BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Anggaran

Semakin kompleksnya masalah menyebabkan banyak kegiatan yang harus dilaksanakan berdasarkan perencanaan yang cermat. Anggaran atau lengkapnya business budget adalah salah satu bentuk dari berbagai rencana yang mungkin disusun, meskipun tidak setiap rencana dapat disebut sebagai budget.

Yang dimaksud dengan atau Anggaran Perusahaan atau business budget adalah suatu pendekatan yang formal dan sistematis dari pada pelaksanaan tanggung jawab manajemen didalam perencanaan, koordinasi dan pengawasan. Dari definisi tersebut dapat diambil intinya yakni :

- Bahwa business budget harus bersifat formal, artinya bahwa Business Budget disusun dengan sengaja dan bersungguh-sungguh dalam bentuk tertulis.
- Bahwa Business Budget harus bersifat sistematis, artinya bahwa Business Budget disusun dengan berurutan dan berdasarkan suatu logika.
- Bahwa setiap saat menajer dihadapkan pada suatu tanggung jawab untuk mengambil keputusan. Sehingga Business Budget merupakan suatu hasil pengambilan keputusan yang berdasarkan beberapa asumsi tertentu.
- Bahwa keputusan yang diambil oleh manajer tersebut merupakan pelaksanaan manajer dari segi dari segi perencanaan, koordinasi dan pengawasan.

Untuk dapat memenuhi segala aspek yang dikandung oleh definisi tersebut di atas, mka anggaran harus disusun dalam bentuk tabel-tabel dan bersifat kuantitatif (dinyatakan dengan angka-angka), dan karena tujuan akhir dari perusahaan pada umumnya adalah keuntungan/profit maka anggaran perusahaan juga sering disebut sebagai :

- Business Budget (Anggaran Perusahaan)
- Profit Planning and Control
- Comprehensive Budgeting
- Managerial Budgeting
- Business Budgeting and Control

Didalam menyusun suatu anggaran perusahaan maka perlu diperhatikan beberapa syarat yakni bahwa anggaran tersebut harus realistis, luwes dan kontinyu. Realistis artinya tidak terlalu optimis, Luwes artinya tidak terlalu kaku sedangkan Kontinyu artinya membutuhkan perhatian secara terus-menerus dan tidak merupakan suatu usaha yang insidentiil.

Peranan Anggaran sebagai suatu sistem bagi perusahaan terutama sekali dari segi :

1. Fungsi perencanaan : pada waktu menyusun program kerja
2. Fungsi koordinasi : pada saat dilakukan pelaksanaan program
3. Fungsi pengawasan : pada saat dilakukannya penilaian kembali.

Selain itu perlu diperhatikan bahwa perusahaan menyusun anggaran karena perusahaan yakin bahwa dirinya mempunyai kemampuan untuk mengendalikan berbagai relevant variables dalam mencapai tujuan, mempunyai kemampuan untuk berkomunikasi secara efektif, mempunyai kemampuan untuk memberikan motifasi

berkomunikasi secara efektif, mempunyai kemampuan untuk memberikan motifasi kepada anggota-anggotanya dan mempunyai kemampuan untuk mendorong adanya partisipasi.

Tetapi kemampuan yang dimiliki suatu perusahaan dalam suatu menyusun anggaran berbeda. Sedangkan suatu perusahaan sebagai salah satu unit ekonomi perlu memiliki program yang serupa. Untuk mencapai tingkat efisiensi tertentu dan seterusnya menghasilkan keuntungan yang diharapkan, perusahaan-perusahaan melaksanakan kegiatan-kegiatan fungsional memerlukan suatu anggaran yang tepat dan cermat.

2.2. Sistem Keuangan Republik Indonesia

Sistem Keuangan Republik Indonesia dapat di temui dalam pasal 23 ayat 4 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut :

" Hal keuangan negara selanjutnya di atur dengan Undang-undang".

Untuk memenuhi isi dari pada 23 ayat 4 UUD 1945 tersebut pasal di atas, telah di atur berdasarkan Undang-undang Perbendaharaan RI yakni ICW yang dimuat dalam Staatblad tahun 1925 No. 448 yang merupakan undang-undang yang mengatur Keuangan Negara yang diurus langsung Pemerintah masih tetap menggunakan ICW tersebut, hal ini disebabkan :

i. Undang-undang yang mengatur pengurusan Keuangan Negara sampai saat ini belum diciptakan.

ii. Mengingat aturan peralihan II Undang-Undang Dasar yang berbinyi sebagai berikut :

" Segala Badan Negara dan Peraturan yang masih ada langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini "

Melihat pasal II Aturan pelalihan UUD 1945, otomatis peraturan pengurusan dan pertanggung jawaban Keuangan Negara yang dimuat dalam ICW tetap berlaku. Adapun struktur-struktur dasar dari pada Administrasi Keuangan Negara kita, menurut UUD 1945 dan ICW maka dapat di tarik kesimpulan menurut Prajudi Atmosudirjo secara sumir adalah sebagai berikut :

1. Apa yang hendak dipungut sebagai pendapatan oleh Negara dan hendak dibelanjakan oleh Negara dalam 1 tahun harus dirumuskan dalam satu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Begroting Negara). Budget Negara ini ditetapkan oleh Badan Legislatif , yakni Presiden DPR.
2. Pemerintah (Presiden) diberi tugas mengadministrasikan (algemenen bestuur voeren) seluruh Keuangan Negara, dan diberi wewenang dalam hal-hal yang mendesak, membuka kredit dengan melampaui begroting (anggaran).
3. Tugas untuk mengawasi Administrasi Keuangan Negara yang dijalankan oleh pemerintah itu di letakan Badan Pemeriksa Keuangan yang bertindak atas nama dan bertanggung jawab kepada Badan Legislatif khususnya DPR.
4. Tugas Presiden mengadministrasikan (het algemen bestuur boeren over) Keuangan Negara itu terdiri atas dua segi :

a) Kekuasaan melaksanakan UU APBN dalam arti memungut uang, menerima uang, menggunakan uang dan sebagainya.

b) Pertanggung jawab (rekenplichtigheid) atas kekuasaan yang telah diberikan itu yakni pertanggungan jawab mengenai kekuasaan melaksanakan APBN tersebut.

5. Sebagai konsekwensi maka terdapat dua bagian.

- Disatu pihak : Administrasi Pengurusan Keuangan Negara yang oleh ICW disebut Administratief Beheer.
- Dilain Pihak : Administrasi Pertanggung Jawab Keuangan Negara, yang oleh ICW disebut Comtabel Beheer.

6. Selanjutnya kekuasaan atas kekuasaan Negara itu terdiri atas :

a. Kekuasaan Otorisasi atau kekuasaan Keuangan Negara dan

b. Kekuasaan Ordonancering atau kekuasaan Keuangan Negara dan membayar atau menagih.

7. Presiden mendelegasikan wewenang tersebut di atas Menteri, dari Menteri ke pejabat khususnya bawahannya : Wewenang Otorisasi kepada Menteri-menteri yang memegang suatu bagian anggaran, wewenang Ordonancering kepada Menteri Keuangan, selanjutnya didelegasikan kepada Pejabat-pejabat dalam Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara.

8. Tugas wewenang pengendalian Begroting (Begroting Beheer) oleh Presiden diserahkan kepada Direktur Jenderal Anggaran.

9. Dalam pihak administrasi pertanggng jawab Keuangan Negara terdapat Pejabat- pejabat yang disebut Bendaharawan-bendaharawan yang terdiri atas 3 macam :

a. Bendaharawan di kantor-kantor, Jawatan dan lain sebagainya.

b. Bendahara Menerima Pendapatan/Pungutan Negara (Bendaharawan khusus).

c. Bendahawan Umum (Kepala Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara).

10. Jabatan Ordonnateur dan jabatan bandaharawan tidak boleh dirangkap.

Dari kesepuluh point tersebut diatas, penulis simpulkan bahwasanya dalam aspek Administrasi Keuangan meliputi 5 faktor, yaitu :

a) Faktor penguasaan penguasaan pengendalian anggaran, hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Anggaran.

b) Faktor pemisahan wewenang fungsi Ordonancering /Otorisator dengan wewenang Bendaharawan dan pelarangan tugas rangkap antara pengurusan ordonancering/otorisator dengan Bendaharawan dalam satu tangan.

c) Pengaturan yang menyangkut pelaksanaan pengelolaan Anggaran Negara.

d) Pengaturan pertanggung jawab pengurusan Keuangan Negara,hak ini dituangkan dalam bentuk Surat Pertanggungan Jawaban (SPJ), realisasi pelaksanaan penerimaan, pengeluaran Negara yang dituangkan dalam reporting dan recording bagi pengurusan Ordonateur.

e) Masalah perhitungan anggaran Negara ini dilaksanakan oleh masing-masing Departemen yang menguasai bagian anggaran dan realisasi perhitungan anggaran secara keseluruhan (merupakan rekapitulasi perhitungan anggaran) dibuat oleh Menteri keuangan c.q Direktur Jenderal Pengawasan Keuangan Negara dan perhitungannya terlebih dahulu harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, kemudian DPR melakukan persetujuannya sehingga terciptalah pengesahan anggaran yang dituangkan dalam UU Perhitungan Anggaran.

Administrasi Keuangan merupakan suatu cara (alat) untuk dipedomani dalam mengelola Keuangan Negara yang diurus langsung Pemerintah (Anggaran), didalamnya mencakup pengaturan penerimaan Negara, pengeluaran negara serta cara pertanggungan jawabnya.

2.3 APBN sebagai salah satu sub sistem Keuangan Negara RI

Persoalan Keuangan Negara merupakan hal yang sangat potensial bagi setiap Negara, karena Keuangan Negara jika di tinjau secara perdefinisi sangat luas sekali. Hal ini ditandai didalam Keuangan Negara itu sendiri selain mengandung unsur hak/ kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang , juga didalamnya dijumpai unsur kekayaan Negara baik yang diurus langsung Pemerintah maupun kekayaan Negara yang diurus langsung Pemerintah dituangkan dalam Anggaran Negara, jadi anggaran merupakan alat pelaksanaan pengurusan Keuangan Negara. Dimana melalui Anggaran Negara, kekayaan Negara dapat bertambah jika pembangunan proyek-proyek yang dibiayai selesai dilaksanakan, sedangkan pengeluaran Negara yang membiayai fungsi reguler Pemerintah akan mengurangi Kekayaan Negara. Tetapi penerimaan Negara baik yang bersifat penerimaan dalam Negara (current receipt) dan penerimaan pembangunan (Kredit luar negara / hutang-hutang yang berasal dari dalam Negeri) bersifat menambah uang-uang Negara dan dapat dianggap sebagai menambah kekayaan Negara. Dapat juga pengurangan uang-uang negara yang berbeda dalam kas negara tetapi bersifat menambah ayaan Negara, seperti penyertaan modal pemerintah pada perusahaan baik berupa Pemerintah membeli saham-sahamnya maupun mendirikan sendiri perusahaan-perusahaan Negara.

Dari penjelasan-penjelasan tersebut diatas dapat diambil kesimpulan bahwa anggaran Negara atau APBN merupakan subsistem dari keuangan Negara dan merupakan alat penggerak pengurusan kekayaan Negara yang dipisahkan Negara

ataupun Badan-badan usaha lainnya, dimana cara bekerjanya sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum dagang/perdata ataupun peraturan-peraturan lainnya.

1. Siklus Anggaran Republik Indonesia

Siklus Anggaran (budget cyclus) merupakan lingkaran edar dari suatu anggaran mulai dari proses penyusunan, pelaksanaan, pengawasan, sampai pengesahan perhitungan anggaran menjadi undang-undang. Sejumlah sistem prosedur yang berkaitan dengan siklus anggaran sebagai periode suatu anggaran mencakup berbagai aspek.

Anggaran Negara adalah suatu rencana keuangan mengenai perkiraan tentang apa yang dilakukan di masa datang. Karena anggaran Negara berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, maka Anggaran Negara menggambarkan perkiraan apa yang akan dilakukan dimasa datang untuk merealisasi pendapatan yang direncanakan, dan apa yang akan dilakukan dalam periode yang sama sehubungan dengan tersedianya rencana Belanja Negara. Sejalan dengan itu maka yang dimaksud dengan siklus anggaran (Bugdet cyclus) adalah satu masa peredaran anggaran tercermin mulai dari proses persiapan sampai pelaksanaan dan perhitungannya.

Jesse Burkhead menyatakan bahwa rincian tahap-tahap siklus anggaran (bugdet cyclus) sebagai berikut :

The phares of the bugdet cycle can be generally identified as :

a. Excecutive preparation and submission
b. Legislative authorization

c. Excecution and

d. Audit

Selanjutnya, Harjono Sumosudirjo, dan kawan-kawan menyebutkan masa peredaran Anggaran Negara Indonesia mencakup lima tahapan, yaitu :

Bugdet cyclus tidak lain ialah masa atau jangka waktu dimulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disyahkan dengan undang-undang.

Adapun tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut :

a. Penyusunan anggaran oleh Pemerintah

b. Pengolahan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran-anggaran dengan undang-undang.

c. Pelaksanaan anggaran oleh Pemerintah :

d. Pengawasan-pengawasan atas pelaksanaan anggaran :

e. Pengesahan perhitungan anggaran dengan undang-undang

Memperhatikan pengertian dan prosedur kegiatan yang harus ditempuh dalam suatu siklus anggaran dapat disimpulkan bahawa prosedur siklus anggaran bukan berarti jangka waktunya sama dengan periode berlakunya suatu anggaran akan tetapi tergantung atas berapa lama proses kegiatan akan berlangsung, yaitu mulai dari tahap penyusunan angaran sampai selesai tahap pengesahan pehitungan anggaran sampai selesai tahap pengesahan perhitungan anggaran berdasarkan undang-undang. Dengan demikian lamanya siklus anggaran tergantung pada keadaan, sehingga siklus anggaran tahun berikutnya dan berakhirnya siklus

anggaran tahun berikutnya dan berakhirnya siklus anggaran pertama bukan merupakan titik awal siklus anggaran berikutnya.

Suatu pernyatan Badan Pemeriksa Keuangan (Bapeka) menyebutkan :

> Patut dicatat dalam sejarah Republik Indonesia bahwa baru setelah 23 tahun merdeka dapatlah pemerintah menyusun perhitungan anggaran, yaitu perhitungan anggaran Negara tahun 1967 yang setelah diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan, akhirnya dapat di sahkan oleh DPRGR(ditetapkan dalam undang-undang no. 11 tahun 1971 tangal 10 september 1971 tentang perhitungan anggaran tahun 1967.

Berdasarkan pernyataan di atas tampak jelas bahwa siklus anggaran tahun 1967 (pada saat ini tahun anggaran masih sama dengan tahun takwim) baru berakhir dengan di sahkannya Undang-undang No. 11 tahun 1971 tanggal 10 September 1971, berarti hampir 4 tahun setelah berakhirnya tahun anggaran 1967.

Penyusunan Anggaran

Tahap penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) di mulai dengan penyusunan anggaran masing-masing departemen/lembaga. penyusunan RAPBN harus memperhatikan kebijaksanaan APBN yang telah digariskan oleh Menteri Keuangan dan atau Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bapenas.

Harjono Sumodirdjo, dkk menyatakan bahwa dalam menyusun anggaran perlu mendapatkan perhatian unsur-unsur yang dapat mempengaruhi usaha-usaha, yaitu sampai dimana usaha-usaha dapat dijalankan urusan anggaran c.q dengan memperhitungkan :

a. Keadaan keuangan

b. Keadaan tenaga dan bahan-bahan yang tersedia dalam Negeri

c. Keadaan tenaga dan bahan-bahan yang dapat didatangkan dari luar negeri dan

d. Pengalaman tentang pelaksanaan Anggaran tahun yang lalu dan tahun yang berjalan, karena tidak ada faedahnya anggaran memuat pengeluaran-pengeluaran yang tidak dijalankan.

Selain hal-hal tersebut di atas, penyusunan anggaran harus memperhatikan teknik-teknik anggaran, seperti pembagian anggaran dalam anggaran rutin dan anggaran pembangunan, penyusunan anggaran atas dasar klasifikasi obyek, klasifikasi fungsional, klasifikasi ekonomi, dan pembagian menurut sifat pengeluaran dan sifat penerimaan, serta penempatan angka-angka anggaran, apakah bruto atau netto.

Proses penyusunan anggaran terdiri atas beberapa kegiatan pokok seperti disebutkan Marzuki Usman bahwa tahap-tahap yang tercakup dalam proses pengesahan RAPBN sebagai berikut :

a. Presedent Brings the next Fiscal Year bugdet to the Parliament in January each year.

b. Parliament and the goverment discuss together, open talk, question and answers.

c. Parliament and the goverment discus together, closed, open talk, question and answers.

d. Parliament apporve disapprove

e. Execution or implementation of the bugdet.

Akan tetapi sebelum Presiden membawa naskah RAPBN ke DPR (parlemen) terlebih dahulu berlangsung kegiatan untuk mengumpulkan data dari

semua departemen/lembaga sebagai bahan penyusunan RAPBN. Pengumpulan data itu dilakukan oleh dan atas dasar kebijaksanaan Menteri Keuangan untuk anggaran rutin dan Menteri Keuangan bersama-sama dengan dengan Menteri Negara Perencanaan Perencanaan Pembangunan Nasional / Ketua Bapennas untuk anggaran pembangunan. Proses kegiatan permintaan dan penyampaian bahan DUK (Daftar Usulan Kegiatan) DUP (Daftar Usulan Proyek).

Pengesahan Anggaran

Tahap pengesahan Anggaran sebagai tahap kedua dalam siklus anggaran dimulai dengan pembahasan RAPBN dan Nota Keuangan yang disusun sebelumnya oleh Pemerintah. Pembahasan ini dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.

Pelaksanaan Anggaran

Apabila RAPBN telah disahkan dan ditetapkan sebagai Undang-undang APBN, maka tahap berikutnya adalah mengenai pelaksanaan. Pelaksanaan APBN harus mengikuti sistem prosedur yang berlaku sebagaimana ditetapkan antara lain Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (ICW), Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan APBN, Petunjuk-petunjuk pelaksanaan APBN, Petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan.

Dalam Pelaksanaan APBN terkait pejabat-pejabat yang berurusan dengan pengelolaan keuangan Negara yakni Pejabat Otorisator, ordonator, dan bendaharawan. Tahap pelaksanaan anggaran mencakup dua pokok yaitu :

a. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Negara berhubungan dengan proses kegiatan menghimpun penerimaan negara dalam jangka waktu satutahun anggaran, baik yang bersumber dari penerimaan dalam negeri maupun penerimaan pembangunan.

b. Pelaksanaan Belanja Negara

Pelaksanaan Angggaran Belanja Negara berhubungan dengan proses kegiatan yang bertujuan untuk merealisasikan tugas-tugas Pemerintah dalam jangka waktu satu tahun anggaran, baik yang bersifat tugas-tugas reguler (anggaran belanja rutin) maupun tugas-tugas pembangunan (Anggaran Belanja Pembangunan)

Pengawasan Anggaran

Pengawasan sebagai fungsi manajemen merupakan suatu proses yang berkaitan dengan mengawasi, mengarahkan, mengendalikan, melakukan koreksi terhadap berbagai penyimpangan dan kekeliruan, dengan tujuan agar pelaksanaan kegiatan suatu organisasi dapat berlangsung tertib, teratur, dan terkendali, sesuai dengan standard-standard, kriteria-kriteria, atau rencana yang telah ditetapkan, sehingga pada akhirnya pelaksanaan kegiatan tersebut dapat diwujudkan dalam tingkat efektifitas, efesiensi, dan produktivitas yang diharapkan.

Melalui pengawasan berarti akan dapat diketahui sejauh mana tingkat kualifikasi pelaksanaan yang dicapai, faktor-faktor apa saja yang dihadapi sebagai kendala dalam pelaksanaan kegiatan sehingga dapat diperoleh masukan sebagai bahan evaluasi dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan pelaksanaan tugas-tugas dimasa yang akan datang.

Koontz, O'Donnell, dan Weihrich (Management, 1981) mengatakan : Controlong is the measuring and correcting of activities of subordinates to assure that events conforom to plan.

Selanjutnya apabila diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Presiden No. 16 tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN, terdapat unit-unit pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran rutin, yaitu : Atasan Kepala Kantor/ Satuan Kerja, Atasan Langsung Bendaharawan, Direktur Jenderal atau Pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga, Biro Keuangan Departemen/Lembaga sekretaris Jenderal Departemen/Lembaga Ispektur Jenderal Departemen/Unit Pengawasan, KPKN, dan BPKP.

Untuk pengawasan anggaran pembangunan dilakukan oleh unit-unit pengawasan, yaitu : Pimpinan Proyek, Atasan Langsung Pimpinan Proyek, Direktur Jenderal/Pejabat yang setingkat pada Departemen/Lembaga, Biro Keuangan Departemen/Pimpinan Unit Pengawasan pada Lembaga, KPKN dan BPKP. Kedudukan KPKN (Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara) sesungguhnya bukanlah sebagai aparat orodonansaering yang memiliki wewenang untuk menerapkan peraturan-peraturan perbendaharaan (wetmatigheid dan recmatigheid), maka manifestasi kegiatannya mencakup tugas-tugas yang berkaitan dengan pemeriksaan dan pengujian keabsahan dokumen-dokumen pembayaran yang diterima dari suatu kantor/satuan kerja/proyek. KPKN juga memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan pelaksanaan APBN secara post audit, sejalan dengan dilepaskan fungsi KPKN untuk melakukan pengujian secara

doelmatigheid (sejak 1 April 1980) yang selanjutnya menjadi wewenang Departemen/Lembaga yang bersangkutan.

Sedangkan BPKP disebutkan dalam pasal 42 Keputusan Presiden No. 16 tahun 1994, sebagai berikut : BPKP melakukan pengawasan terhadap APBN sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan unit-unit pengawasan intern pemerintah yang dikemukakan di atas, maka tampak bahwa pengawasan terhadap pelaksanaan APBN tidak saja dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional akan tetapi setiap unit organisasi/satuan kerja yang bersangkutan diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan yang bersifat pencegahan (preventif) yaitu dalam bentuk pengawasan melekat (built in control).

Pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan pula pleh Aparat Pengawasan Ekstern, yaitu Bapeka. Dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945, tercermin bahwa Bapeka merupakan Aparat Pengawasan Ekstern Pemerintah :

> Untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturan ditetapkan oleh suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam melaksanakan tugas pemeriksa, Bapeka memperhatikan dan memanfaatkan hasil-hasil pekerjaan aparat pengawasan intern pemerintah, Untuk keperluan itu aparat pengawasan pemerintah wajib menyampaikan laporan tentang setiap hasil pemeriksanya kepada Bapeka, sepanjang tidak bertentangan dengan

undang-undang. Disamping pengawasan terhadap APBN, Bapeka masih mempunyai tugas lain yaitu memeriksa Perhitungan Anggaran Negara (PAN) dan melaksanakan peradilan perbendaharaan.

Suatu hal yang perlu diketahui bahwa pelaksanaan pengawasan intern dapat pula merupakan pelaksanaan pengwasan ekstern apabila ditinjau dari ruang lingkup organisasi yang dilakukan oleh BPKP terhadap terhadap kegiatan suatu Departemen/Lembaga dapat dianggap sebagai pengawasan ekstern, namun apabila fungsi BPKP dianggap sebagai alat pengawasan Pemerintah terhadap semua Departemen/Lembaga, maka fungsi BPKP adalah sebagai aparat pengawasan intern pemerintah.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh atasan langsung (Pengawasan melekat), aparat pengawasan fungsional (Inspektorat Jenderal BPKP, Bepeka, unit-unit organisasi lain yang diserahi tugas dan tanggung jawab untuk mengawasi dan memeriksa pelaksanaan APBN) pada dasarnya diarahkan terhadap obyek yang sama, dan menggunakan ketentuan-ketentuan yang sama pula sebagai acuan dalam menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan APBN baik dalam segi fisik maupun segi keuangan yang dilakukan oleh suatu Instansi/ Satuan Kerja atau Proyek. Sedangkan KPKN sebagai salah satu unit organisasi Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan yang juga terkait langsung dengan proses pelaksanaan APBN memiliki fungsi melaksanakan wewenang ordonansering yaitu melakukan penyaluran pembiayaan atas beban Anggaran Belanja Negara dan lain-lain pembiayaan berdasarkan ketentuan Undang-undang dan peraturan-peraturan perbendaharaan, melaksanakan pemeriksanaan dan penilaian terhadap penggunaan

uang pembiayaan yang telah disalurkan dan menerbitkan surat penagihan (SPN) terhadap piutang negara sepanjang hal tersebut tidak diatur oleh ketentuan lain.

2. Sistim Anggaran R.I

Sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia yang telah berjalan sejak tahun 1967 menganut pola anggara berimbang dan dinamis. Anggaran berimbang (Balanced bugdet) artinya seluruh rencana pendapatan (Penerimaan) sama besarnya dengan seluruh rencana pembiayaan (pengeluaran). Anggaran dinamis menunjukan adanya kebijaksanaan pemerintah untuk mengupayakan agar dapat diwujudkan peningkatan jumlah tabungan pemerintah (publik saving) sehingga dapat pula ditingkatkan penyediaan dana untuk belanja pembangunan, dalam arti ketergantungan pembiayaan pembangunan yang berasal dari bantuan atau pinjaman luar negari relatif semakin kecil atau semakin rendah dari tahun-ketahun. Namun demikian kebijaksanaan anggaran dinamis menghindarkan pula terjadinya anggaran definisit sehingga tetap memungkinkan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian pengeluaran, misalnya dengan memperhatikan kondisi penerimaan negara dan kecapatan daya serap pengeluaran Negara.

APBN dibedakan atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan, pemisahan ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya meningkatkan tabungan pemerintah yaitu dengan menekan kebutuhan anggaran rutin sehingga diperoleh surplus penerimaan rutin (dalam Negeri) yang akan digunakan untuk membiayai pembangunan. Oleh karena itu kebijaksanaan APBN menitik beratkan usaha-usaha untuk dan memperluas penerimaan rutin melalui intensifikasi dan ekstensifikasi

pemungutan pajak dan bukan pajak (nontax), serta prioritas pengeluaran pembangunan diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang bertumpu pada trilogi pembangunan dan delapan jalur pemerataan. Sedangkan pengeluaran ntuk kegiatan-kegiatan rutin di upayakan agar lebih efektif dan efisien antara lain melalui pengurangan subsidi-subsidi untuk perusahaan-perusahaan negara, dan menekan kegiatan yang bersifat konsumtif.

Prinsip-Prinsip Anggaran

Memasuki awal periode pemerintah orde baru, tepatnya pada tahun 1967, kebijaksanaan APBN menganut prinsip anggaran berimbang (Balance Bugdet) dan anggaran dinamis.

Apabila diperhatikan latar belakang lahirnya politik anggaran berimbang dan dinamis yang diterapkan oleh pemerintah orde baru adalah salah satu kiat untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang pernah di alami dalam masa pemerintahan orde lama yang menganut pola anggaran defisit (Defisit Bugdet). Penerapan pola anggaran defisit pada masa pemerintahan orde lama ternyata mengakibatkan terjadinya tingkat inflasi yang sangat tinggi (650 %) sehingga keadaan sehingga keadaan perekonomian mengalami stagnasi yang sangat pasrah serta diperburuk dengan mengakibatkan pemerintah tidak mampu melakukan kegiatan pembangunan yang berarti untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penerapan sistem anggaran berimbang (Balance Bugdet Policy), pada mulanya dimaksudkan sebagai langkah awal untuk menciptakan stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi yang diwariskan pemerintah orde lama, dan setelah kondisi stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi telah semakin pulih, maka sebagai langkah

berikut sistem anggaran berimbang ditujukan untuk melaksanakan pembangunan dengan menghindarkan gangguan inflasi (Development Without Inflation). Pembangunan tanpa gangguan inflasi akan dapat di capai melalui kebijaksanaan anggaran berimbang, yaitu merencanakan anggaran pengeluaran yang disesuaikan dengan rencana anggaran penerimaan. seperti dikemukakan oleh Soeharsono Sagir salam bukunya Politik Anggaran Pemerintah Orde Baru sebagai berikut :

Pembangunan tanpa Inflasi (development without inflation atau development within stabilization) hanya dapat tercapai melalui suatu kebijaksanaan anggaran seimbang merencanakan anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan rencana anggaran pengeluaran. Kunci dari anggaran seimbang adalah menghindari terjadinya defisit dalam anggaran yang dibiayai melalui suatu defisit financing atau cetak uang, akan merupakan sumber utama inflasi.

Dalam kaitan dengan sistem anggaran berimbang (Balanced Bugdet), Soeharsono Sagir menyatakan sebagai berikut :

Balance bugdet yang berarti seimbangnya rencana pengeluaran dan penerimaan dalam RAPBN atau APBN setelah disyahkan DPR sebagai undang-undang untuk tahun anggaran baru rethitung 1 April tahun yang berjalan, tidak lagi mengenal difisit, dengan adanya unsur penerimaan pembangunan dalam APBN , nilai lawan penerimaan devisa pinjaman luar negeri. Pos penerimaan pembangunan dalam APBN inilah yang merupakan sumber pembiayaan untuk menutup defisit dalam anggaran belanja dan pembangunan selama ini berjalan.

Dengan demikian pola anggaran berimbang mengandung maksud terciptanya konsistensi keseimbangan antara rencana penerimaan dengan rencana pengeluaran sehingga dalam APBN akan tampak jumlah yang sama antara sisi

sebelah kiri (Penerimaan) dengan sisi sebelah kanan (Pengeluaran). Hal ini berarti kebijaksanaan/sistem APBN tidak mengenal lagi pola defisit (devicit abugdet), karena apabila jumlah rencana penerimaan dalam negeri dikurangi rencana pengeluaran rutin, belum mencukupi untuk membiayai pembangunan, maka kekurangannya diusahakan melalui penerimaan pembangunan yang berasal dari pinjaman atau bantuan luar negeri.

Dengan adanya sumber penerimaan pembangunan untuk melengkapi dan mendukung sumber pembiayaan yang berasal dari rencana tabungan pemerintah yang belum memenuhi kebutuhan dana (deficit financing) sudah ditinggalkan karena dianggap merupakan sumber utama inflasi. Oleh karena itu prinsip dasar utama penyusunan anggaran dalam APBN, karena defisit anggaran yang dibiayai melalui cetak uang atau pengambilan uang muka dari Bang Indonesia akan mempercepat laju inflasi yang berasal dari APBN telah dapat dikendalikan maka jelas akan memberikan dukungan besar untu menunjang stabilitas ekonomi, sosial dan politik.

3. Realisasi Anggaran

Informasi yang dihasilkan oleh PPDIA tidak saja harus mencakup untuk kepentingan lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran, bahkan Departemen Keuangan atau Departemen/lembaganon Departemen lainnya. Setiap unit terutama organisasi di lingkungan Direktorat Jenderal Anggaran berhak memperoleh informasi atau meminta data yang diolah di PPDIA melalui prosedur yang berlaku untuk memperoleh informasi berkenaan sesuai dengan kapasitas PPDIA sebagai pengolah data realisasi APBN. Untuk itu perlu dijaga kualitas informasi yang dihasilkan. menurut Burch dan Strater (Moekijat 1993 : 28) didasarkan atas sepuluh sifat :

1. Mudah dapat di peroleh
2. Sifat luas dan lengkapnya
3. Ketelitian
4. Kecocokan
5. Ketetapan waktu/aktual
6. Kejelasan
7. Keluwesan
8. Dapat di buktikan
9. Tidak ada prasangka
10. Dapatnya diukur

Namun demikian informasi yang sempurna mungkin tidak ada. Dalam hal yang demikian, perkiraan-perkiraan hasil sebelumnya mungkin di pengaruhi oleh informasi tambahan, meskipun informasi tersebut tidak memberikan kepastian. Informasi ini tidak sempurna karena lebih banyak memberikan perkiraan dari pada memberikan suatu angka yang pasti.

Ketidak sempurnaan informasi tersebut bisa saja terjadi karena adanya kesalahan yang dapat disebabkan :

1. *Incorrect data measurement and colecction methods*
2. *Failur to follow correct prosesing prosedures.*
3. *Loss or recording or correcting data.*

4. Wrong recording or correcting data.
5. Incorrect history (master) file (or use of wrong history file).
6. Mistakes in processing prosedure (such as computer program mistakes).
7. Deliberate falsification.

Pengertiannya :

1. Metode pengumpulan data dan pengukuran data yang tidak tepat.
2. Tidak dapat mengikuti prosedur pengolahan yang benar.
3. Hilang atau tidak terolahnya data.
4. Pemeriksaan atau pencatatan yang salah.
5. Dokumen (induk) sejarah yang salah (atau penggunaan dokumen sejarah yang salah).
6. Kesalahan dalam prosedur pengolahan (misalnya : kesalahan program komputer).
7. Kesalahan yang dilakukan dengan sengaja).

Informasi sebagai otuput dari proses pengolahan data yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Pada kesempatan ini proses penyusunan PAN yang penulis sajikan terbatas pada tingkat pembahasan di Badan Akutansi Negara (BAKUN) yang mewakili departemen Keuangan. Jadi tidak membahas mekanisme penyusunan PAN di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Informasi yang dihasilkan oleh PPDIA dapat dikatakan sebagai database yang dipergunakan oleh Bakun dalam penyusunan PAN. Hal ini terjadi karena Perhitungan Anggaran (PA) dari masing-masing Departemen/Lembaga non

departemen tidak siap pakai dan memerlukan kompilasi yang memakan waktu, dan acapkali tidak dihimpun secara lengkap. dengan demikian data PA tersebut kurang bisa diandalkan sepenuhnya untuk dijadikan satu-satunya dasar penyusunan PAN. Dilain Pihak, data dari instansi lain, dalam hal ini Dit. TUA, tidak dapat diperinci per soktoral. Oleh karena itu sejak Tahun Anggaran 1991/192, penyusunan angka PAN menggunakan angka realisasi APBN hasil pengolahan PPDIA. Sementara itu data PA dari Departemen berfungsi sebagai bahan percocokan. Untuk menjaga akurasi database yang akan dipakai Bakun dalam penyusunan PAN, Departemen Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan No. S-1428/MK : 018/1992 tanggal 25 November 1992 yang inti isinya adalah agar dilakukan rekonsilasi data realisasi APBN Biro Keuangan masing-masing Departemen/Lembaga non Departemen dengan PPDIA.

PAN yang disusun oleh Departemen Keuangan c.q. Bakun, sebagai instansi yang secara teknis menyelenggarakan akutansi keuangan pemerintah dan pelaporan. Setelah laporan RUU PAN disusun, RUU tersebut di ajukan ke DPR.

Sebelum Tahun Anggaran 1991/1992 pengajuan nota keuangan dan RUU PAN yang diserati hasil hasil pemeriksaan BKP selambat-lambatnya 2 tahun setelah tahun Anggaran berakhir, harus sudah disampaikan ke DPR, untuk mendapat persetujuan DPR dalam bentuk UU. Setelah tahun mendapat persetujuan DPR dalam bentuk Undang-undang. Setelah tahun anggaran 1991/1992 waktu penyampaian itu menjadi 21 bulan sejak tahun anggaran berakhir. (UU No. 1 Tahun 1994).

Untuk menjamin bahwa unit pengolahan data berfungsi sebagai mana mestinya, pimpinan organisasi perlu mengadakan penilaian yang kontinu terhadap unit tersebut. Cara penilaian dapat dilakukan dengan melihat apakah terdapat tanda-tanda bahwa unit pengolahan menghadapi kesukaran dalam melaksanakan tugasnya. Empat tanda adanya kesukaran yang biasanya timbul adalah :

1. Hubungan yang memburuk antara unit pengolahan data dengan unit-unit lain dalam organisasi yang biasanya tercermin dalam keluhan yang semakin banyak disampaikan oleh unit-unit operasional kepada tom manajemen tentang cara bekerjanya unit pengolah data.
2. Jika banyak tenaga ahli yang minta berhenti (high turnover among technical personel) yang jelas menunjukan ketidakpuasan. Ketidakpuasan itu dapat timbul karena suasana kerja yang tidak menggairahkan, pendapatan yang terlalu rendah, informasi yang dihasilkan yang ternyata tidak atau kurang dipergunakan oleh top manajemen dan pimpinan unit-unit operasional, fasilitas kerja yang tidak tercukup tersedia.
3. Masalahkomunikasi intern yang mungkin sekali diakibatkan oleh tidak/kurang mampunya DPM melaksanakan tugas kepemimpinannya dengan baik.
4. Kesalahan dalam penjadwalan tugas yang sering mengakibatkan mutu pekerjaan yang rendah atau keterlambatan dalam menyelesaikan tugas menurut jadwal waktu yang telah ditentukan sebelumnya. (Siagian, 1993 : 54).