



TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA RI

No. 5423

KEUANGAN NEGARA. Pelaksanaan. APBN. Tata Cara. (Penjelasan Atas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 103)

**PENJELASAN
ATAS
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 45 TAHUN 2013
TENTANG
TATA CARA PELAKSANAAN
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA**

I. UMUM

Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang merupakan perwujudan dari pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk menjamin pelaksanaan UU-APBN sesuai dengan yang dicita-citakannya, Pemerintah selaku penyelenggara Negara dan DPR sebagai jelmaan dari wakil rakyat telah bersepakat melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur bagaimana pola interaksi antarotoritas dalam lingkup internal Pemerintah dalam melaksanakan dan mempertanggungjawabkan APBN.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan tatanan hukum administrasi keuangan negara yang telah secara jelas memberikan panduan dalam pengelolaan tata laksana dan organisasi penyelenggaraan pelaksanaan anggaran negara. Kendati demikian, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tersebut tidak dapat secara langsung dioperasionalisasikan di

lingkungan Pemerintah karena memerlukan petunjuk teknis lebih lanjut yang diatur oleh Pemerintah. Untuk itu, dalam rangka *good governance* diperlukan Peraturan Pemerintah yang akan menjadi pedoman yang lebih rinci tentang bagaimana APBN tersebut dilaksanakan yang merupakan wujud konkret dari sistem pelaksanaan APBN di Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan juga untuk menggantikan posisi pedoman pelaksanaan APBN yang selama ini menjadi acuan dalam pelaksanaan APBN beserta ketentuan teknisnya. Ketentuan tersebut saat ini ditetapkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2002.

1. Kejelasan Peran dan Tanggung Jawab.

Hal terdepan yang menjadi pengaturan Peraturan Pemerintah ini adalah penegasan tentang kejelasan peran dan tanggung jawab para pelaku utama (PA dan BUN) dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN.

Tiap-tiap Menteri/Pimpinan Lembaga adalah PA. Oleh karenanya, ia diberi tanggung jawab untuk mengelola bagian anggaran yang disediakan untuk menampung alokasi anggaran untuk membiayai kegiatannya dalam mewujudkan fungsi pemerintahan sesuai bidang tugas Kementerian Negara/Lembaga yang dipimpinnya.

Dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab sebagai PA, Menteri/Pimpinan Lembaga dapat menunjuk bawahannya sebagai KPA (KPA). KPA diberi tugas dan kewenangan untuk mengelola bidang tugas tertentu secara bertanggung jawab melalui penciptaan mekanisme *check and balance*. Oleh karenanya, KPA dapat menunjuk bawahannya sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan dalam pelaksanaan anggaran yang dapat mengakibatkan terjadinya pengeluaran uang atas beban anggaran negara. Untuk mengimbangi pejabat dimaksud, ia juga perlu menunjuk bawahan lainnya yang setara dalam tingkat jabatannya untuk diberi tugas melaksanakan pembayaran atas beban anggaran negara yang diakibatkan oleh keputusan dan/atau tindakan PPK dimaksud. Sebagai pelaksana pembayaran, pejabat dimaksud adalah Pejabat Penguji dan Penandatanganan Perintah Pembayaran. Kedua pejabat dimaksud melaksanakan tugas dalam mekanisme interaksi *check and balance* di bawah tanggung jawab KPA dimaksud.

Di sisi lain, Menteri Keuangan merupakan Bendahara Umum

Negara (BUN). Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, Menteri Keuangan dapat menunjuk Kuasa Bendahara Umum Negara (Kuasa BUN). Kuasa BUN diberi tugas dan kewenangan untuk melaksanakan tugas tertentu BUN secara bertanggung jawab melalui penciptaan mekanisme *check and balance* juga.

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga ditegaskan keberadaan para bendahara khusus, seperti bendahara pengeluaran dan bendahara penerimaan. Hal ini dimungkinkan oleh Undang-Undang mengingat dalam situasi tertentu keberadaan mereka masih diperlukan guna membantu kelancaran proses pelaksanaan penerimaan dan/atau pengeluaran dalam pelaksanaan APBN, kendati secara umum Pemerintah menghendaki agar transaksi pelaksanaan anggaran sedapat mungkin dilaksanakan secara langsung melalui prosedur perbankan. Hal ini relevan dengan prinsip *Treasury Single Account* (TSA) yang diadopsi Pemerintah dalam pelaksanaan pengelolaan Kas Negara.

2. Dokumen Pelaksanaan Anggaran

Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Mengingat hal tersebut, untuk keperluan pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, setiap Pengguna Anggaran (PA) wajib menyusun Dokumen pelaksanaan anggaran.

Sebagai dokumen yang disusun oleh PA, Dokumen pelaksanaan anggaran merupakan pernyataan PA mengenai apa yang akan dilakukan dan dihasilkan, berapa anggaran yang disediakan, dan kapan uang tersebut akan dibayarkan oleh PA dalam suatu tahun anggaran tertentu. Pernyataan tersebut sekaligus menginformasikan bahwa PA akan melakukan pencairan dananya sesuai dengan jadwal yang tercantum dalam Dokumen pelaksanaan anggaran. Dengan demikian, Dokumen pelaksanaan anggaran selanjutnya menjadi acuan PA dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan sebagai pelaksanaan APBN.

Mengingat kewenangan dan tanggung jawabnya untuk mengelola dan menyediakan uang dalam jumlah cukup pada saat diperlukan, Menteri Keuangan selaku BUN meminta kepada para Menteri/Pimpinan lembaga untuk menyampaikan Dokumen pelaksanaan anggaran guna diketahui dan disahkan (disetujui jadwal penarikan dananya). Pengesahan BUN atas Dokumen pelaksanaan anggaran PA pada hakikatnya adalah pernyataan

kesediaan BUN untuk menyediakan uang dalam jumlah dan pada waktu sesuai dengan rencana penarikan dana yang telah disetujuinya. Hal tersebut juga merupakan pernyataan BUN kepada para Kuasa BUN agar mereka menyediakan uang para Kuasa BUN. Dengan demikian, DIPA pada hakikatnya merupakan media komunikasi antara BUN dengan para kuasa BUN yang telah ditunjuknya sekaligus dengan para PA.

3. Optimalisasi Penerimaan Negara

Substansi pelaksanaan anggaran pada hakikatnya bertumpu pada bagaimana Pemerintah memperoleh pendapatan yang sifatnya *expected* (diperkirakan dapat diterima) untuk membiayai belanja yang sifatnya *contracted* (mengandung nilai kepastian). Selanjutnya, Pemerintah harus dapat mengelola uang yang telah diterima dan berada dalam penguasaannya untuk mencukupi belanja dalam rangka membiayai kegiatan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya sesuai dengan Undang-Undang.

Prinsip umum pengelolaan keuangan publik adalah asas universalitas. Dalam hal ini semua Penerimaan Negara harus disetor langsung dan segera ke Kas Negara. Dalam pelaksanaan APBN, penerimaan diupayakan untuk disetor langsung dan segera, terkait dengan sifat belanja yang bersifat pasti (definitif), sedangkan Penerimaan Negara untuk membiayai pengeluaran tersebut lebih bersifat perkiraan (indikatif).

Dalam rangka pengamanan program Pemerintah yang dilakukan melalui penggunaan anggaran, dalam PP ini dimuat pengaturan untuk memperluas dan mempercepat akses setoran penerimaan negara. Perluasan dan percepatan tersebut salah satunya dilakukan melalui unit pelayanan pendapatan negara. Unit pelayanan pendapatan negara dapat berupa lembaga keuangan bank dan bukan bank. Selanjutnya untuk menjamin unit pelayanan pendapatan negara dapat optimal melakukan tugasnya, negara dapat memberikan imbalan jasa dari pelayanan yang dilakukannya.

4. Pelaksanaan Anggaran Belanja menuju Pengelolaan APBN yang Berdisiplin, Efektif, dan Efisien.

Pelaksanaan anggaran belanja merupakan bagian utama dari siklus pelaksanaan APBN. Setelah UU-APBN disahkan, sejak saat itu pengeluaran negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan implementasi program-program pembangunan dilakukan. Pengaturan tentang pelaksanaan belanja APBN diharapkan dapat mendorong pelaksanaan program, penyerapan dana pencapaian program dengan lebih efektif dan efisien.

Namun, seluruh proses tersebut seharusnya tetap dilakukan berdasarkan asas disiplin anggaran dan mengutamakan keamanan keuangan negara.

Pada tahap pelaksanaan, APBN harus dituangkan dalam Dokumen *allotment*, yaitu dokumen pelaksanaan anggaran. Dokumen pelaksanaan anggaran menjadi dasar penggunaan anggaran yang memenuhi prinsip akuntabilitas yang berorientasi kepada hasil. Dokumen pelaksanaan anggaran memberikan keleluasaan kepada KPA untuk melakukan penyesuaian atas pengeluaran. Dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran dinyatakan bahwa Dokumen Pelaksanaan Anggaran adalah daftar bagi KPA untuk melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran dan penerimaan serta dasar bagi KPPN untuk melakukan pembayaran. Dengan terbitnya Dokumen Pelaksanaan Anggaran, KPA dapat segera melakukan perikatan dan dengan adanya tagihan, Kuasa BUN harus mencairkan dananya.

Peran PA dalam pelaksanaan anggaran belanja adalah melaksanakan kegiatan sesuai dengan rincian pada Dokumen pelaksanaan anggaran. Pelaksanaan kegiatan tersebut meliputi pembuatan komitmen, yaitu tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran negara dan melakukan pengujian serta memerintahkan pembayaran.

5. Penatausahaan Pelaksanaan Anggaran

Selain pengaturan mengenai substansi pelaksanaan anggaran, Peraturan Pemerintah ini juga memuat ketentuan mengenai pola administrasi keseluruhan transaksi pelaksanaan anggaran, baik menyangkut Dokumen transaksi, substansi transaksi, akibat-akibat yang timbul dari transaksi, maupun perekaman kejadian (*event*) transaksi dalam berbagai sudut pandang. Pola penatausahaan semacam ini dimaksudkan untuk memudahkan akses terhadap database transaksi pelaksanaan anggaran. Ketersediaan informasi mengenai hal-hwal dari transaksi pelaksanaan anggaran merupakan bagian penting dari prinsip *good governance*. Dengan jalan ini pelaporan akan dapat dilakukan setiap waktu, bukan hanya laporan periodik (*periodical reports*).

Adapun menyangkut penatausahaan dokumen transaksi pelaksanaan anggaran, Peraturan Pemerintah ini juga mengatur pola penyimpanan dan pelaporannya dengan memperhatikan prinsip umum yang diatur dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai kearsipan. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan data dan