

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

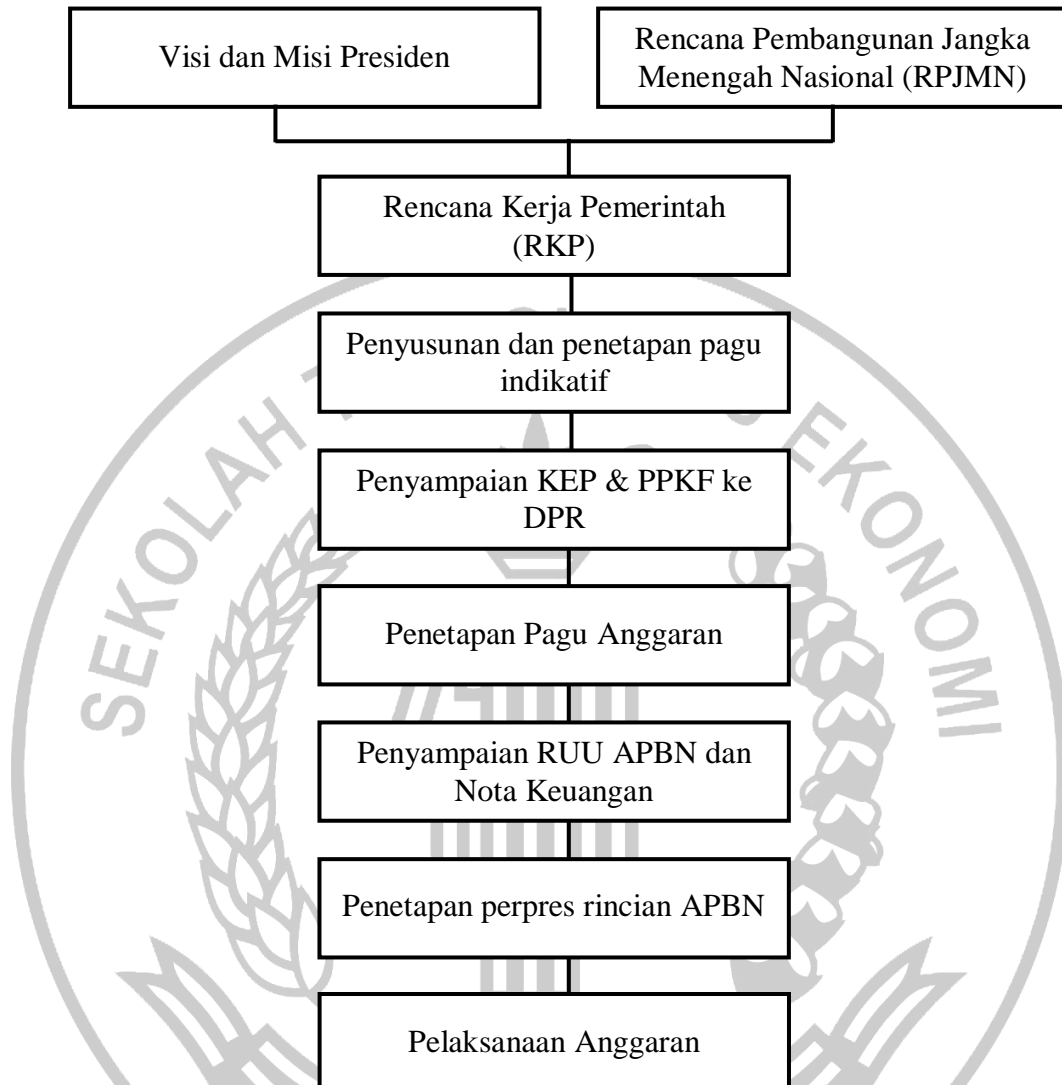
2.1. Pengertian APBN

Anggaran negara atau anggaran pendapatan dan belanja negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan, penerimaan, dan pengeluaran serta perincian berbagai kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk waktu satu tahun (Rachmat, 2010: 139). Anggaran tersebut merupakan batas tertinggi dari pengeluaran negara untuk melaksanakan tugas dan keperluan negara dan penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran dalam periode tertentu, agar tidak menimbulkan defisit anggaran.

Sony berpendapat, bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi biaya dari kinerja pemerintah yang hendak dicapai dalam periode tertentu dimana anggaran tersebut harus dikonfirmasi kepada publik untuk diberi masukan dan kritik (Sony, 2010: 57).

Penyusunan anggaran akan mengandung suasana politik yang sangat kental karena memerlukan pembahasan dan pengesahan dari wakil rakyat di parlemen yang terdiri dari berbagai utusan politik (Sony, 2010: 58). Rancangan anggaran negara yang memuat perkiraan pendapatan dan pengeluaran tersebut harus memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat agar memperoleh legitimasi dalam bentuk undang-undang. Setelah memperoleh persetujuan, rancangan anggaran negara berubah menjadi undang-undang anggaran negara yang disingkat menjadi anggaran negara (Rachmat, 2010: 143).

2.1.1. Prosedur penyusunan APBN



Sumber: Pedoman proses perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan APBN 2016, diolah 2017

Gambar 2.1.
PROSES APBN

Gambar 2.1. dapat dijelaskan sebagai berikut, rancangan APBN berpedoman pada visi dan misi presiden dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang nantinya keputusan atas penggabungan tersebut akan menghasilkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) pada tahun berjalan (Muindro, 2013: 47)

APBN yang didasarkan pada RKP akan diawali dengan, Kementerian Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang akan menyusun pagu indikatif (Bambang, 2016: 5). Kementerian Keuangan dan Bappenas akan menyusun dan menyampaikan daftar usulan kegiatan untuk anggaran rutin dan daftar usulan proyek yang telah disampaikan oleh tiap unit eselon untuk anggaran pembangunan (Rachmat, 2010: 163). Daftar usulan kegiatan dan daftar usulan proyek yang telah disetujui oleh DPR inilah yang akan menjadi pagu indikatif, guna dijadikan dasar untuk menyusun Rancangan APBN.

Selanjutnya, Kementerian Keuangan dan Bappenas akan menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal (PPKF) dan kerangka ekonomi makro (KEM) kepada DPR selambat-lambatnya pada pertengahan bulan Mei, yang akan membahas mengenai kebijakan umum dan prioritas anggaran, dari hasil pembahasan tersebut akan menjadi masukan untuk penyusunan APBN (Muindro, 2013: 47).

Setelah membahas mengenai PPKF dan KEM, selanjutnya Kementerian Keuangan akan menyusun penetapan rencana kerja dan anggaran (Bambang, 2016: 5). Menurut Muindro, Pagu indikatif yang telah disetujui oleh DPR pada tahap pertama akan digunakan untuk menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya, yang tentunya telah berisikan prestasi kerja yang akan dicapai dan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran yang telah disusun, akan disampaikan kepada DPR yang nantinya akan menghasilkan pagu anggaran guna pendahuluan rancangan

APBN. Hasil pembahasan tersebut akan digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang APBN (Muindro, 2013: 47).

Pemerintah pusat akan mengajukan rancangan UU-APBN disertai dengan Nota Keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus (Muindro, 2013: 47). Menurut Rachmat, Pembahasan rancangan UU-APBN pada DPR dilakukan oleh Komisi APBN DPR yang anggotanya meliputi semua fraksi yang ada di DPR. Setelah pembahasan rancangan UU-APBN maka DPR dapat menentukan apakah menolak atau menyetujui, dengan anggapan DPR telah menyetujui maka, rancangan UU-APBN akan dikembalikan untuk disahkan dengan ditandatangani Presiden dan selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara. Setelah selesai tahapan pembahasan dan pengesahan, tahapan pelaksanaan APBN dapat dimulai (Rachmat, 2010: 173).

2.1.2. Dasar Hukum Pelaksanaan Anggaran

Rachmat (2010: 175) menyebutkan dasar hukum pelaksanaan anggaran belanja negara adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
2. Keputusan Presiden Perincian Anggaran Rutin dan Pembangunan.
3. Daftar Isian Kegiatan (DIK) dan Daftar Isian Proyek (DIP) yang telah disahkan.
4. Keputusan Presiden mengenai Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Apabila pembahasan atas rancangan UU APBN telah selesai dan telah disetujui oleh DPR, maka selanjutnya Rancangan UU APBN akan ditandatangani oleh Presiden dan diundangkan dalam lembaran negara.

2.1.3. Para Pejabat dan Petugas Pelaksanaan APBN

Dalam melaksanakan anggaran terdapat dua jenis pengelolaan berdasarkan subjek pengelola dana APBN (Rachmat, 2010: 177) yakni pengelola administratif atau pengelola umum dan pengelola kebendaharaan atau pengelola khusus.

Pejabat yang terkait dalam pelaksanaan administratif adalah otorisator dan ordonator. Sedangkan pejabat yang terkait dalam pengelolaan khusus adalah bendaharawan.

2.1.4. Komposisi Pokok APBN

Rachmat berpendapat bahwa bentuk dan komposisi pokok APBN memiliki komponen yang jelas. APBN yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang terdiri atas dua komponen, yaitu:

1. Anggaran pembangunan yaitu penerimaan dan belanja pembangunan
2. Anggaran rutin yaitu penerimaan dan belanja rutin (Rachmat, 2010: 154)

Anggaran pembangunan adalah bagian dari APBN yang terdiri atas anggaran penerimaan pembangunan yang berasal dari utang atau bantuan luar negeri (Rachmat, 2010: 155). Sedangkan belanja pembangunan adalah pengeluaran pemerintah yang berbentuk investasi (proyek-proyek), baik berbentuk fisik maupun nonfisik.

Anggaran rutin adalah bagian dari APBN yang terdiri atas anggaran penerimaan dalam negeri dan anggaran belanja rutin (Rachmat, 2010: 155).

Sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia nomor 10 tahun 2010 pasal 1 nomor 2 bahwa

Pendapatan negara dan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, serta penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri”. Sedangkan belanja rutin adalah pengeluaran pemerintah yang bersifat bahan habis pakai dan. Noninvestasi.

2.2. Pelaksanaan APBN dalam Belanja Negara

Tercantum dalam Undang-undang Republik nomor 10 tahun 2010 pasal 1 nomor 8-9 bahwa “Belanja negara adalah semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja Pemerintah Pusat dan transfer ke daerah. Belanja pemerintah pusat menurut organisasi adalah belanja pemerintah pusat uang dialokasikan kepada kementerian negara/lembaga (K/L), sesuai dengan program-program Rencana Kerja Pemerintah yang akan dijalankan”.

Sesuai dengan PSAP No. 2 paragraf 7 belanja adalah semua pengeluaran dari rekening kas umum negara yang akan mengurangi saldo anggaran lebih dalam periode tahun anggaran tersebut yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah (Erlina, 2015: 153).

Belanja negara dapat dikatakan sebagai nilai pengurang kekayaan negara berdasarkan belanja pemerintah untuk keperluan RKP yang telah dijadikan sebagai pedoman untuk penyusunan APBN.

2.2.1. Jenis-jenis belanja Negara

Klasifikasi belanja menurut Peraturan Pemerintahan nomor 71 tahun 2010 adalah:

1. Belanja operasi
2. Belanja modal
3. Dana Perimbangan
4. Transfer lainnya (d disesuaikan dengan program yang ada)

Erlina berpendapat bahwa sesuai dengan Permendagri nomor 21 Tahun 2011, belanja dikelompokkan menjadi dua yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung sebagai berikut:

1. Belanja tidak langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja yang pelaksanaannya tidak berkaitan langsung dengan program pelaksanaan dan kegiatan, yang terdiri dari:

- a. Belanja pegawai
- b. Belanja bunga
- c. Belanja subsidi
- d. Belanja hibah
- e. Bantuan sosial
- f. Belanja bagi hasil
- g. Bantuan keuangan
- h. Belanja tidak terduga

2. Belanja langsung

Belanja langsung adalah belanja yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program atau kegiatan, yang terdiri dari:

- a. Belanja pegawai
- b. Belanja barang dan jasa
- c. Belanja modal

Sedangkan belanja yang dikategorikan sesuai dengan sumber dana asal yang digunakan untuk pelaksanaan tersebut dibagi menjadi dua yaitu:

1. Pengeluaran belanja melalui rekening kas umum negara atau daerah (belanja-LS) diakui ketika terjadi arus kas keluar dari rekening tersebut.
2. Pengeluaran belanja melalui kas di bendahara pengeluaran (belanja UP/TUP/GU) diakui pada saat pertanggung jawaban atas pengeluaran tersebut disahkan oleh unit yang mempunyai fungsi perbendaharaan, atau dengan kata lain ketika Surat Pertanggungjawaban (SPJ) pengeluaran dinyatakan definitive (Erlina, 2015: 162).

2.2.2. Mekanisme UP dan TUP

Sesuai dengan pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 poin 17 yaitu :

Uang Persediaan yang selanjutnya disingkat UP adalah uang muka kerja dalam jumlah tertentu yang diberikan kepada Bendahara Pengeluaran untuk membiayai kegiatan operasional sehari-hari Satuan kerja atau membiayai pengeluaran yang menurut sifat dan tujuannya tidak mungkin dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung.

UP merupakan uang yang diberikan oleh KPPN selaku kuasa BUN pada Satker yang dapat dimintakan penggantiannya, untuk kebutuhan operasional sehari-hari dan pengeluaran lain yang pembayarannya tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pembayaran langsung (Herry, 2013: 246).

Tambahan Uang Persediaan (TUP) adalah salah satu belanja negara yang dikategorikan sebagai belanja berdasarkan sumber dana asal yang dikeluarkan melalui kas di bendahara pengeluaran. TUP merupakan tambahan uang persediaan yang diakui sebagai belanja negara atas pembiayaan kebutuhan mendesak satker karena telah melebihi pagu UP yang telah ditetapkan dalam satu bulan.

KPA dapat mengajukan TUP kepada kepala KPPN dalam hal sisa UP pada bendahara pengeluaran tidak cukup tersedia untuk membiayai kegiatan yang sifatnya mendesak atau tidak dapat ditunda (Herry, 2013: 248). TUP merupakan dana yang akan digunakan oleh Satker apabila dana yang dibutuhkan merupakan kebutuhan mendesak dan memiliki jumlah yang melebihi pagu UP. TUP juga merupakan dana yang akan diberikan oleh KPPN yang bersifat tidak rutin pada setiap bulannya. Sistematisasi pencairan dana TUP pun berbeda dengan dana yang lainnya, Satker harus menyertakan perincian proyek atau kegiatan apa yang akan dilakukan dengan dana TUP (Erlina, 2015: 175). Oleh sebab itu pada TUP, Satker memiliki tanggung jawab tersendiri atas pelaporannya. Pelaporan dana TUP akan berbeda dengan pelaporan dana UP maupun Ganti Uang Persediaan (GU) yang bersifat rutin pada setiap bulan.

2.2.3. Prosedur Pengajuan TUP

Menurut Herry (2013: 248) sesuai dengan Lampiran VII Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan APBN, KPA dapat mengajukan permintaan TUP kepada Kepala KPPN selaku Kuasa BUN disertai:

1. Rincian rencana penggunaan TUP dan
2. Surat yang memuat syarat penggunaan TUP yaitu :
 - a. Digunakan dan dipertanggungjawabkan paling lama 1 bulan sejak tanggal SP2D diterbitkan
 - b. Tidak digunakan untuk kegiatan yang harus dilaksanakan dengan pembayaran LS.

Atas dasar permintaan TUP tersebut, Kepala KPPN melakukan penilaian terhadap (Herry, 2013: 248):

1. Pengeluaran pada rincian rencana penggunaan TUP bukan merupakan pengeluaran yang harus dilakukan dengan pembayaran LS
2. Pengeluaran pada rincian rencana penggunaan TUP masih/cukup tersedia dananya dalam DIPA
3. TUP sebelumnya sudah dipertanggungjawabkan seluruhnya
4. TUP sebelumnya yang tidak digunakan telah disetor ke Kas Negara

2.2.4. Kelalaian pelaporan pertanggungjawaban TUP

Salah satu persyaratan dalam mengajukan TUP adalah dapat mempertanggungjawabkan paling lama 1 bulan sejak tanggal SP2D diterbitkan (Herry, 2013: 249). Namun satker seringkali lalai dalam ketepatan waktu pertanggungjawaban tersebut.

TUP harus dipertanggungjawabkan dalam waktu hanya 1 bulan dan dapat dilakukan secara bertahap. Apabila selama 1 bulan sejak SP2D telah diterbitkan Satker belum melakukan pengesahan dan pertanggungjawaban TUP, maka Kepala KPPN akan memberikan surat teguran kepada Satker selaku KPA yang dibuat sesuai format sebagaimana tercantum dalam Lampiran IX Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan APBN (Herry, 2013: 249).

Satker yang tidak dapat menyerahkan laporan pertanggungjawaban TUP dengan waktu yang ditentukan, maka satker dapat mengajukan Dispensasi Perpanjangan Pertanggungjawaban Tambahan Uang Persediaan. Menurut Herry

(2013: 249) sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan APBN, Satker dapat mengajukan permohonan dispensasi dengan persyaratan:

1. KPA harus mempertanggungjawabkan TUP yang telah dipergunakan; dan
2. KPA harus menyampaikan Pernyataan kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan sisa TUP tidak lebih dari 1 bulan berikutnya.

Atas permohonan dispensasi perpanjangan pertanggungjawaban TUP yang lebih dari 1 bulan, KPA diharuskan mengajukan permohonan persetujuan mengenai dispensasi kepada kepala KPPN. Sisa TUP yang tidak habis digunakan oleh KPA harus disetor ke Kas Negara paling lambat 2 (dua) hari kerja setelah batas waktu 1 bulan.

