggi ini tidak berada di bawah Presiden selaku Kepala Pemerintahan sehingga pimpinannya tidak boleh menjadi pengguna anggaran. Ketua ataupun anggota MPR, DPR, DPD, dan ketua lembaga tinggi negara lainnya tidak dibenarkan menjabat sebagai pengguna anggaran. Apabila mereka menjabat sebagai pengguna anggaran, maka sama halnya dengan mendudukan mereka di bawah Presiden, padahal para ketua lembaga tinggi negara tersebut secara konstitusional setingkat dengan Presiden. Selanjutnya, jabatan pengguna anggaran di lembaga-lembaga tinggi negara tersebut dijabat oleh pejabat pemerintahan tertingginya (sekretaris jenderal, sekretaris, ataupun panitera). Walaupun bekerja di lembaga tinggi negara, mereka berstatus Pegawai Negeri Sipil sehingga tetap menjalankan tugas pemerintahan yang berada di bawah kendali Presiden.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang

dipimpinnya, para menteri dan pimpinan lembaga memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/Pengguna Barang;
- c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
- d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang;
- e. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
- g. menggunakan barang milik negara;
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara;
- i. mengawasi pelaksanaan anggaran; dan
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.

Para pengguna anggaran berperan melaksanakan operasional program dan kegiatan anggaran sehingga peraturan perundangan di bidang keuangan memandangnya sebagai *chief operational officer* (COO). Para pengguna anggaran menjadi pimpinan dalam operasional pembangunan dan pemberian layanan kepada masyarakat. Untuk itu, mereka yang berwenang untuk merencanakan, melaksanakan, menguji tagihan, memerintahkan pembayaran, dan mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang dikelolanya.

Kewenangan pengguna anggaran selanjutnya didelegasikan kepada para pejabat di bawahnya dengan sebutan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). KPA adalah pimpinan instansi vertikal (satuan kerja) di kementerian/lembaga. Secara yuridis, setiap KPA bertanggung kepada Pengguna Anggaran sekalipun secara struktur organisasi ia berada di bawah sekretaris jenderal ataupun kepala kantor wilayah. Delegasi kewenangan penggunaan anggaran kepada setiap pejabat, baik eselon I, eselon II, eselon III, ataupun pejabat lainnya yang ditunjuk, dilakukan secara langsung dari Pengguna Anggaran. Dari sini dapat dipahami mengapa untuk semua pejabat di bawah menteri yang diberi wewenang menggunakan anggaran, apapun jabatannya, tetap disebut dengan Kuasa Pengguna Anggaran.

Setiap satuan kerja (satker) mendapatkan alokasi sejumlah dana untuk mendanai operasional tugas dan fungsinya selama satu tahun anggaran. Pimpinan satker (yang merupakan unsur pemerintahan/eksekutif) ditetapkan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Hal ini sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 yang menyebutkan:

- (1) Menteri/pimpinan lembaga selaku PA berwenang:
 - a. Menunjuk kepala satker yang berstatus Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan kegiatan kementerian negara/lembaga sebagai KPA; dan
 - b. Menetapkan pejabat perbendaharaan negara lainnya.
- (2) Penunjukan KPA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a bersifat *ex-officio*.

Sementara itu, pimpinan satker yang bukan merupakan unsur pemerintah (eksekutif) tidak diperkenankan menjadi KPA. Misalnya, pada

satker Pengadilan Negeri yang dipimpin oleh Ketua Pengadilan Negeri. Di satker ini, KPA-nya bukan ketua pengadilan, tetapi adalah panitera/sekretaris di pengadilan negeri bersangkutan. Ketua Pengadilan merupakan unsur yudikatif, bukan eksekutif sehingga tidak dapat menjadi KPA. Sedangkan untuk yang berupa kepolisian ataupun TNI, maka KPA-nya tetap kepala/komandan berkenaan. Meskipun mereka bukan PNS, mereka tetap berada dalam kewenangan eksekutif/pemerintahan. Status PNS sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a diatas lebih dimaksudkan pada tugas dan kewenangannya yang berada dalam lingkup eksekutif, bukan yudikatif, legislatif, ataupun konstitutif sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945.

Adapun tugas dan wewenang yang dimiliki KPA dalam pelaksanaan anggaran satker yang dipimpinnya, berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012, adalah sebagai berikut:

- a. menyusun Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA),
- b. menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara,
- c. menetapkan Pejabat Penandatanganan Surat Perintah membayar (PPSPM) untuk melakukan pengujian tagihan dan menerbitkan Surat Perintah membayar (SPM) atas beban anggaran belanja negara,
- d. menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan pengelola anggaran/keuangan,
- e. menetapkan rencana pelaksanaan kegiatan dan rencana penarikan dana,

- f. memberikan supervisi dan konsultasi dalam pelaksanaan kegiatan dan penarikan dana,
- g. mengawasi penatausahaan dokumen dan transaksi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dan anggaran, dan
- h. menyusun laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas-tugas di atas merupakan rincian lebih lanjut dari tugas yang diemban oleh Pengguna Anggaran. Tugas KPA tersebut tentunya memiliki cakupan yang lebih sempit daripada tugas seorang Pengguna Anggaran yang mencakup satu kementerian/lembaga.

Di bawah pimpinan satker selaku KPA terdapat beberapa pejabat pengelola anggaran, yaitu:

1) Pejabat Penandatanganan SPM (PP SPM)

Yaitu pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk melakukan pengujian atas permintaan pembayaran dan menerbitkan perintah pembayaran.

2) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)

Yaitu pejabat yang melaksanakan kewenangan PA/KPA untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran atas beban APBN.

3) Bendahara Pengeluaran

Yaitu orang yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang untuk keperluan Belanja Negara dalam pelaksanaan APBN pada kantor/Satker Kementerian Negara/Lembaga.

4) Bendahara Penerimaan

Yaitu orang yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kebendaharaan dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan pada kantor/satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga.

Organisasi pengelolaan keuangan di satuan kerja pemerintah pusat dapat diilustrasikan dengan gambar di bawah ini.



Gambar 12. Struktur Organisasi Pengelola Keuangan APBN di Satuan Kerja

Keseluruhan pejabat pengelola anggaran satker tersebut di atas (disebut juga dengan pejabat perbendaharaan) melaksanakan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab yang dimilikinya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pembagian kewenangan pengelolaan keuangan di bawah Kuasa Pengguna Anggaran menjadi beberapa pejabat ditujukan untuk mewujudkan saling uji (*checks and balances*) yang efektif sehingga penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan keuangan dapat dihindari. Selain pejabat perbendaharaan yang sudah disebutkan di atas, terdapat juga jabatan pendukung guna memperlancar pelaksanaan anggaran di suatu satker, yaitu:

- a. Petugas Pengelola Administrasi Belanja Pegawai (PPABP), yaitu pegawai yang diberi tugas dan tanggung jawab untuk mengelola pelaksanaan belanja pegawai.
- b. Pejabat pengadaan, yaitu pegawai yang diberi tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa dengan nilai tertentu (maksimal 200 juta untuk barang dan maksimal 100 juta untuk jasa konsultasi)¹
- c. Pembantu Bendahara Pengeluaran (jika diperlukan), yaitu pegawai yang diberi tugas membantu tugas bendahara dalam mengelola keuangan satker, misalnya sebagai kasir.
- d. Penguji tagihan, yaitu pegawai yang diberi tugas untuk melakukan pengujian terhadap tagihan atas beban belanja satker sebelum dilakukan pembayaran ataupun sebelum diterbitkannya SPM.
- e. Petugas akuntansi satker, yaitu pegawai yang diberi tugas untuk menyusun laporan keuangan satker dengan menggunakan mekanisme akuntansi sesuai dengan aplikasi yang disediakan oleh Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (BUN).

Setiap pejabat pengelola keuangan memiliki tugas dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selain untuk mewujudkan check and balance, terbaginya berbagai kewenangan pengelolaan keuangan dimaksudkan agar proses pengelolaan keuangan dan layanan kepada stakeholder menjadi lebih baik, transparan, dan akuntabel.

¹ Sesuai Perpres No. 16 Tahun 2018 j.o. No. 12 Tahun 2021 Tentang *Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

C. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Pengertian Penerimaan dan Pendapatan Negara

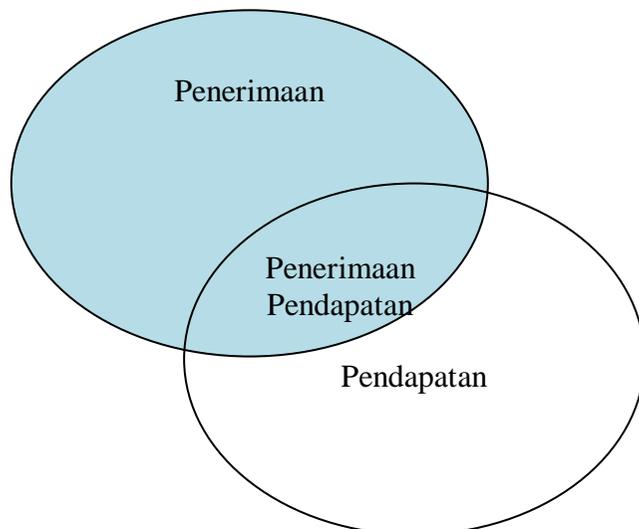
Penerimaan dan pendapatan negara kadang-kadang dipahami dengan pengertian yang sama oleh sebagian pihak. Padahal, keduanya memiliki pengertian yang berbeda. Penerimaan dan pendapatan tidak hanya berbeda dalam hal etimologi, tetapi juga berbeda dalam hal penggunaan dan hakikat pengertiannya dalam keuangan negara. Secara yuridis, sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penerimaan didefinisikan sebagai “*uang yang masuk ke kas negara*”. Dengan demikian, penerimaan negara tidak memperhatikan sumber uang yang masuk tersebut. Demikian juga dengan dampak dari masuknya uang ke kas negara. Semua uang yang masuk ke rekening kas negara dikatakan sebagai penerimaan negara. Bagaimana halnya apabila yang diterima oleh negara/pemerintah bukan berupa uang, tetapi berupa barang? Apakah barang yang diterima negara tersebut dapat dimasukkan sebagai penerimaan negara? Dengan tetap berpedoman pada ketentuan dalam Undang-Undang Keuangan Negara maka barang yang diterima negara tersebut tidak dapat dikatakan sebagai penerimaan negara. Walaupun demikian, barang yang diterima tersebut akan dicatat dengan nilai uang.

Berbeda halnya dengan pendapatan negara. Undang-Undang Keuangan Negara mendefinisikannya sebagai “*hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih*”. Dalam definisi ini telah disebutkan bahwa pendapatan negara adalah berupa “hak”. Hal ini berbeda dengan penerimaan yang dibatasi hanya berupa uang, tetapi semua hak negara yang menambah kekayaan bersih negara. Kendatipun demikian, hak tersebut harus dapat dinilai dengan uang sehingga dapat

ditatausahakan (dibukukan) sesuai dengan sistem pengelolaan keuangan yang berlaku. Masuknya pendapatan negara diakui (berakibat) bertambahnya nilai kekayaan bersih negara, hal ini berbeda dengan penerimaan negara yang belum tentu berakibat pada penambahan nilai kekayaan bersih negara.

Antara penerimaan negara dan pendapatan negara memang terdapat irisan pengertian. Uang yang masuk ke rekening kas negara dan berakibat pada bertambahnya nilai kekayaan bersih negara dapat dikatakan sebagai penerimaan negara sekaligus pendapatan negara. Dengan mengasumsikan pendapatan negara semuanya berupa uang, maka irisan pengertian antara pendapatan dan penerimaan digambarkan dengan himpunan di bawah ini.

Gambar 13
Perbedaan dan Irisan Pendapatan dan Penerimaan



Kata kunci untuk memahami penerimaan negara adalah *masuknya uang* ke rekening kas umum negara. Sedangkan kata kunci untuk memahami pendapatan negara adalah *bertambahnya kekayaan bersih negara* yang diakibatkan oleh pendapatan tersebut. Dengan demikian, apabila terdapat istilah penerimaan pendapatan, maka yang dimaksudkan adalah pendapatan negara yang sudah nyata-nyata masuk ke rekening kas negara. Dewasa ini, Pemerintah telah menggunakan akrual basis dalam akuntansinya sehingga sangat dimungkinkan adanya pengakuan terhadap masuknya pendapatan yang belum diikuti dengan masuknya uang pendapatan negara tersebut ke rekening kas umum negara.

1. Jenis Pendapatan Negara

Pendapatan negara menjadi penopang utama untuk mendanai semua belanja dalam APBN. Pendapatan negara akan disandingkan dengan “belanja” guna mengetahui besarnya *surplus* ataupun *defisit* anggaran. Apabila selisih antara pendapatan dan belanja bernilai positif, maka anggaran tersebut mengalami surplus. Sebaliknya, apabila selisih tersebut bernilai negatif, maka anggaran mengalami defisit.

Suatu negara biasanya memiliki pendapatan yang diandalkannya dalam mendanai anggarannya. Negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah akan menjadikan hasil sumber daya alamnya sebagai pendapatan negara. Sedangkan negara yang unggul di bidang industri akan mengandalkan pendapatan sektor industri yang ada di dalam negaranya. Jenis pendapatan yang ada di sebuah negara akan bergantung pada bagaimana kebijakan dan penggolongan pendapatan yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Sampai saat ini, Indonesia menggolongkan pendapatan negara menjadi tiga jenis yaitu 1) pendapatan pajak, 2) pendapatan bukan pajak, dan 3) pendapatan hibah. Semua pendapatan negara dengan nama apapun akan dimasukkan ke dalam salah satu jenis pendapatan tersebut. Di antara ketiga jenis pendapatan diatas, pajak merupakan pendapatan negara yang paling dominan. Dari tahun ke tahun, pajak selalu memiliki jumlah yang paling besar. Dari hal ini dapat dikatakan bahwa Indonesia mengandalkan iuran masyarakat untuk menopang roda pemerintahannya. Di bawah ini diuraikan ketiga jenis pendapatan tersebut.

a. Pendapatan Pajak

Pajak didefinisikan sebagai iuran warga negara yang bersifat memaksa dengan didasarkan pada peraturan perundangan, dan kepada pembayarannya tidak diberikan imbalan secara langsung. Dalam definisi di atas terdapat empat kata kunci yang menjadi syarat sebuah pungutan negara disebut sebagai pajak, yaitu:

a) iuran warga negara

pembayar pajak adalah warga negara, baik pajak tersebut bersifat langsung maupun tidak langsung. Dalam praktiknya, warga negara tidak hanya terbatas pada warga negara bersangkutan, tetapi tidak tertutup kemungkinan warga negara asing juga dikenakan pajak di sebuah negara karena mendapatkan penghasilan dari negara bersangkutan.

b) bersifat memaksa

warga negara yang memenuhi ketentuan wajib membayar pajak dan apabila melanggar (tidak taat pajak) maka negara akan memberinya sanksi. Sanksi yang diberikan bisa berupa pengenaan denda, pembekuan usaha, penyitaan aset, ataupun pidana penjara. Semua sanksi yang ada dimaksudkan agar pajak memiliki daya paksa kepada warga negara agar menaatinya.

- c)** didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku pemaksaan pembayaran pajak kepada rakyat harus didasarkan pada peraturan perundangan yang mendapatkan persetujuan rakyat (wakil rakyat). Di Indonesia, setiap peraturan perpajakan harus didasarkan pada undang-undang yang disetujui oleh DPR. Pemungutan iuran tanpa didasarkan pada undang-undang merupakan pungutan liar, ilegal, dan tidak sah.
- d)** pembayaran tidak mendapatkan imbalan secara langsung dalam pemungutan pajak, pemerintah (negara) tidak memberikan imbalan secara langsung kepada pihak (warga negara) yang membayarnya. Tidak pernah dilakukan, misalnya, warga negara yang membayar pajak diberi hadiah atau imbalan lain secara langsung. Walaupun demikian, bukan berarti uang pajak yang terkumpul tidak digunakan untuk kepentingan rakyat. Dengan uang pajak tersebut pemerintah membangun, jalan, jembatan, sekolah, rumah sakit, pelabuhan, bandara, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Fasilitas-fasilitas yang diberikan secara tidak langsung inilah yang menjadi imbalan kepada warga

negara atas pajak yang telah diberikannya kepada negara. Terhadap fasilitas umum tersebut, warga negara yang tidak membayar pajak juga dapat ikut memanfaatkannya. Hal ini tidak menjadi masalah, bahkan menjadi salah satu alasan dari perlunya pemungutan pajak yaitu untuk melakukan distribusi dan transfer kemampuan ekonomi sehingga sumber daya ekonomi tidak hanya dinikmati oleh orang-orang kaya saja. Warga negara yang tidak mampu membayar pajak juga berhak untuk menikmati fasilitas umum yang dibangun dari uang pajak.

Dilihat dari cara pemungutannya, pajak dapat dibedakan menjadi pajak langsung dan pajak tidak langsung. Pajak langsung dipungut kepada warga negara yang secara pasti dapat ditentukan dengan disertai bukti pemungutan. Yang masuk golongan pajak langsung adalah pajak penghasilan, pajak bumi dan bangunan, pajak kendaraan bermotor, dan sebagainya. Dalam pemungutan pajak langsung ini dapat dipastikan warga negara yang berstatus sebagai wajib pajak, diterbitkan bukti pemungutan pajaknya, dan secara jelas dapat ditentukan objek pajaknya. Jenis pajak berikutnya adalah pajak tidak langsung, yakni pajak yang dipungut karena terjadinya sebuah transaksi peralihan sumber daya ekonomi dan pemungutannya tidak disertai dengan bukti pembayaran pajak dari pihak Wajib Pajak. Yang menjadi pajak tidak langsung adalah Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Pajak ini dipungut misalnya pada transaksi jual beli. Pihak yang

sebenarnya mendapatkan beban PPN adalah pembeli karena dialah yang kelak menikmati barang yang dibelinya walaupun pembeli tersebut tidak tercatat sebagai Wajib Pajak. Beban pajak yang dibayarkan pembeli telah masuk dan menjadi bagian dari harga barang yang dibelinya sehingga pembeli sering kali tidak merasa membayar pajak. Pihak penjual yang kelak menyetorkan PPN tersebut ke rekening kas umum negara dan melaporkannya ke kantor pajak karena dialah yang tercatat sebagai Wajib Pajak. Hal ini juga dimaksudkan untuk memberikan kemudahan dalam mengadministrasikan perpajakan dalam transaksi jual beli.

b. Pendapatan Bukan Pajak

Pendapatan negara bukan pajak dapat diartikan sebagai semua pendapatan yang diperoleh negara yang tidak dapat digolongkan sebagai pendapatan pajak. Keuangan negara Indonesia menggunakan istilah “Penerimaan Negara Bukan Pajak” (PNBP) untuk pendapatan bukan pajak ini. Pendapatan ini dapat bersumber dari pungutan/iuran warga negara yang membutuhkan layanan dari negara, hasil pengelolaan sumber daya alam, denda kepada warga negara yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundangan, dan sebagainya.

PNBP memiliki unsur pengertian seperti halnya pada pengertian pajak sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Namun, antara pajak dan PNBP terdapat perbedaan yaitu pada adanya *imbalan yang diberikan secara langsung/tidak langsung* kepada

warga negara yang melakukan pembayaran PNBP. Imbalan tersebut bisa berupa layanan, pengakuan, perizinan, pembebasan, kekuasaan pengelolaan, dan sebagainya. Contoh dari PNBP adalah pendapatan negara dari pemberian izin tambang atas material tambang tertentu. Atas PNBP yang dibayarkannya, pihak pembayar menerima imbalan berupa izin untuk menambang barang tambang tersebut.

c. Pendapatan Hibah

Sesuai dengan namanya, hibah merupakan pemberian dari pihak lain kepada negara yang tidak ada konsekuensi untuk mengembalikannya kepada pihak yang memberikan hibah. Atas hibah yang diterimanya, negara juga tidak berkewajiban untuk memberikan imbalan kepada pemberi hibah. Pemberi hibah bisa berupa pihak perseorangan, badan hukum nasional, badan hukum internasional, negara lain, dan sebagainya. Contoh pendapatan hibah adalah beasiswa yang diberikan negara lain yang selanjutnya oleh pemerintah diteruskan kepada warga negara. Atas hibah beasiswa tersebut, pemerintah dapat menyekolahkan warga negaranya ke negara pemberi hibah tanpa membayar biaya pendidikan. Pemerintah juga tidak ada kewajiban untuk membayar biaya pendidikan tersebut, baik pada saat sekolah sedang berlangsung maupun sesudahnya. Perbedaan utama antara pendapatan hibah dengan pendapatan pajak dan PNBP terletak pada inisiasi diperolehnya pendapatan tersebut. Pendapatan pajak dan PNBP merupakan pendapatan yang inisiatif pemungutannya berasal dari negara/pemerintah, sedangkan pendapatan hibah diinisiasi oleh pemberi hibah.

Pendapatan hibah sering kali diterima dari pihak negara asing sehingga sering kali hibah dianggap sama dengan pinjaman. Sekalipun pinjaman dan hibah tersebut bersumber dari pihak yang sama (negara donor misalnya), keduanya memiliki perbedaan yang besar. Berbeda dengan hibah, pinjaman harus dikembalikan pada saat jatuh tempo sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Bahkan dalam pemberian pinjaman pemerintah penerima pinjaman juga dikenai beban bunga, *commitment fee*, dan beban-beban lain yang disepakati. Karena sifatnya yang demikian berbeda, maka perlakuan keduanya dalam pengelolaan keuangan/anggaran negara juga dibedakan. Hibah masuk menjadi bagian dari pendapatan sedangkan pinjaman masuk menjadi bagian penerimaan pembiayaan (penerimaan negara yang dimaksudkan untuk menutup defisit anggaran yang terjadi).

Pendapatan perpajakan, PNBP, dan hibah memiliki kesamaan dan perbedaan. Ketiganya memiliki karakter yang dapat dijadikan pembeda dengan jenis pendapatan lainnya. Hal ini dapat ditunjukkan dengan tabel di bawah ini.

Perbedaan Pajak, PNBP, dan Hibah

No.	Uraian	Pajak	PNBP	Hibah
1.	Dasar peroleh	Peraturan perundangan	Peraturan perundangan	Kerelaan pemberi hibah
2.	Imbalan kepada pembayar	Secara tidak langsung	Secara langsung atau	Tidak ada imbalan

			tidak langsung	
3.	Pengelola utama	Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan	Kementerian/ Lembaga	Kementerian/ Lembaga
4.	Datangnya inisiatif perolehan	Dari negara/ pemerintah	Dari negara/ pemerintah	Dari pemberi hibah

2. Sistem Penerimaan Pendapatan Negara

Pendapatan negara dikelola sesuai dengan sistem yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Beberapa hal penting yang diamanatkan dalam undang-undang keuangan negara tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

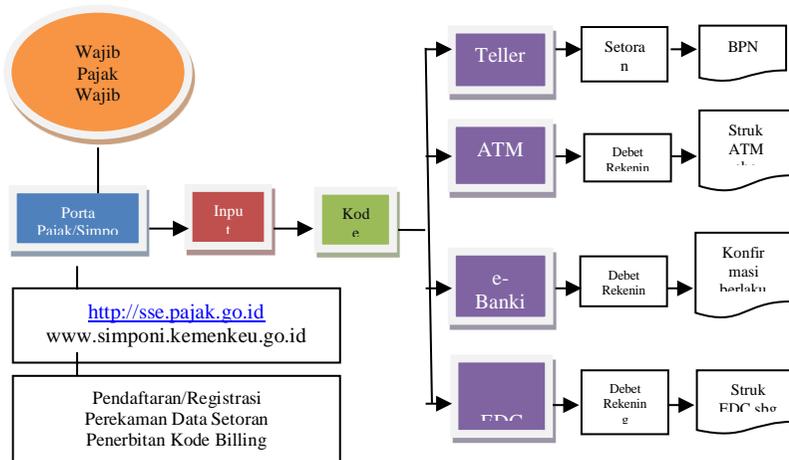
- a) pendapatan negara harus disetor ke rekening kas umum negara, dan
- b) bendahara umum negara berwenang untuk menyusun sistem penerimaan pendapatan negara.

Dalam pelaksanaan pengelolaan pendapatan negara, pemerintah (Menteri Keuangan) telah menyusun sistem dan aplikasi berupa Modul Penerimaan Negara yang berlaku hingga dewasa ini. Modul penerimaan negara merupakan sistem guna mengatur penerimaan negara dengan mengintegrasikan semua institusi (Ditjen Pajak, Ditjen Bea dan Cukai,

dan Ditjen Anggaran) yang melaksanakan penerimaan pendapatan negara. Sistem yang disingkat dengan MPN ini di-*launching* pada 30 Oktober 2006 yang bertepatan dengan peringatan Hari Uang yang ke-60. Sistem tersebut efektif diberlakukan mulai tahun anggaran 2007.² Pada waktu-waktu selanjutnya, sistem penerimaan ini mengalami perbaikan dan penyempurnaan. Perbaikan terakhir dilakukan dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Sistem Penerimaan Negara Secara Elektronik. Sistem yang dibangun pun dikembangkan menjadi Modul Penerimaan Negara Generasi ke-2 (MPN G2). Dengan pengembangan terakhir ini maka Wajib Pajak atau Wajib Bayar dapat mengisi kode billing secara mandiri. Pengisian tersebut dilakukan secara online, baik melalui media milik wajib pajak/bayar sendiri maupun media (komputer) yang disediakan oleh Kementerian keuangan. Setelah mendapatkan kode billing, wajib pajak/bayar/setor melakukan penyetoran dengan tunai di konter bank (teller) ataupun melalui *payment channel* secara elektronik (*ATM, e-Banking, Debit/Credit Card, dan Phone Banking*).³ Sebagai bukti penyetoran telah diterima, maka kepada wajib pajak/bayar/setor diberi Bukti Penerimaan Negara (BPN) sesuai dengan media penyetoran yang digunakannya. Adapun alur pembayaran penerimaan negara dengan aplikasi MPN G2 ini adalah sebagai gambar di bawah ini.

² Modul Penerimaan Negara. <http://www.djpbk.kemenkeu.go.id>, diakses 17 Oktober 2017.

³ *Ibid*



Gambar 14. Alur Setoran Penerimaan Negara

Sumber: Brosur KPPN Khusus Penerimaan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan

MPN G2 tidak hanya digunakan untuk melakukan penerimaan pendapatan negara (pajak/bea cukai, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Hibah), tetapi juga digunakan untuk penerimaan selain pendapatan, misalnya pengembalian sisa Uang Persediaan dan pengembalian belanja.

Pendapatan negara merupakan sumber utama untuk mendanai belanja negara. Realisasi penerimaan pendapatan negara diharapkan dapat menutup semua belanja di tahun anggaran yang sama. Apabila terjadi kekurangan penerimaan pendapatan (terjadi defisit anggaran), maka akan ditutup dengan penerimaan pembiayaan (misalnya dengan penerimaan pinjaman). Sementara itu, apabila terjadi kelebihan penerimaan pendapatan maka kelebihan tersebut akan menjadi pengeluaran pembiayaan. Pengeluaran pembiayaan tersebut dapat berupa investasi pemerintah (pembentukan BUMN ataupun penyertaan

modal pemerintah), percepatan pelunasan pinjaman, pembentukan dana cadangan, dan pengeluaran pembiayaan lainnya.

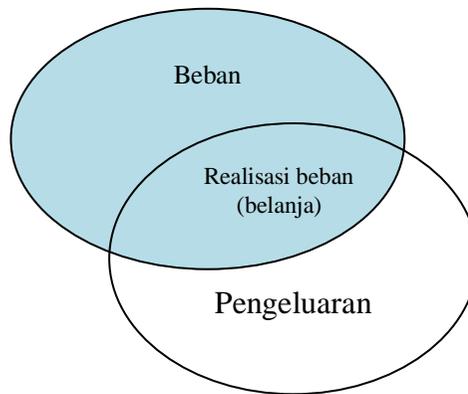
D. Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Pengertian Pengeluaran dan Belanja Negara

Belanja negara dianggarkan untuk setiap kementerian/lembaga negara/pemerintah setiap tahunnya. Penganggaran secara nasional dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sementara itu, dokumen pelaksanaan anggaran untuk setiap satuan kerja Kementerian/Lembaga disebut dengan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Atas dasar DIPA inilah satker kementerian/lembaga dapat mengeksekusi anggaran yang diberikan kepadanya. Terbitnya DIPA untuk suatu kementerian/lembaga memberikan tanda bahwa dana yang dianggarkan di kementerian/lembaga tersebut sudah disediakan dan dapat digunakan untuk membiayai belanja yang dilakukan selama satu tahun anggaran yang bersangkutan.

Membedakan pengertian *pengeluaran* dan *belanja* memiliki kesamaan dengan membedakan antara *penerimaan* dan *pendapatan*. Pengeluaran memiliki arti semua uang yang keluar dari rekening kas umum negara tanpa memperhatikan uang yang keluar tersebut digunakan untuk menutup belanja negara ataukah untuk menutup pengeluaran pembiayaan (membayar pokok pinjaman misalnya). Sementara itu, belanja adalah semua bentuk pembayaran yang dimaksudkan untuk menutup beban yang menjadi kewajiban pemerintah, misalnya pembayaran gaji, rekening listrik, perjalanan dinas, pemeliharaan gedung kantor, dan sebagainya. Perbedaan antara

pengeluaran dan belanja tersebut dapat diilustrasikan dengan gambar di bawah ini.

Gambar 15
Perbedaan Beban (Belanja) dan Pengeluaran



Dari gambar di atas dapat kita ketahui bahwa belanja merupakan beban pemerintah yang telah terealisasi (yang sudah dikeluarkan dari rekening kas negara). Hal ini seiring dengan diberlakukannya Standar Akuntansi Pemerintahan⁴ yang sudah menerapkan *accrual* sebagai basis akuntansinya.

1. Klasifikasi Belanja Negara

Belanja negara diklasifikasikan dengan berbagai pendekatan. Hal ini dilakukan untuk memudahkan dalam proses penganggaran sehingga tidak tumpang tindih. Di samping itu, klasifikasi anggaran juga dimaksudkan untuk mendukung efektivitas perencanaan anggaran dalam mencapai tujuan pembangunan nasional.

⁴ Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*.

Anggaran belanja diklasifikasikan sebagai berikut:

1) Klasifikasi organisasi

Yaitu klasifikasi anggaran belanja yang didasarkan pada unit organisasi (kementerian/lembaga) yang akan menggunakan anggaran. Dengan demikian, semua kementerian/lembaga yang kelak menggunakan anggaran menjadi pertimbangan utama dalam menyusun anggaran. Setiap kementerian/lembaga dapat dipastikan akan memperoleh alokasi anggaran.

Adanya klasifikasi anggaran belanja yang didasarkan pada organisasi ini dimaksudkan untuk:

- a)** Untuk memberikan kepastian bahwa anggaran belanja pada suatu tahun telah dialokasikan kepada seluruh kementerian dan lembaga. Dari sini diharapkan tidak terjadi kementerian/lembaga atau kantor-kantor pemerintah yang tidak mendapatkan alokasi anggaran.
- b)** Untuk memberikan kepastian unit organisasi kementerian/lembaga yang mendapatkan kewenangan penggunaan anggaran. Kementerian/lembaga pemerintah/negara yang berwenang untuk melaksanakan atau menggunakan anggaran disebut dengan Pengguna Anggaran (PA). Organisasi pengguna anggaran ini terdiri atas kementerian, lembaga pemerintah (nonkementerian yang berada di bawah presiden selaku kepala pemerintahan), lembaga negara (lembaga tinggi negara berdasarkan UUD 1945), dan lembaga lainnya yang diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku (misal KPK). Kementerian/lembaga dimungkinkan memiliki kantor

vertikal di bawahnya, sehingga kantor vertikal tersebut diposisikan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Baik jabatan PA maupun KPA harus dijabat oleh pimpinan tertinggi unit organisasi tersebut dan berada di bawah kewenangan presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif).

- c) Untuk mengetahui unit organisasi yang wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran belanja berkenaan. Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran adalah pihak yang wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan anggaran yang dilakukannya. Pertanggungjawaban tersebut berupa laporan keuangan yang kelak diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan selaku *external auditor* pemerintah.

Dalam dokumen pelaksanaan anggaran, klasifikasi organisme akan terlihat dari nama kementerian/lembaga yang menggunakan anggaran berkenaan. Kementerian/lembaga tersebut disebut juga sebagai *Bagian Anggaran* yang ditandai dengan tiga digit dalam dokumen pelaksanaan anggaran.

2) Klasifikasi fungsional

Sesuai dengan nama, klasifikasi ini lebih melihat pada penggunaan anggaran untuk fungsi-fungsi tertentu yang telah ditetapkan pada kementerian/lembaga. Setiap kementerian/lembaga memiliki tugas dan fungsi yang harus diembannya. Tugas dan fungsi tersebut merupakan gambaran

kegiatan yang akan dilakukan oleh kementerian/lembaga dalam menggunakan anggaran yang dikelolanya.

Dalam klasifikasi fungsional, terdapat sebelas fungsi dalam pengelolaan belanja negara, yaitu:

- a) pelayanan umum
- b) pertahanan
- c) ketertiban dan keamanan
- d) ekonomi
- e) lingkungan hidup
- f) perumahan dan fasilitas umum
- g) kesehatan
- h) pariwisata dan budaya
- i) agama
- j) pendidikan
- k) kependudukan dan perlindungan sosial.

Setiap anggaran belanja yang dialokasikan kepada kementerian/lembaga harus ditujukan untuk melaksanakan salah satu dari sebelas fungsi di atas. Tidak dibenarkan adanya pengalokasian anggaran belanja yang ditujukan untuk selain fungsi-fungsi di atas.

Dalam pengelolaan anggaran belanja terdapat lebih dari tiga puluh kementerian/lembaga yang menggunakan anggaran belanja. Satu fungsi dari sebelas fungsi di atas sangat dapat dilaksanakan oleh lebih dari satu kementerian/lembaga. Di samping itu, satu kementerian/lembaga juga dimungkinkan melaksanakan lebih dari satu fungsi. Fungsi *pelayanan umum* misalnya, terdapat hampir di semua kementerian/lembaga karena semua kementerian/lembaga

melaksanakan pelayanan, baik kepada pihak eksternal maupun internal organisasinya. Adapun tujuan dari adanya klasifikasi fungsional adalah:

- a) Untuk memberikan kemudahan bagi pemerintah dalam mengalokasikan anggaran yang mengarah pada tercapainya tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Sebagai contoh, pemerintah memberikan penekanan kepada peningkatan layanan pendidikan. Hal ini akan tercermin dari besarnya anggaran untuk sektor/fungsi pendidikan. Prioritas fungsi *pendidikan* didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan pelaksanaan dari janji politik pemerintah (kepala negara/daerah).
- b) Untuk menjaga agar pengalokasian anggaran tetap berada dalam kegiatan yang mendukung tercapainya tujuan nasional. Sebelas fungsi di atas telah disusun berdasarkan tujuan nasional yang ditetapkan dalam konstitusi. Dengan demikian, dengan tetap berada dalam sebelas fungsi tersebut di atas, maka alokasi anggaran akan tetap mendukung bagi tercapainya tujuan nasional.

3) Klasifikasi ekonomi

Sesuai dengan namanya, klasifikasi ini lebih ditujukan untuk melihat pengaruh alokasi anggaran belanja terhadap pertumbuhan ekonomi negara bersangkutan. Dengan demikian, klasifikasi ekonomi dapat didefinisikan sebagai pengalokasian anggaran belanja yang lebih menekankan dan mempertimbangkan kepada dampak yang kelak diperoleh dari pelaksanaan anggaran yang

dialokasikan. Dalam ilmu ekonomi, pendapatan dapat digunakan untuk konsumsi dan investasi. Hal ini yang selanjutnya menjadi pertumbuhan dalam mengalokasikan anggaran belanja negara. Anggaran belanja dapat dibeda menjadi dua, yaitu untuk kepentingan konsumsi dan untuk kepentingan investasi.

Anggaran belanja untuk kepentingan konsumsi merupakan belanja yang ditujukan untuk membiayai konsumsi yang harus dilakukan oleh pemerintah/negara. Yang dimaksudkan dengan kebutuhan konsumsi adalah belanja yang ditujukan agar negara tetap dapat beroperasi sehingga tetap eksis sebagai sebuah negara. Dengan demikian, kebutuhan konsumsi ini hanya ditujukan untuk memelihara agar kementerian/lembaga tetap dapat beroperasi sesuai dengan tugas dan fungsi yang diembannya. Yang dapat dimasukkan sebagai anggaran belanja konsumsi contohnya adalah belanja pegawai, belanja langganan daya dan jasa, belanja perjalanan dinas, dan belanja alat tulis kantor.

Sedangkan anggaran belanja investasi lebih dimaksudkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi atau memiliki *multiplier effect* yang lebih besar apabila dibandingkan dengan belanja konsumsi. Contoh dari anggaran belanja yang bersifat investasi adalah belanja modal untuk melakukan pembangunan jalan, pelabuhan, bandara, rumah sakit, sekolah, dan fasilitas umum lainnya. Sifat dari belanja modal adalah diperolehnya aset negara yang memberikan manfaat dalam jangka panjang. Di samping itu, belanja modal memiliki *multiplier effect* yang besar bagi pertumbuhan ekonomi nasional. Banyak pihak yang dapat memperoleh manfaat dari pelaksanaan kegiatan belanja modal.

Dalam pembangunan jalan misalnya, maka pengusaha mendapatkan keuntungan dari peran sertanya sebagai rekanan pemerintah, para pekerja memperoleh upah, para penjual material dapat terjual barang dagangannya, dan sebagainya. Para pihak tersebut selanjutnya akan membelanjakan penghasilannya sehingga lebih banyak lagi pihak yang memperoleh manfaat ekonomi. Secara keseluruhan, *multiplier effect* tersebut akan mengarah pada tingginya pertumbuhan ekonomi nasional.

2. Jenis Belanja Negara

Secara teknis, anggaran belanja negara dialokasikan ke dalam beberapa jenis belanja. Jenis belanja tersebut disusun dengan mempertimbangkan klasifikasi anggaran (terutama klasifikasi ekonomi) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, jenis belanja dibedakan menjadi:

1) Belanja Pegawai

Adalah pengeluaran yang merupakan kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang maupun barang yang harus dibayar kepada pegawai pemerintah di dalam maupun di luar negeri, baik kepada pejabat negara, pegawai negeri, dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang terkait dengan pembentukan modal

2) Belanja Barang

Adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang/jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan.

3) Belanja Modal

Adalah pengeluaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batas minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah.

4) Belanja Bunga

Adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) yang dilakukan atas kewajiban penggunaan pokok pinjaman (*principal outstanding*) baik utang dalam maupun luar negeri yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang.

5) Belanja Subsidi

Adalah alokasi anggaran yang diberikan pemerintah kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah, atau pihak ketiga lainnya yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat terjangkau masyarakat

6) Belanja Hibah

Adalah pengeluaran pemerintah berupa transfer dalam bentuk uang, barang atau jasa, bersifat tidak wajib yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan tidak mengikat

serta tidak terus menerus kepada pemerintah negara lain, pemerintah daerah, masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan serta organisasi internasional

7) Belanja Bantuan Sosial

Pengeluaran berupa transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, bersifat tidak terus-menerus dan diberikan secara selektif.

8) Belanja Lain-Lain

Adalah pengeluaran pemerintah yang sifat pengeluarannya tidak dapat diklasifikasikan ke dalam pos-pos pengeluaran belanja di atas (lainnya).

E. Mekanisme Pencairan Belanja Negara

Pencairan anggaran belanja merupakan proses keluarnya uang negara dari rekening kas umum negara kepada pihak yang memiliki hak tagih kepada negara. Digunakannya istilah *cair* dalam hal ini lebih ditujukan pada adanya kesamaan sifat atau karakter dengan benda yang mencair. Es batu, misalnya, apabila telah mencair maka akan mengalir ke berbagai tempat. Demikian juga dengan uang negara yang sudah cair akan mengalir ke berbagai pihak yang ada di masyarakat. Istilah pencairan digunakan secara berbeda dengan istilah pembayaran. Istilah pembayaran lebih ditujukan pada ditunaikannya kewajiban untuk membayar sejumlah uang oleh bendahara pengeluaran kepada pihak yang berhak menerima pembayaran. Selain oleh bendahara pengeluaran, pembayaran (nontunai) juga dilakukan oleh instansi pemerintah

pengguna anggaran dengan diterbitkannya Surat Perintah Membayar (SPM) oleh Pejabat Penandatanganan SPM (PP SPM).

Berdasarkan karakter mengalirnya uang negara dari rekening kas umum negara kepada pihak yang menerima pembayaran, pencairan anggaran belanja dibedakan menjadi:

1. Pencairan Langsung

Yang dimaksudkan dengan hal ini adalah pihak yang memiliki hak tagih akan menerima pembayaran secara langsung dari rekening kas umum negara, tanpa melalui perantara bendahara pengeluaran. Terhadap pencairan ini, satuan kerja uang mengajukan pencairan tidak perlu mengajukan pertanggungjawaban atas sampainya uang dari rekening kas negara kepada pihak penerima pembayaran. Pencairan secara langsung ini merupakan pilihan pertama apabila memungkinkan untuk dilakukan dibandingkan dengan pencairan yang melalui rekening bendahara pengeluaran.

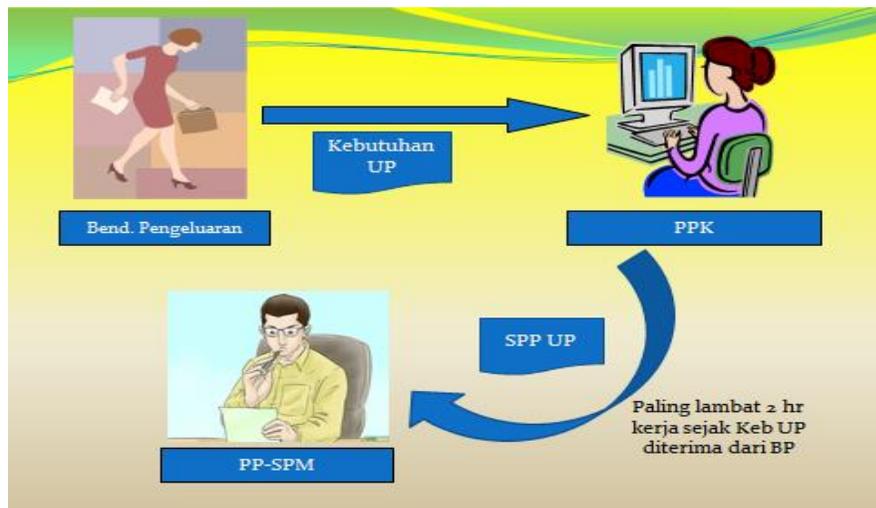
2. Pencairan Melalui Bendahara Pengeluaran

Pencairan ini berbeda dengan pencairan langsung. Pencairan ini dilakukan melalui bendahara pengeluaran, tidak dilakukan secara langsung dari rekening kas umum negara ke pihak yang berhak menerima pembayaran. Pencairan anggaran belanja dengan model ini mencakup pengajuan dokumen pencairan sebagai berikut:

a) SPP/SPM/SP2D Uang Persediaan (UP)

Uang persediaan merupakan uang muka dari rekening kas negara yang diberikan kepada Kuasa Pengguna Anggaran satker dan dikelola oleh bendahara pengeluaran. Dari rekening kas umum negara, dana ditransfer ke rekening bendahara pengeluaran karena bendahara pengeluaran

yang berhak untuk menerima dan menyimpan Uang Persediaan. Uang Persediaan tidak langsung masuk ke rekening pihak yang berhak menerima pembayaran. Uang negara tersebut baru masuk ke rekening bendahara pengeluaran dan selanjutnya bendahara pengeluaran meneruskan pembayaran kepada pihak yang menerima pembayaran baik secara tunai maupun transfer. Pengajuan tagihan kepada bendahara pengeluaran juga harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang berlaku.



Gambar 16. Alur Pengajuan Uang Persediaan oleh Bendahara Pengeluaran

Sumber: Bahan tayang Diklat Bendahara Pengeluaran

b) SPP/SPM/SP2D Penggantian Uang Persediaan (GUP)

Uang Persediaan yang diterima Bendahara Pengeluaran bersifat *revolving*, yakni dapat diisi kembali apabila telah digunakan. Pengisian kembali UP tersebut dilakukan dengan mengajukan SPM GUP ke KPPN yang sebelumnya didahului dengan pengajuan SPP GUP oleh Pejabat Pembuat Komitmen kepada Pejabat Penandatanganan SPM di satker bersangkutan. Kelengkapan SPP GUP disiapkan oleh Bendahara Pengeluaran yang antara lain berupa bukti-bukti pembayaran yang telah dilakukannya. Nilai SPP GUP adalah sebesar bukti-bukti pembayaran yang telah dilakukan Bendahara Pengeluaran. Selain untuk mengganti UP yang telah dibayarkan oleh Bendahara Pengeluaran, SPP GUP ini juga merupakan pertanggungjawaban atas pembayaran yang dilakukan Bendahara Pengeluaran kepada pihak ketiga yang menerima pembayaran. Terhadap SPP GUP, PPSPM melakukan pengujian dan selanjutnya menerbitkan SPM GUP apabila SPP tersebut benar, lengkap, sah, dan tidak melanggar peraturan perundangan yang berlaku. SPM GUP tersebut selanjutnya diajukan kepada KPPN untuk dilakukan pengujian (secara formal dan substantif). Apabila memenuhi ketentuan yang berlaku, maka KPPN akan menerbitkan SP2D GUP atas SPM GUP berkenaan. Atas dasar SP2D tersebut maka pihak perbankan (mitra KPPN) akan melakukan transfer ke Rekening Bendahara Pengeluaran sejumlah yang tertera dalam SP2D. Dengan terbitnya SP2D GUP tersebut maka Bendahara Pengeluaran menerima penggantian dana sejumlah yang telah dibayarkannya

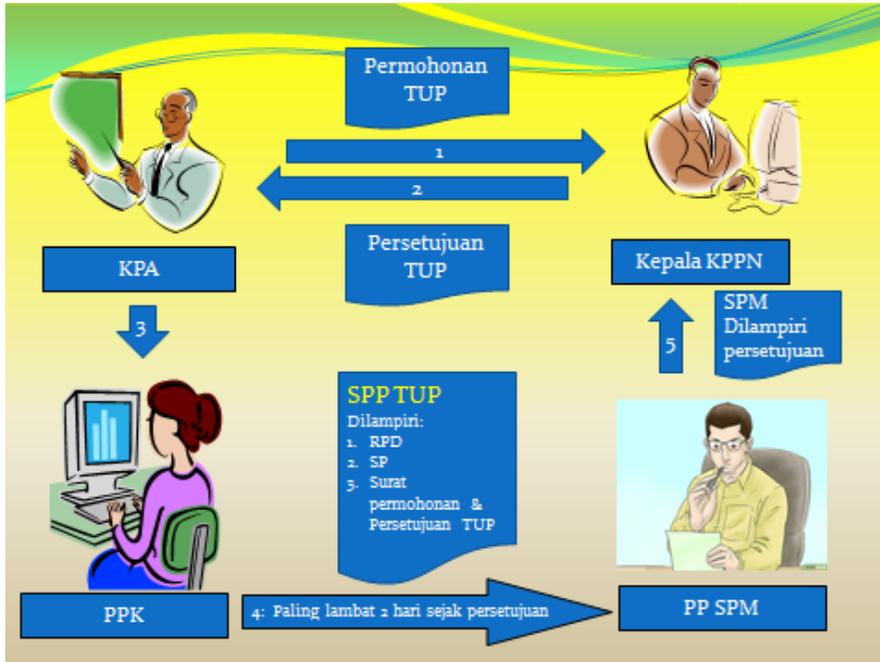
sekaligus KPPN mengesahkan pembayaran yang telah dilakukan bendahara pengeluaran tersebut.

c) SPP/SPM/SP2D Tambahan Uang Persediaan (TUP)

Adakalanya satker hendak melaksanakan kegiatan yang membutuhkan dana melebihi UP yang tersedia. Kebutuhan dana tersebut dapat diatasi dengan pengajuan TUP kepada KPPN. Prosesnya tetap diawali dengan pengajuan SPP TUP oleh Pejabat Pembuat Komitmen kepada PP-SPM dengan melampirkan dokumen yang telah dipersyaratkan. PP-SPM menindaklanjutinya dengan menerbitkan SPM TUP kepada KPPN. Pihak KPPN selanjutnya menerbitkan SP2D TUP guna memenuhi SPM TUP satker tersebut. Atas dasar SP2D TUP, pihak perbankan yang ditunjuk melakukan transfer ke rekening Bendahara Pengeluaran. Dengan dana TUP tersebut maka satker dapat melaksanakan kegiatan yang telah direncanakannya. Terdapat perbedaan antara TUP dengan UP, yakni TUP tidak bersifat *revolving*, dana TUP tidak dapat diisi kembali.

Gambar 17

Alur Pengajuan Tambahan Uang Persediaan



Sumber: Bahan tayang Diklat Bendahara Pengeluaran

d) SPP/SPM/SP2D Pengesahan Tambahan Uang Persediaan (PTUP)

Apabila kegiatan yang didanai dengan TUP telah usai maka Bendahara Pengeluaran satker akan memperoleh bukti-bukti pembayaran yang berupa kuitansi, nota, SSP, daftar honor, dan dokumen bukti lainnya. Dokumen-dokumen tersebut menjadi dasar untuk mengajukan SPP-PTUP sebagai bentuk pertanggungjawaban atas TUP yang telah digunakan (dibayarkan kepada pihak ketiga). Atas SPP-PTUP, PPSPM menerbitkan SPM dan disampaikan kepada KPPN. Sesuai dengan tugasnya, KPPN melakukan pengujian

dan apabila SPM PTUP tersebut dinyatakan benar maka akan diterbitkan SP2D. Dalam SP2D PTUP tidak terdapat transfer atau pengisian kembali ke rekening Bendahara Pengeluaran. SP2D tersebut murni hanya sebagai pertanggungjawaban atas penggunaan TUP yang telah diminta dan digunakan oleh satker. Sementara itu, sisa TUP harus disetorkan kembali ke rekening kas negara. Dalam pencatatan baik di KPPN maupun di satker, pagu anggaran yang berkurang hanya sebesar SP2D PTUP, sedangkan sisa TUP yang disetorkan kembali ke rekening kas negara (karena tidak digunakan) tidak mengurangi pagu anggaran belanja.

e) SPP/SPM/SP2D Nihil

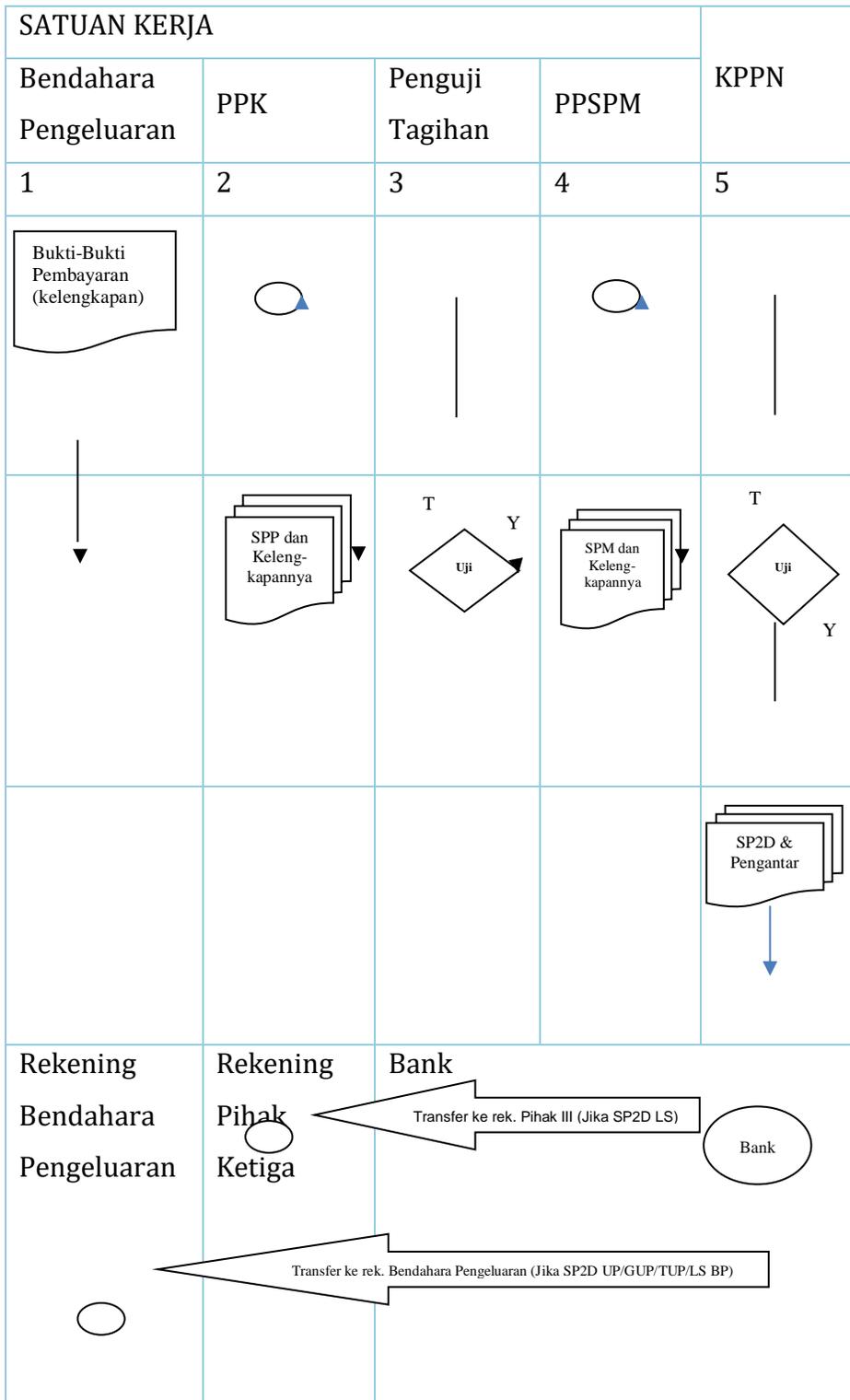
Uang Persediaan yang diterima oleh Bendahara Pengeluaran bersifat revolving sepanjang dalam tahun anggaran yang sama dan pagu anggaran dalam DIPA masih mencukupi. Apabila pagu anggaran tersebut telah habis, maka SPP yang diajukan PPK tidak dimaksudkan untuk melakukan penggantian UP yang telah digunakan, tetapi hanya sekedar untuk mempertanggungjawabkan UP yang telah digunakan. Seperti halnya SPP-GUP, SPP Nihil dilampiri dengan bukti-bukti pembayaran atas UP yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran. Atas dasar SPP Nihil yang diajukan PPK, maka PPSPM menerbitkan SPM Nihil (setelah dalam pengujian dinyatakan benar, lengkap, dan sah). SPM Nihil tersebut selanjutnya diajukan ke KPPN untuk dilakukan pengujian (secara substantif dan formal). Apabila hasil pengujian

tersebut menyatakan lengkap, benar, dan sah maka diterbitkanlah SP2D Nihil oleh KPPN. Atas SP2D Nihil ini tidak terdapat transfer dana ke rekening Bendahara Pengeluaran. SP2D Nihil hanya merupakan pernyataan bahwa pembayaran atas UP yang dilakukan oleh bendahara telah dinyatakan sah dan membebani pagu belanja berkenaan. Apabila masih terdapat sisa Uang Persediaan yang dikelola oleh Bendahara Pengeluaran di akhir tahun anggaran, maka sisa UP tersebut harus disetorkan kembali ke rekening kas negara.

f) SPP/SPM/SP2D LS Bendahara

Merupakan pembayaran dengan dokumen persyaratan seperti halnya SPP LS. Pembayaran ditujukan kepada pihak-pihak tertentu yang disebutkan di dalam SPP dengan melalui rekening bendahara pengeluaran. Bendahara pengeluaran berkewajiban untuk meneruskan pembayaran tersebut kepada pihak yang disebutkan di dalam SPP/SPM/SP2D berkenaan.

Alur pembayaran dan pencairan anggaran belanja sebagaimana diuraikan di atas, baik yang langsung ke rekening Pihak III maupun yang melalui rekening Bendahara Pengeluaran, dapat digambarkan dengan bagan di bawah ini.



Gambar 18. Bagan Alur Pencairan Anggaran Belanja Satuan kerja

F. STUDI KASUS

STUDI KASUS 1

Satuan kerja ABC memiliki kegiatan pembangunan Gedung kantor dalam DIPA-nya dengan nilai kontrak Rp3.300.000.000,00 (tiga milyar tiga ratus juta rupiah). Masa pelaksanaan pekerjaan adalah 1 April 2022 sampai dengan 31 Juli 2022. Penyedia barang jasa yang melaksanakan pekerjaan (kontraktor) mampu melaksanakan pekerjaan sesuai dengan kontrak yang telah disepakati, pekerjaan. Dalam kontrak diatur pembayaran diatur sebagai berikut:

- a. Pembayaran yang muka
Uang muka diberikan setelah kontrak ditandatangani, sebesar 30% dari nilai kontrak, dengan persyaratan jaminan uang muka.
- b. Pembayaran termin pertama
Pembayaran ini diberikan sebesar 40% dari nilai kontrak dengan syarat kemajuan fisik mencapai 50%. Uang muka yang telah diterima kontraktor harus diperhitungkan (dikurangkan) sesuai dengan kemajuan fisiknya (50%).
- c. Pembayaran termin kedua
Pembayaran ini diberikan sebesar 30% dari nilai kontrak dengan syarat kemajuan fisik mencapai 80%. Uang muka yang telah diterima kontraktor harus diperhitungkan (dikurangkan) dengan akumulasi sama dengan dengan kemajuan fisiknya (80%).

d. Pembayaran fisik mencapai 100%

Pembayaran pada tahap ini diberikan pada saat kemajuan fisik mencapai 100% dan telah dilakukan serah terima dari kontraktor kepada Pejabat Pembuat Komitmen. Nilai pembayarannya adalah 25% dari nilai kontrak. Pada pembayaran ini, pengembalian uang muka juga harus dilakukan mencapai 100% (lunas)

e. Pembayaran pemeliharaan

Pada tahap ini, pembayaran dilakukan setelah masa pemeliharaan berakhir dan dibuktikan dengan berita acara pemeliharaan. Nilai pembayarannya adalah 5% dari nilai kontrak.

Terhadap pelaksanaan pekerjaan dan pembayaran pekerjaan pembangunan gedung kantor tersebut:

1. Uraikan dokumen yang menjadi persyaratan pembayaran di setiap tahapan di atas.
2. Lakukan perhitungan nilai kotor, potongan, dan nilai bersih untuk penerbitan SPP/SPM di setiap tahapan pembayaran tersebut.

STUDI KASUS 2

Satuan kerja ABC hendak melakukan kegiatan sosialisasi peraturan perundangan yang baru kepada stakeholder yang dilayaninya. Sosialisasi dilakukan dengan mengundang para stakeholder untuk mengikuti sosialisasi dimaksud. Berdasarkan uraian pelaksanaan kegiatan maka dapat disusun Rencana Anggaran dan Biaya dengan total biaya sebesar Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah). Uang Persediaan yang

ada tidak mencukupi sehingga diputuskan mengajukan SPP TUP untuk memenuhi kebutuhan biaya tersebut. SPM juga diterbitkan dengan jumlah tersebut dan disampaikan ke KPPN. SP2D yang diterbitkan juga sesuai dengan SPM yang diajukan satker ABC.

Sesuai dengan jadwal yang ditentukan, sosialisasi dapat dilaksanakan dengan baik. Namun, tambahan Uang Persediaan yang telah diterima masih tersisa Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah). Terhadap kasus ini, jelaskan:

1. Persyaratan apa saja yang harus dipenuhi untuk dapat mengajukan SPM Tambahan UP ke KPPN.
2. Persyaratan apa saja yang harus dilengkapi untuk mengajukan pertanggungjawaban penggunaan Tambahan Uang Persediaan dengan penerbitan SPP PTUP Satker ABC ke KPPN.

G. Soal latihan (Pilihan Ganda)

1. Di bawah ini adalah salah satu pejabat pengelola keuangan di sebuah satuan kerja pengelola APBN, kecuali...
 - a. Kepala kantor
 - b. Kepala Subbagian Umum
 - c. Pejabat Pembuat Komitmen
 - d. Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan
2. Dokumen yang menjadi dasar pelaksanaan anggaran di satuan kerja atau kantor kementerian/lembaga disebut dengan....
 - a. Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)
 - b. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA)
 - c. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL)
 - d. Petunjuk Operasional Kegiatan (POK)

3. Guna menyesuaikan dengan kebutuhan satuan kerja yang dinamis, dokumen pelaksanaan anggaran dimungkinkan untuk direvisi. Revisi dimaksud dibedakan menjadi tersebut di bawah ini, kecuali....
 - a. Revisi Anggaran dalam hal Pagu Anggaran berubah
 - b. Revisi Anggaran dalam hal Pagu Anggaran tetap
 - c. Revisi administrasi
 - d. Revisi Kuasa Pengguna Anggaran
4. Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) adalah instansi vertikal di Kementerian Keuangan yang dalam proses pencairan anggaran belanja negara memiliki tugas...
 - a. Menerbitkan SPP
 - b. Menerbitkan SPM
 - c. Menerbitkan SP2D
 - d. Menerbitkan SPD
5. mengawasi penatausahaan dokumen dan transaksi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dan anggaran merupakan salah satu tugas dan wewenang yang dimiliki...
 - a. Kuasa Pengguna Anggaran
 - b. Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar
 - c. Pejabat Pembuat Komitmen
 - d. Bendahara Pengeluaran
6. Pendapatan dalam APBN dikelompokkan menjadi tiga kelompok besar, yaitu....
 - a. Pendapatan pajak, bea cukai, PNBPNBP
 - b. Pendapatan pajak, bea cukai, retribusi
 - c. Pendapatan pajak, hibah, PNBPNBP

- d. Pendapatan pajak, bea cukai, pinjaman
7. Penyetoran pendapatan negara pada bank persepsi (bank yang melayani penyetoran ke rekening kas negara) dapat dilakukan melalui sarana di bawah ini, kecuali...
- a. Teller
 - b. Bendahara penerimaan
 - c. ATM
 - d. E-Banking
8. Mekanisme pembayaran yang dilaksanakan dari rekening Kas Umum Negara ke rekening pihak yang memiliki hak tagih kepada negara diawali dengan penerbitan....
- a. SPP UP
 - b. SPP TUP
 - c. SPP LS
 - d. SPP GU
9. Satuan kerja yang merencanakan pembangunan gedung kantor guna meningkatkan layanan yang diberikan kepada masyarakat akan mengalokasikan pembangunan gedung tersebut sebagai...
- a. Belanja operasional
 - b. Belanja barang
 - c. Belanja peralatan
 - d. Belanja modal
10. Pendapatan negara yang inisiatif perolehannya berada pada pembayar/penyetor adalah pendapatan...
- a. Hibah
 - b. PNBP
 - c. Bea cukai

d. Pajak

BAB VI

PELAPORAN KEUANGAN DAN KINERJA, SERTA KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Indikator:

Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 5 ini, peserta diharapkan mampu:

Menjelaskan Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat.

Menjelaskan Standar Akuntansi Pemerintahan, Kebijakan Akuntansi, dan Laporan Keuangan.

Menerangkan Pengendalian Intern Atas Pelaporan Keuangan.

Menguraikan Pelaporan Kinerja.

Menjelaskan Kerugian Keuangan Negara.

A. Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat

Secara ringkas dapat dikatakan siklus akuntansi adalah pemrosesan data transaksi keuangan menjadi laporan keuangan. Siklus akuntansi dimulai dari transaksi keuangan yang menghasilkan data dan terekam dalam dokumen bukti transaksi. Selanjutnya data dalam dokumen tersebut dicatat berurut berdasarkan kejadiannya (dijurnal) dalam buku Jurnal. Catatan jurnal kemudian dipindahkan dan dikelompokkan sesuai jenis transaksinya di dalam Buku Besar. Transaksi yang sama akan diletakkan di akun yang sama di Buku Besar. Misal, transaksi pembayaran dan penerimaan kas dicatat dalam satu bagian yang sama di Buku Besar yang disebut akun Kas. Sehingga diketahui berapa saldo kas terakhir (penerimaan kas dikurangi pengeluaran kas). Contoh lain, pembelian dan penggunaan persediaan juga dicatat di akun Persediaan. Sehingga

diketahui saldo akhir persediaan. Demikian pula transaksi pembayaran gaji, penggunaan listrik, telepon, air, dan lain-lain. Pada akhir periode, disusun laporan keuangan berdasarkan saldo-saldo akun dalam Buku Besar tersebut.

Semua dokumen dalam pelaksanaan anggaran yang mempunyai nilai uang pada dasarnya adalah dokumen bukti transaksi. Contoh-contoh dokumen tersebut adalah:

1. dokumen estimasi pendapatan dan belanja:
 - a. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), dan
 - b. Petunjuk Operasional Kegiatan (POK)/Rincian Kertas Kerja Satuan Kerja (RKK)
2. dokumen realisasi pendapatan
 - a. Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP)
 - b. Surat Setoran Pajak (SSP)
 - c. Surat Setoran Pabean, Cukai dan Pajak (SSPCP)
 - d. Surat Setoran Pengembalian Belanja Hibah
 - e. Surat Perintah Pengesahan Hibah Langsung (SP2HL)/Surat Pengesahan Hibah Langsung (SPHL)
3. dokumen untuk transaksi pengeluaran
 - a. Surat Permintaan Pembayaran (SPP)
 - b. Surat Perintah Membayar (SPM)
 - c. Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D)
 - d. Surat Perintah Pengesahan Pendapatan dan Belanja – Badan Layanan Umum (SP3B-BLU)
 - e. Surat Pengesahan Pendapatan dan Belanja – Badan Layanan Umum (SP2B-BLU)
4. Jurnal penyesuaian untuk transaksi akrual dan jurnal asset,

berupa Memo Penyesuaian

5. Dokumen lainnya dalam rangka penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga:
 - a. Berita Acara Serah Terima Barang (BAST) Pengadaan Barang/Jasa/Hibah
 - b. Surat Keputusan (SK) Penghapusan,
 - c. SK Penghentian dan/atau Penggunaan Kembali atas Aset Tetap/Aset Tak Berwujud yang dalam kondisi rusak

Dokumen bukti transaksi dapat dihasilkan berurutan dalam satu kegiatan satuan kerja. Misalnya pembelian ATK dengan bentuk kontrak berupa (1) Surat Perintah Kerja (SPK). Pada saat serah terima ATK, dibuat dokumen berupa (2) Berita Acara Serah Terima (BAST). Kemudian penyedia/penjual menagih ke Pejabat Pembuat Komitmen, dengan Surat Tagihan atau faktur dan dilengkapi dengan beberapa dokumen lain. Selanjutnya, PPK memproses tagihan dengan membuat dokumen berupa (3) Surat Permintaan Pembayaran (SPP) yang akan diberikan kepada Pejabat Penandatanganan Surat Perintah Membayar (PPSPM). SPP diuji oleh PPSPM, selanjutnya diterbitkan dokumen berupa (4) Surat Perintah Membayar (SPM). SPM dikirimkan ke KPPN untuk diterbitkan dokumen (5) Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D). Dokumen nomor 1 s.d. 5 itulah yang merupakan dokumen sumber transaksi keuangan yang akan dicatat dalam jurnal yang selanjutnya diproses menjadi laporan keuangan.

Pada awalnya, siklus akuntansi ini dikerjakan menggunakan media kertas. Dokumen sumber transaksi, buku jurnal, buku besar dan laporan keuangan disajikan dalam media kerta. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) membuat siklus akuntansi menjadi semakin mudah dan cepat dijalankan dengan bantuan perangkat keras

dan lunak komputer, sehingga media kertas berkurang drastis. Penggunaan TIK menyebabkan langkah-langkah dalam siklus akuntansi dapat dikerjakan secara cepat dan tidak perlu memasukkan data berulang. Jurnal akuntansi dapat terbentuk pada saat perekaman/pembuatan dokumen dalam perangkat lunak komputer. Pada saat SPK dan BAST (media kertas) direkam dalam aplikasi, saat itu juga dapat terbentuk jurnal. Ketika SPP, dan SPM dibuat/disetujui, bersamaan dengan itu pula terbentuk jurnal. Pada saat data SP2D direkam, terbentuk jurnal juga. Sehingga petugas akuntansi tidak perlu lagi memasukkan data dari dokumen kertas ke komputer. Entri data yang tidak berulang akan mempercepat siklus akuntansi dan mengurangi kesalahan entri data.

Transaksi yang sudah dijelaskan dalam bagian sebelumnya terjadi di satuan kerja K/L. Satuan Kerja yang selanjutnya disingkat Satker adalah kuasa Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang yang merupakan bagian dari suatu unit organisasi pada kementerian negara/lembaga yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program. Setiap satker mempunyai dokumen Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebagai dasar pelaksanaan anggaran. Jumlah satker dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2021 sebanyak 21.975 satker, baik satker K/L maupun BUN. Jumlah satker ini dapat bertambah atau berkurang sesuai kebutuhan.

Transaksi yang dihasilkan oleh semua satker di atas sebagai pelaksanaan anggarannya (DIPA) harus dapat dicatat/dijurnal dengan baik dan setiap akhir periode dibuat laporan keuangan. Untuk memfasilitasi proses penyusunan laporan keuangan tingkat satuan kerja yang kemudian akan dikonsolidasi menjadi laporan keuangan tingkat K/L dan BUN, juga dikonsolidasi menjadi LKPP diperlukan sistem informasi

akuntansi. Istilah yang digunakan adalah Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat (SAPP); yaitu rangkaian sistematis dari prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada Pemerintah Pusat. SAPP terdiri dari Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Bendahara Umum Negara (SABUN) dan Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Instansi (SAI).

SABUN adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku BUN dan pengguna anggaran Bagian Anggaran BUN. Sedangkan, SAI adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada kementerian negara/lembaga. SAI terdiri dari Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan (SAK) dan Sistem Akuntansi dan Pelaporan Barang Milik Negara (SABMN). SAK menghasilkan laporan keuangan, sedangkan SABMN menghasilkan laporan BMN. SAI ini dijalankan secara berjenjang mulai dari Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran/Barang (UAKPA/B) di tingkat satker, Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran/Barang Wilayah (UAPPA/B-W), Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran/Barang Eselon I (UAPPA/B-E1), dan Unit Akuntansi Pengguna Anggaran/Barang (UAPA/B).

SAPP menggunakan 2 aplikasi yaitu Aplikasi Sistem Akuntansi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI) untuk SAI dan Aplikasi Sistem

Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN) untuk SABUN. SAI menggunakan satu basis data untuk seluruh K/L sehingga memudahkan konsolidasi laporan keuangan di tingkat wilayah s.d. K/L. Berdasarkan definisi di atas, komponen SAPP adalah:

- a. Prosedur; antara lain: peraturan, petunjuk pelaksanaan/teknis, proses bisnis, manual aplikasi
- b. Penyelenggara; antara lain:
 - i. pejabat pengelola keuangan yaitu PA, KPA, PPK, PPSPM, Bendahara Pengeluaran/Penerimaan
 - ii. operator aplikasi
- c. Peralatan; antara lain: komputer, jaringan komunikasi
- d. elemen lain; antara lain:
 - i. perangkat lunak: Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI), Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN)
 - ii. Pengendalian Intern (akan dijelaskan lebih rinci dalam bagian Pengendalian Intern atas Pelaporan Keuangan)

Penjurnalan transaksi dilakukan di satuan kerja menggunakan perangkat lunak. Berdasarkan jurnal transaksi tersebut dibuat Laporan Keuangan (LK) Satuan Kerja. Kemudian, LK satker-satker dikonsolidasi menjadi LK kantor wilayah (kanwil). Selanjutnya, LK kantor-kantor wilayah dikonsolidasi menjadi LK Eselon I, dan LK beberapa Eselon I dikonsolidasi menjadi LK K/L. LK dari semua KL dan LK BUN dikonsolidasi menjadi LKPP. SAPP disusun mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang akan dijelaskan pada bagian selanjutnya.

B. Standar Akuntansi Pemerintahan, Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat, dan Laporan Keuangan

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Sistem Akuntansi Pemerintah Pusat dilaksanakan dengan mengacu pada SAP. Sedangkan Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat adalah prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi-konvensi, aturan-aturan, dan praktik-praktik spesifik yang dipilih dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah pusat.

Selain SAP dalam bentuk Pernyataan SAP, terdapat juga Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan. Kerangka konseptual berfungsi sebagai acuan jika terdapat masalah akuntansi yg belum dinyatakan dalam SAP. Jika terjadi pertentangan antara kerangka konseptual dan standar akuntansi, maka ketentuan standar akuntansi diunggulkan relatif terhadap kerangka konseptual.

Kerangka konseptual memuat Prinsip Akuntansi dan Pelaporan Keuangan sebagai berikut:

- a. Basis akuntansi
- b. Prinsip nilai historis
- c. Prinsip realisasi
- d. Prinsip substansi mengungguli bentuk formal
- e. Prinsip periodisitas
- f. Prinsip konsistensi
- g. Prinsip pengungkapan lengkap
- h. Prinsip penyajian wajar.

Basis Akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah Basis Akrual untuk pengakuan pendapatan-LO, beban, aset, kewajiban dan ekuitas. Jika anggaran disusun dan dilaksanakan berdasarkan basis kas maka LRA disusun berdasarkan basis kas.

Prinsip Nilai Historis. Aset dicatat sebesar pengeluaran kas dan setara kas yang dibayar atau sebesar nilai wajar dari imbalan (*consideration*) untuk memperoleh aset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah kas dan setara kas yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban di masa yang akan datang. Nilai historis ini lebih dapat diandalkan daripada penilaian yang lain karena lebih objektif dan dapat diverifikasi.

Prinsip Realisasi. Pendapatan basis kas yang tersedia dan telah diotorisasikan melalui anggaran pemerintah selama suatu periode akuntansi akan digunakan untuk membiayai utang dan belanja yang terjadi dalam periode tersebut. Prinsip layak temu antara pendapatan-belanja tidak mendapat penekanan seperti dalam akuntansi komersial.

Substansi Mengungguli Bentuk Formal. Suatu peristiwa harus dicatat dan disajikan sesuai dengan substansi dan realitas ekonomi, bukan hanya mengikuti aspek formalitas.

Konsistensi. Perlakuan akuntansi yang sama harus ditetapkan pada kejadian yang serupa dari periode ke periode oleh suatu entitas (prinsip konsistensi internal). Namun demikian, metode akuntansi yang dipakai dapat diubah dengan syarat metode yang baru diterapkan, menunjukkan hasil yang lebih baik dari metode yang lama. Kemudian pengaruh atas perubahan penerapan metode harus diungkapkan dalam laporan keuangan.

Periodisitas. Kegiatan akuntansi dan pelaporan keuangan entitas

pemerintah perlu dibagi menjadi periode-periode pelaporan. Sehingga kinerja entitas dapat diukur, dan posisi sumber daya yang dimilikinya dapat ditentukan

Pengungkapan Lengkap. Laporan keuangan harus menyajikan secara lengkap informasi yang dibutuhkan oleh pengguna. Informasi tersebut dapat ditempatkan pada lembar muka laporan keuangan atau catatan atas laporan keuangan. Lembar muka laporan keuangan adalah LRA, LPSAL, LO, LPE, Neraca dan LAK.

Penyajian Wajar. Laporan keuangan menyajikan dengan wajar LRA, LPS, Neraca, LO, LAK, LPE, dan CaLK. Dalam rangka penyajian wajar posisi diperlukan pertimbangan sehat yang mengandung unsur-unsur kehati-hatian pada saat melakukan prakiraan dalam kondisi ketidakpastian, sehingga aset atau pendapatan tidak dinyatakan terlalu tinggi dan kewajiban tidak dinyatakan terlalu rendah.

Kendala informasi akuntansi dan laporan keuangan adalah setiap keadaan yang tidak memungkinkan terwujudnya kondisi yang ideal dalam mewujudkan informasi akuntansi dan laporan keuangan yang relevan dan andal akibat keterbatasan (limitations) atau karena alasan-alasan kepraktisan. Tiga hal yang menimbulkan kendala dalam informasi akuntansi dan laporan keuangan pemerintah, yaitu Materialitas, Pertimbangan Biaya dan Manfaat, dan Keseimbangan antar Karakteristik Kualitatif

1. Unsur-Unsur Laporan Keuangan

Laporan keuangan pemerintah terdiri dari (1) laporan pelaksanaan anggaran (*Statement of Budget Realization*), (2) laporan finansial, dan (3) CaLK. Laporan pelaksanaan anggaran

terdiri dari (a) LRA dan (b) Laporan Perubahan SAL. Laporan finansial terdiri dari (a) Neraca, (b) LO, (c) LPE, dan (d) LAK. CaLK merupakan laporan yang merinci atau menjelaskan lebih lanjut atas pos-pos laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial dan merupakan laporan yang tidak terpisahkan dari laporan pelaksanaan anggaran maupun laporan finansial.

a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

LRA menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari: 1) pendapatan-LRA, 2) belanja, 3) transfer, dan 4) pembiayaan.

b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih

Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

c. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur yang dicakup oleh neraca terdiri dari (1) aset, (2) kewajiban, dan (3) ekuitas.

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi atau sosial di masa depan

diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.

Ekuitas adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

d. Laporan Operasional

Laporan Operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung dalam Laporan Operasional terdiri dari (1) pendapatan-LO, (2) beban, (3) transfer, dan (4) pos-pos luar biasa.

Pendapatan-LO adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. **Beban** adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. **Transfer** adalah hak penerimaan atau kewajiban pengeluaran uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil. **Pos Luar Biasa** adalah pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian atau transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan

sering atau rutin terjadi, dan berada di luar kendali atau pengaruh entitas bersangkutan.

e. Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam Laporan Arus Kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Negara/Daerah.
- b) Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Negara/Daerah.

f. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

g. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam (1) Laporan Realisasi Anggaran, (2) Laporan Perubahan SAL, (3) Laporan Operasional, (4) Laporan Perubahan Ekuitas, (5) Neraca, dan (6) Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi

Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Catatan atas Laporan Keuangan mengungkapkan/menyajikan/ menyediakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengungkapkan informasi Umum tentang Entitas Pelaporan dan Entitas Akuntansi
- b. Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan dan ekonomi makro
- c. Menyajikan ikhtisar pencapaian target keuangan selama tahun pelaporan berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target
- d. Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya
- e. Menyajikan rincian dan penjelasan masing-masing pos yang disajikan pada lembar muka laporan keuangan
- f. Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan
- g. Menyediakan informasi lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan

2. Pengakuan Unsur Laporan Keuangan

Pengakuan dalam akuntansi adalah proses penetapan terpenuhinya kriteria pencatatan suatu kejadian atau peristiwa

dalam catatan akuntansi sehingga akan menjadi bagian yang melengkapi unsur aset, kewajiban, ekuitas, pendapatan-LRA, belanja, pembiayaan, pendapatan-LO, dan beban, sebagaimana akan termuat pada laporan keuangan. Pengakuan diwujudkan dengan mencatat transaksi dalam jurnal, yang kemudian disajikan dalam Laporan Keuangan.

Kriteria minimum yang perlu dipenuhi oleh suatu kejadian atau peristiwa untuk diakui yaitu:

- a) terdapat kemungkinan bahwa manfaat ekonomi yang berkaitan dengan kejadian atau peristiwa tersebut akan mengalir keluar dari atau masuk ke dalam entitas pelaporan yang bersangkutan
- b) kejadian atau peristiwa tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur atau dapat diestimasi dengan andal
- c) dalam menentukan apakah suatu kejadian/peristiwa memenuhi kriteria pengakuan, perlu dipertimbangkan aspek materialitas.

a. Pengakuan Aset

Aset diakui pada saat potensi ekonomi masa depan diperoleh dan mempunyai nilai yang dapat diukur dengan andal. Aset dalam bentuk piutang diakui ketika hak klaim untuk mendapatkan arus kas masuk atau manfaat ekonomi lainnya dari entitas lainnya telah atau tetap masih terpenuhi, dan nilai klaim tersebut dapat diukur atau diestimasi.

Aset dalam bentuk kas yang diperoleh pemerintah antara lain bersumber dari pajak, bea masuk, cukai, penerimaan bukan pajak,

retribusi, pungutan hasil pemanfaatan kekayaan negara, transfer, dan setoran lain-lain, serta penerimaan pembiayaan, seperti hasil pinjaman. Proses pemungutan setiap unsur penerimaan tersebut sangat beragam dan melibatkan banyak pihak atau instansi. Dengan demikian, titik pengakuan penerimaan kas oleh pemerintah untuk mendapatkan pengakuan akuntansi memerlukan pengaturan yang lebih rinci, termasuk pengaturan mengenai batasan waktu sejak uang diterima sampai penyalurannya ke Rekening Kas Umum Negara/Daerah.

b. Pengakuan Kewajiban

Kewajiban diakui jika besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban yang ada sampai saat pelaporan, dan perubahan atas kewajiban tersebut mempunyai nilai penyelesaian yang dapat diukur dengan andal.

Kewajiban diakui pada saat dana pinjaman diterima atau pada saat kewajiban timbul.

c. Pengakuan Pendapatan

Pendapatan-LO diakui pada saat timbulnya hak atas pendapatan tersebut atau ada aliran masuk sumber daya ekonomi. Sementara itu, pendapatan-LRA diakui pada saat kas diterima di Rekening Kas Umum Negara/Daerah

d. Pengakuan Beban dan Belanja

Beban diakui pada saat timbulnya kewajiban, terjadinya

konsumsi aset, atau terjadinya penurunan manfaat ekonomi atau potensi jasa. Sementara itu, belanja diakui berdasarkan terjadinya pengeluaran dari Rekening Kas Umum Negara/Daerah

3. Pengukuran Unsur Laporan Keuangan

Pengukuran adalah proses penetapan nilai mata uang untuk mengakui dan memasukkan setiap pos dalam laporan keuangan menggunakan nilai perolehan historis. Aset dicatat sebesar pengeluaran/ penggunaan sumber daya ekonomi atau sebesar nilai wajar dari imbalan yang diberikan untuk memperoleh aset tersebut. Kewajiban dicatat sebesar nilai wajar sumber daya ekonomi yang digunakan pemerintah untuk memenuhi kewajiban yang bersangkutan.

4. Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP)

Standar Akuntansi Pemerintahan yang dituangkan dalam Pernyataan SAP sebanyak 17 PSAP, sebagai berikut:

- a. Pernyataan No 01 Penyajian Laporan Keuangan
- b. Pernyataan No 02 Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas
- c. Pernyataan No 03 Laporan Arus Kas
- d. Pernyataan No 04 Catatan Atas Laporan Keuangan
- e. Pernyataan No 05 Akuntansi Persediaan
- f. Pernyataan No 06 Akuntansi Investasi
- g. Pernyataan No 07 Akuntansi Aset Tetap
- h. Pernyataan No 08 Akuntansi Konstruksi Dalam Pengerjaan
- i. Pernyataan No 09 Akuntansi Kewajiban
- j. Pernyataan No 10 Kebijakan Akuntansi, Perubahan

- Kebijakan Akuntansi, Kesalahan, Perubahan Estimasi Akuntansi, dan Operasi yang Dihentikan
- k. Pernyataan No 11 Laporan Keuangan Konsolidasian
 - l. Pernyataan No 12 Laporan Operasional
 - m. Pernyataan No 13 Akuntansi Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum
 - n. Pernyataan No 14 Akuntansi Aset Tak Berwujud
 - o. Pernyataan No 15 Peristiwa Setelah Tanggal Pelaporan
 - p. Pernyataan No 16 Perjanjian Konsesi Jasa – Pemberi Konsesi
 - q. Pernyataan No 17 Properti Investasi
 - i. PSAP tersebut dapat bertambah atau mengalami perubahan isi sesuai dengan kebutuhan.

5. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat

Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat disusun berdasarkan SAP berbasis akrual. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat bertujuan untuk (a) memberikan pedoman bagi Entitas Akuntansi dan Entitas Pelaporan pada pemerintah pusat dalam menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara, dan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga dalam rangka meningkatkan keterbandingan Laporan Keuangan baik antar periode maupun antar Entitas Pelaporan, dan (b) memberikan pedoman dalam pelaksanaan sistem dan prosedur akuntansi pemerintah pusat. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat terdiri atas:

- a. pendahuluan kebijakan akuntansi
- b. kebijakan pelaporan keuangan

- c. kebijakan akuntansi kas dan setara kas
- d. kebijakan akuntansi investasi
- e. kebijakan akuntansi piutang
- f. kebijakan akuntansi persediaan
- g. kebijakan akuntansi aset tetap
- h. kebijakan akuntansi aset lainnya
- i. kebijakan akuntansi kewajiban/utang
- j. kebijakan akuntansi ekuitas
- k. kebijakan akuntansi pendapatan
- l. kebijakan akuntansi beban, belanja, dan transfer
- m. kebijakan akuntansi pembiayaan
- n. kebijakan akuntansi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA)/ Sisa Kurang Pembiayaan Anggaran (SiKPA)/SAL
- o. kebijakan akuntansi transitoris.

Kebijakan akuntansi tersebut secara umum mengatur Definisi, Jenis-jenis, Pengakuan, Pengukuran, Penyajian dan Pengungkapan tentang kas dan setara kas, investasi, piutang dan seterusnya. Apabila suatu transaksi memenuhi kriteria pengakuan dan nilainya dapat diukur dalam rupiah, maka akan dapat di jurnal dan selanjutnya disajikan dalam laporan keuangan. Misalnya tanggal 1 Desember 20XX membeli ATK di toko senilai Rp 2 Juta. Apakah sudah memenuhi kriteria pengakuan? Sudah, karena kepemilikan sudah berpindah dari penjual/penyedia kepada satker. Selain itu, manfaat ekonominya sudah diperoleh yaitu dapat digunakan untuk pekerjaan di kantor. Pertanyaan selanjutnya, apakah dapat diukur dengan andal? Dapat, nilainya adalah Rp 2 Juta sesuai dengan bukti pembayaran. Sehingga pembelian ATK tersebut dapat di jurnal senilai Rp 2 Juta karena sudah memenuhi kriteria pengakuan dan

nilainya dapat diukur dengan andal. Bagaimana dengan kas untuk pembayaran ATK? Pembayaran kas tersebut di jurnal sebagai belanja sebesar Rp 2 Juta juga.

Penyajian mengatur penempatan dalam halaman muka laporan keuangan. Dimanakah harus disajikan ATK tersebut? ATK disajikan sebagai Persediaan yang menjadi bagian Aset Lancar di Neraca. Belanja berupa pembayaran ATK akan disajikan di LRA.

Sedangkan **Pengungkapan** bermakna pengaturan butir-butir informasi tentang suatu pos laporan keuangan yang harus dituangkan dalam CaLK. Informasi-informasi penting terkait Persediaan, tidak hanya ATK, dituangkan dalam CaLK. Belanja yang menampung pembayaran ATK tersebut juga diberikan penjelasan secukupnya di CaLK.

Penyaji laporan keuangan adalah entitas sebagaimana tertera pada tabel sebagaimana di bawah ini.

Tabel 3
Penyaji Laporan Keuangan

Laporan Keuangan	Penyaji LK
Laporan Realisasi Anggaran (LRA)	Semua entitas
Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (SAL)	BUN
Neraca	Semua entitas
Laporan Operasional (LO)	Semua entitas
Laporan Arus Kas (LAK)	BUN
Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)	Semua entitas
Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK)	Semua entitas

C. Pengendalian Intern Atas Penyusunan Laporan Keuangan

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) merupakan kegiatan yang dilakukan untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi **secara menyeluruh** di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (PP 60 tahun 2008). **Pengendalian Intern atas Pelaporan Keuangan (PIPK)** adalah pengendalian yang secara spesifik dirancang untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa laporan keuangan yang dihasilkan merupakan laporan yang andal dan disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (PMK 17 tahun 2019).

PIPK dilaksanakan pada tingkat entitas dan tingkat transaksi/proses. Pengendalian Intern Tingkat Entitas (PITE) dirancang untuk memberikan keyakinan memadai atas pencapaian tujuan Pelaporan Keuangan suatu organisasi secara menyeluruh dan mempunyai dampak yang luas terhadap organisasi meliputi keseluruhan proses, transaksi, akun, atau asersi dalam Laporan Keuangan. Pengendalian Intern Tingkat Proses/Transaksi (PITPT) dirancang dan diimplementasikan untuk memitigasi risiko-risiko dalam pemrosesan transaksi secara spesifik dan hanya terkait dan berdampak terhadap satu/ sekelompok proses, transaksi, akun, atau asersi tertentu.

Pelaksanaan PIPK meliputi Penerapan, Penilaian dan Reviu PIPK. **Penerapan PIPK** bertujuan memberikan keyakinan bahwa Pelaporan Keuangan dilaksanakan dengan pengendalian intern yang memadai. Penerapan dilakukan oleh setiap Entitas Akuntansi dan Entitas Pelaporan. Sedangkan **Penilaian PIPK** bertujuan menjaga efektivitas penerapan PIPK. Penilaian dilaksanakan oleh Tim Penilai pada tingkat entitas, dan

tingkat proses/transaksi. Penilaian dilakukan terhadap Entitas Pelaporan (EP) & Entitas Akuntansi (EA) yang terpilih berdasarkan pertimbangan risiko terkait yang dapat mempengaruhi Opini atas Laporan Keuangan. EP menetapkan EA terpilih untuk dinilai pada triwulan I. Proses penilaian PIPK dilaksanakan dengan pendekatan penilaian mandiri/*control self assessment (CSA)*. Dalam pendekatan CSA, penilaian PIPK dilaksanakan oleh manajemen, karena paling menguasai proses bisnis dan pengendalian dalam organisasinya. CSA dilakukan untuk menilai efektivitas pengendalian intern yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan organisasi dapat tercapai.

Terakhir adalah **Reviu PIPK** yang bertujuan memberikan keyakinan terbatas atas efektivitas penerapan PIPK. Reviu dilaksanakan oleh APIP terhadap penerapan PIPK yang berasal dari laporan hasil Penilaian PIPK. Reviu dilakukan pada Entitas Pelaporan dan dilakukan uji petik pada Entitas Akuntansi yang dipilih. Reviu direncanakan semester I tahun berjalan, dan dilaksanakan paling lambat bersamaan reviu Laporan Keuangan.

Adapun manfaat penerapan PIPK antara lain adalah (a) meningkatnya efektivitas dan efisiensi operasi, (b) meningkatnya kualitas tata kelola dan sistem pelaporan keuangan, (c) meningkatnya keandalan laporan keuangan, (d) terjaganya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan, dan (e) meningkatnya reputasi organisasi dan kepercayaan para pemangku kepentingan.

Penilaian PITE menggunakan salah satu atau kombinasi dari beberapa teknik sebagai berikut:

- a. Reviu Dokumen; dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan pelaksanaan unsur-unsur

pengendalian intern.

- b. Wawancara; dilakukan melalui diskusi dengan pegawai yang bertanggung jawab terhadap rancangan atau implementasi pengendalian dalam rangka mengumpulkan bukti mengenai efektivitas pengendalian tingkat entitas.
- c. Survei; dilakukan dengan mengajukan serangkaian pertanyaan tertulis untuk mendapatkan tanggapan dari pegawai/pejabat mengenai hal-hal terkait lima unsur pengendalian intern di dalam suatu unit kerja
- d. Observasi; dilakukan dengan mengamati secara cermat pegawai, kondisi lingkungan, dan pelaksanaan kegiatan di suatu unit kerja terkait dengan lima unsur pengendalian intern.

Unsur-unsur Pengendalian Intern Tingkat Entitas yang dinilai adalah:

1. **Lingkungan pengendalian:** (a) integritas, nilai etika, dan perilaku etis, (b) kesadaran pimpinan unit kerja atas pengendalian dan gaya operasi yang dimiliki oleh pimpinan unit kerja (c) komitmen terhadap kompetensi, (d) Struktur organisasi serta penetapan wewenang dan tanggung jawab, (e) kebijakan dan praktik yang berkaitan dengan SDM.
2. **Penilaian risiko:** (a) sasaran unit kerja telah disusun dan dikomunikasikan, (b) telah dilakukan penilaian risiko yang meliputi perkiraan signifikansi dari suatu risiko, penilaian kemungkinan terjadinya, dan penanganannya, (c) adanya mekanisme untuk mengantisipasi, mengidentifikasi, dan bereaksi terhadap perubahan yang dapat menghasilkan dampak besar dan menyebar pada unit kerja.

3. **Kegiatan pengendalian:** (a) Kebijakan dan prosedur yang dibutuhkan untuk pengendalian setiap kegiatan telah diterapkan secara tepat, (b) Evaluasi atas perbedaan capaian kinerja dan pelaksanaan tindakan perbaikan yang tepat serta tepat waktu, (c) Adanya pemisahan atau pembagian tugas kepada pihak yang berbeda untuk mengurangi risiko kecurangan atau tindakan yang tidak layak, (d) Pembatasan akses terhadap dokumen, catatan, asset, data, dan aplikasi, (e) Adanya mekanisme otorisasi dan persetujuan terhadap transaksi dan kejadian penting, (f) Dokumentasi yang baik atas kegiatan
4. **Informasi dan komunikasi:** (a) Sistem menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh unit kerja terkait baik informasi yang berasal dari dalam dan luar unit kerja secara akurat, (b) Informasi tersedia bagi orang yang tepat dalam rincian yang cukup dan tepat waktu, (c) Sistem informasi dikembangkan atau diperbaiki dengan berdasar pada rencana strategis unit kerja, (d) Unit kerja memastikan dan mengawasi keterlibatan pengguna dalam pengembangan, perbaikan, dan pengujian program/sistem informasi, (e) Telah disusun rencana pemulihan pusat data utama apabila terjadi bencana, (f) Terdapat komunikasi yang efektif mengenai tugas dan tanggung jawab pengendalian yang dimiliki oleh masing-masing pihak, (g) Terdapat saluran komunikasi untuk melaporkan adanya dugaan pelanggaran/ ketidaktepatan dan informasi negatif, (h) Adanya respon yang tepat waktu terhadap komunikasi yang diterima dari pengguna, rekanan, dan pihak eksternal lainnya

5. **Kegiatan pemantauan:** (a) Terdapat mekanisme review atas pelaksanaan kegiatan pengendalian, (b) Telah diambil tindakan perbaikan terhadap kesalahan atau sebagai tanggapan atas rekomendasi dan saran perbaikan bagi unit kerja, (c) Terdapat prosedur untuk mendeteksi adanya pengendalian intern yang diabaikan.

Kesimpulan hasil penilaian PITE akan mempengaruhi proses penilaian Pengendalian Intern Tingkat Transaksi/Proses (PITTP). Penilaian PITTP dilakukan terhadap akun/bagian laporan keuangan yang signifikan. Kegiatan pengendalian tertuang dalam prosedur kerja dan dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan prosedur tersebut. Kegiatan pengendalian yang dinilai antara lain (1) pemberian persetujuan (*approval*), (2) review atas persetujuan, (3) validasi, (4) otorisasi (*authorization*), (5) monitoring, (6) inventarisasi, (7) klarifikasi, (8) verifikasi (*verification*), (9) review atas kinerja operasi (*review of operating performance*), (10) pengamanan aset (*security of asset*), dan (11) pemisahan tugas (*segregation of duties*).

Penilaian PIPK menghasilkan salah satu dari 3 kesimpulan:

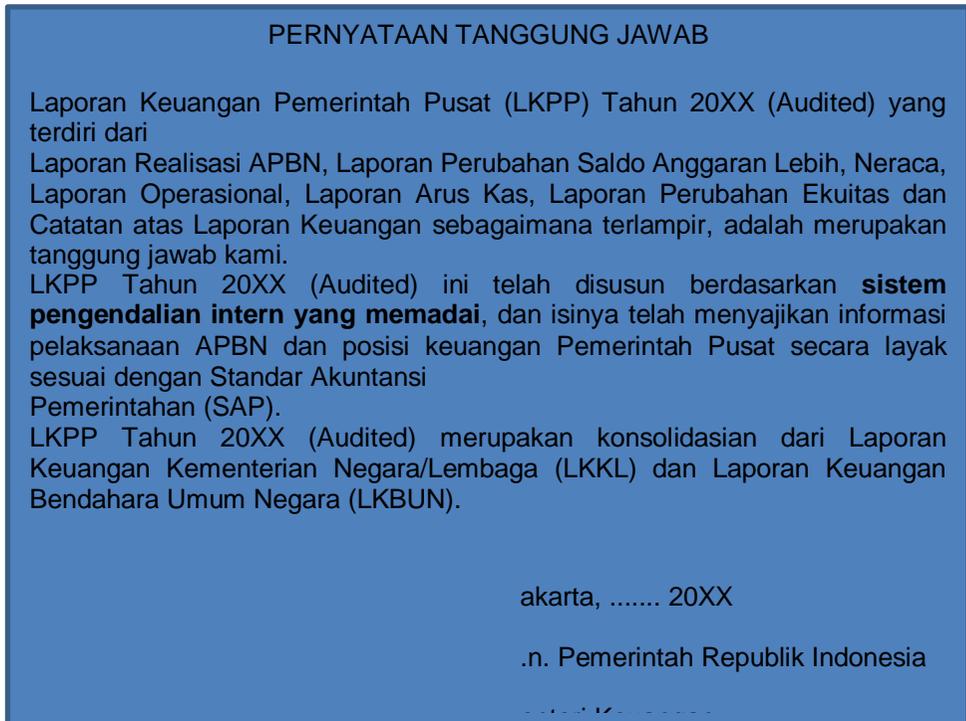
Pengendalian Intern Efektif (PIE)

Pengendalian Intern Efektif Dengan Pengecualian (PIEDP)

Pengendalian Intern Mengandung Kelemahan Material (PIMKM)

Kesimpulan penilaian PIPK diatas menjadi dasar pernyataan **sistem pengendalian intern yang memadai/tidak memadai** pada Pernyataan Tanggung Jawab atas Laporan Keuangan. Pernyataan tersebut dibuat untuk laporan keuangan tingkat satker sampai dengan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Kesimpulan PIE dan PIEDP bermakna bahwa sistem pengendalian Intern memadai, sedang kesimpulan PIMKM bermakna

tidak memadai. Berikut ini adalah contoh Pernyataan Tanggung Jawab manajemen atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat:



Gambar 19. Surat Pernyataan Tanggung Jawab

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2020

D. Pelaporan Kinerja

Bagian ini akan menjelaskan 3 hal yaitu:

- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)
- Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)
- Evaluasi Kinerja Anggaran (EKA)

1. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Pelaporan keuangan dan kinerja adalah satu kesatuan. Undang-undang nomor 17 tahun 2003 Pasal 9 huruf g dan

penjelasannya menyatakan bahwa menteri/pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang kementerian negara/lembaga mempunyai tugas menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara /lembaga. Penyusunan dan penyajian laporan keuangan adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran. Laporan keuangan tingkat K/L merupakan gabungan laporan keuangan dari seluruh satker dalam K/L tersebut. Laporan tersebut menyajikan juga prestasi kerja (kinerja).

Pada pasal 30 ayat 2 UU nomor 17 tahun 2003 dinyatakan bahwa presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan oleh BPK diselesaikan paling lambat 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat. Laporan keuangan tersebut meliputi Laporan Realisasi APBN (LRA), Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Laporan keuangan tersebut merupakan konsolidasi laporan keuangan K/L dan BUN. Laporan Realisasi Anggaran menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga. Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah (PP nomor 8 tahun 2006).

Apa yang dimaksud dengan kinerja dan Laporan Kinerja? Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Sedangkan Laporan Kinerja adalah ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian Kinerja yang disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 mengatur bahwa Laporan Kinerja dihasilkan oleh Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang dilaksanakan oleh Entitas Pelaporan dan Entitas Akuntansi. Sistem ini dikembangkan secara terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan Sistem Akuntansi Pemerintahan. Akuntabilitas Kinerja merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah, untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan Program dan Kegiatan, yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan, dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target Kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik.

Penyelenggaraan SAKIP meliputi:

- a. rencana strategis 5 tahunan
- b. perjanjian kinerja disusun dengan memperhatikan dokumen pelaksanaan anggaran dan mencantumkan indikator dan target kinerja
- c. pengukuran kinerja, yaitu membandingkan realisasi kinerja dan target kinerja dalam perjanjian kinerja

- d. pengelolaan data kinerja, yaitu mencatat, mengolah dan melaporkan data kinerja.
- e. pelaporan kinerja, yang berisi ringkasan tentang keluaran dari kegiatan dan hasil yang dicapai dari program. Laporan kinerja dibuat setiap 3 bulan dan tahunan, disampaikan bersamaan dengan laporan keuangan.
- f. revidi dan evaluasi kinerja, yang dilakukan oleh APIP dan hasilnya dituangkan dalam pernyataan hasil revidi.

Contoh LAKIP dapat diakses pada sumber-sumber online sebagai berikut

1. <https://www.menpan.go.id/site/lakip-sekretariat>
2. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/laporan/laporan-kinerja-kementerian-keuangan/>
3. https://lan.go.id/?page_id=257

2. Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran (IKPA)

IKPA adalah Indikator yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan selaku BUN untuk mengukur kualitas kinerja pelaksanaan anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga dari sisi kesesuaian terhadap perencanaan, efektivitas pelaksanaan anggaran, efisiensi pelaksanaan anggaran, dan kepatuhan terhadap regulasi.

Pengukuran IKPA meliputi aspek

- a. Kesesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan anggaran, dengan indikator kinerja:
 - i. Revisi DIPA;
 - ii. Deviasi Halaman III DIPA
 - iii. Pagu Minus.

- b. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pelaksanaan anggaran, dengan indikator kinerja
 - i. Penyampaian Data Kontrak
 - ii. Pengelolaan Uang Persediaan dan Tambahan Uang Persediaan (UP dan TUP)
 - iii. Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Bendahara
 - iv. Dispensasi Penyampaian Surat Perintah Membayar (SPM).
- c. Efektivitas pelaksanaan anggaran, dengan indikator kinerja:
 - i. Penyerapan Anggaran
 - ii. Penyelesaian Tagihan;
 - iii. Capaian Output; dan
 - iv. Retur Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).
- d. Efisiensi pelaksanaan anggaran
 - i. Pengembalian/Kesalahan SPM
 - ii. Perencanaan Kas (Renkas)

Aspek-aspek tersebut dapat berubah menyesuaikan dengan capaian kualitas anggaran seluruh K/L.

Penilaian IKPA dilakukan pada satuan kerja, eselon I dan kementerian negara/lembaga.

3. Evaluasi Kinerja Anggaran (EKA)

Beberapa definisi terkait Evaluasi Kinerja Anggaran (EKA) yaitu:

1. **Kinerja** adalah prestasi kerja berupa keluaran dari kegiatan atau program, dan hasil dari program dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.
2. **Kinerja Anggaran** adalah capaian Kinerja atas penggunaan anggaran Kementerian/Lembaga yang tertuang dalam dokumen anggaran.
3. **Evaluasi Kinerja Anggaran** adalah proses untuk melakukan pengukuran, penilaian, dan analisis atas Kinerja Anggaran tahun anggaran berjalan dan tahun anggaran sebelumnya untuk menyusun rekomendasi dalam rangka peningkatan Kinerja Anggaran

Evaluasi Kinerja Anggaran terdiri atas

1. Evaluasi Kinerja Anggaran Reguler, meliputi:
 - a. Evaluasi Kinerja Anggaran atas Aspek Implementasi dengan variabel:
 - i. capaian *output*
 - ii. penyerapan anggaran
 - iii. efisiensi
 - iv. konsistensi penyerapan anggaran terhadap perencanaan.
 - b. Evaluasi Kinerja Anggaran atas Aspek Manfaat dengan variabel:
 - i. capaian sasaran strategis K/L untuk Kinerja Anggaran tingkat K/L, dan
 - ii. capaian sasaran program untuk Kinerja Anggaran tingkat unit eselon I.

- c. Evaluasi Kinerja Anggaran atas Aspek Konteks, dilakukan dengan menganalisis kualitas informasi Kinerja Anggaran yang tercantum dalam dokumen RKA-K/L atau DIPA, termasuk relevansinya dengan perkembangan keadaan termasuk kebijakan Pemerintah.
2. Evaluasi Kinerja Anggaran Non-Reguler yang dilaksanakan sesuai kebutuhan untuk tahun anggaran berjalan/sebelumnya. Evaluasi ini dilaksanakan untuk menghasilkan informasi sebagai bahan pertimbangan penyusunan kebijakan, terutama kebijakan di bidang penganggaran

E. Kerugian Keuangan Negara

UU Nomor 17 tahun 2003 pasal 35 menyebutkan bahwa setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud, dan setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

Apa yang dimaksud kerugian negara? Kerugian Negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai (pasal 1 UU nomor 1 tahun 2004). Kerugian negara haruslah **nyata dan pasti jumlahnya**, sebagaimana disebut dalam pasal tersebut. Sebagai contoh pembukuan bendahara menunjukkan saldo kas tunai Rp 1 Juta. Uang tersebut seharusnya ada di brankas. Namun brankas kosong tidak ada isinya. Nyata bahwa uang di brankas tidak ada, sejumlah Rp 1 Juta. Bukan potensi atau dugaan kerugian negara, dan jumlahnya juga tidak perkiraan.

Selanjutnya apa definisi Ganti Kerugian Negara? Ganti Kerugian adalah sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Setiap kerugian negara harus segera diselesaikan. Caranya adalah pihak yang melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian negara mengganti kerugian tersebut. Pelakunya dapat saja bendahara, pegawai negeri non bendahara atau pejabat lain.

Mekanisme penyelesaian kerugian negara berdasarkan UU nomor 1 tahun sebagai berikut. Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun. Secara teknis, atasan langsung atau kepala kantor wajib melaporkan setiap kerugian negara kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat 7 hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui. Pelaku segera dimintakan membuat surat pernyataan kesanggupan atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia menggantinya. Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak (SKTJM) tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

BPK menilai atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara. Selanjutnya, BPK menetapkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah. Apabila dalam pemeriksaan kerugian

negara/daerah ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. BPK menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW) pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi. Dalam hal ini, bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 hari kerja setelah menerima surat keputusan. Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara yang bersangkutan. Selanjutnya, menteri/pimpinan lembaga/gubernur/ bupati/walikota melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian dimaksud.

Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/ bupati/walikota. BPK dapat memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah. Selain itu, BPK juga memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif atau sanksi pidana. Apabila ada unsur pidana, maka putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Kewajiban penggantian kerugian negara dapat daluwarsa. Kewajiban bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa dalam waktu 5 tahun

sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan.

Bagaimana jika pelaku dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia? Jika bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan. Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah menjadi hapus apabila dalam waktu 3 tahun sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada pelaku, atau sejak pelaku diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

F. Studi Kasus

Kasus 1

Hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 20XX menyatakan bahwa

1. Kas yang terlambat disetor ke Kas Negara pada 12 K/L sebesar Rp536,51 miliar. Permasalahan tersebut terjadi berupa sisa uang persediaan pada bendahara pengeluaran disetorkan ke kas negara setelah tanggal neraca.

2. Pengelolaan Kas Tunai bendahara Pengeluaran Melebihi Ketentuan. Permasalahannya adalah saldo kas harian melebihi batas Rp 50 Juta.
 3. Kelebihan pembayaran belanja pegawai untuk pembayaran gaji kepada pegawai yang sudah mengundurkan diri atau yang sudah diberhentikan secara tidak hormat, sudah pensiun, tunjangan jabatan dibayarkan kepada yang sudah tidak menjabat, pembayaran tunjangan anak yang sudah tidak berhak, pembayaran gaji/tunjangan ganda
- Apa langkah perbaikan yang perlu dilakukan sehingga tidak berulang pada tahun berikutnya?

Kasus 2

Unduh LKPP tahun 2020 *audited* di
[https://www.bpk.go.id/laporan hasil pemeriksaan](https://www.bpk.go.id/laporan_hasil_pemeriksaan)

Tuliskan:

1. Kebijakan akuntansi yang terdapat dalam CALK untuk:
 - a. Persediaan
 - b. Tanah
 - c. Peralatan dan Mesin Tanah
2. Berikut ini adalah bagian Neraca.

PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NERACA
PER 31 DESEMBER 2020 DAN 2019

(Dalam Rupiah))

Uraian	Catatan	31 Desember 2020 (Audited)	31 Desember 2019 (Audited)
Aset Tetap	D.2.1.3		
Tanah	D.2.1.3.1	4.539.889.164.724.754	4.565.754.448.540.161
Peralatan dan Mesin	D.2.1.3.2	706.966.249.385.561	643.684.366.617.610
Gedung dan Bangunan	D.2.1.3.3	395.808.354.433.284	365.443.028.479.378
Jalan, Irigasi, dan Jaringan	D.2.1.3.4	940.895.010.856.918	852.163.469.354.018
Aset Tetap Lainnya	D.2.1.3.5	55.493.664.420.893	50.631.130.262.102
Konstruksi Dalam Pengerjaan	D.2.1.3.6	161.812.756.359.901	137.288.502.462.037
Jumlah Aset Tetap (Bruto)		6.800.865.200.181.311	6.614.964.945.715.306
Akumulasi Penyusutan Aset Tetap	D.2.1.3.7	(824.850.679.122.605)	(665.369.543.223.892)
Jumlah Aset Tetap		5.976.014.521.058.706	5.949.595.402.491.414

Tuliskan rincian informasi dari CALK untuk:

- a. Gedung dan bangunan (lihat sesuai kode catatan di CALK)
- b. Jalan, Irigasi dan Jaringan
- c. Aset Tetap Lainnya

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Subekan, Achmat. 2017. *Pengantar Keuangan Negara Indonesia*, Malang: Alta Pustaka.

Artikel

Nota Keuangan dan RAPBN berbagai tahun.

Peraturan Pemerintah

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/lembaga.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah No. 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan; Buku SAP tahun 2021

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2016 tentang Tata Cara Ganti Kerugian Negara/Daerah Terhadap Pegawai Bukan Bendahara atau Pejabat Lain

Peraturan Presiden Nomor 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Menteri Keuangan Tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga dan Pengesahan DIPA (berbagai tahun)

Permendagri 54/2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 08/2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2014 Tentang

- Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja Dan Tata Cara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 213 Tahun 2013 Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 215 tahun 2016 tentang Perubahan Atas PMK nomor 213 Tahun 2013 Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 195 tahun 2018 tentang Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 225 tahun 2019 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 234 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan nomor 225 tahun 2019 tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Pusat.
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 22 tahun 2021 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran Atas Pelaksanaan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
- Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan nomor PER-4/PB/2021 Tentang Petunjuk Teknis Penilaian Indikator Kinerja Pelaksanaan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga.
- Peraturan Direktur Jenderal Anggaran nomor PER-7/AG/2021 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Anggaran.
- Pokok-Pokok Proses Penyusunan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.
- Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Penyusunan APBN. 2014. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II.