

Sesuai dengan berbagai literatur dan sejarah APBN, fungsi APBN selalu dikaitkan dengan tiga fungsi yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Tetapi secara normatif untuk Indonesia, maka fungsi APBN secara tegas menjadi aturan normatif dalam kebijakana APBN-nya. Berdasarkan Pasal 3 Ayat 4 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa:

1. fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
2. fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
3. fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
4. fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
5. fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; dan,
6. fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Fungsi Otorisasi

Anggaran publik merupakan pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara atau daerah untuk satu periode di masa yang akan datang, tetapi sebelum dijalankan harus mendapatkan persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Selanjutnya anggaran publik yang dibahas bersama-sama antara eksekutif dan legislatif dan ditetapkan dengan undang-undang (lihat kembali pengertian APBN ditetapkan dengan undang-undang) yang isinya bagaimana mengalokasikan dan menarik uang dari rakyat, maka harus dilihat sebagai sebuah hubungan kekuasaan (*power relation*) antara eksekutif, legislatif dan rakyat sendiri.

Fungsi Perencanaan

Tujuan keuangan (*financial goal*) adalah segala tujuan yang ingin dicapai pada waktu yang akan datang, yang membutuhkan sebuah persiapan keuangan. Dalam lingkup negara, perencanaan sendiri mengandung arti suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Tindakan masa depan yang dimaksud adalah tujuan dari kehidupan bernegara. Dalam hal ini, apa yang sudah dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 ada empat tujuan, yaitu: 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan, 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia. Selanjutnya keempat hal diatas menjadi acuan dalam melakukan perencanaan pembangunan jangka panjang di Indonesia.

Arti penting perencanaan sebagai acuan penyusunan APBN diperjelas dalam Pasal 14 Ayat 1 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna

anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Rencana Kerja Anggaran (RKA) Kementerian/Lembaga disusun dengan menggunakan pendekatan: 1) Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah; 2) Penganggaran Terpadu; 3) Penganggaran berbasis kinerja. Kerangka pengeluaran jangka menengah digunakan untuk mencapai disiplin fiskal secara berkelanjutan. Ini penting dilakukan agar APBN terhindar dari kondisi *insolvabilitas* (krisis anggaran). Karena itu pula dalam usulan anggaran tersebut disertai dengan prakiraan maju. Penyusunan anggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga untuk menghasilkan dokumen RA-K/L dengan klasifikasi anggaran menurut organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Sedangkan penyusunan anggaran berbasis kinerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Karena itu dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja ini diperlukan indikator kinerja, standar biaya, dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

	RKP	RJPM	RJPM
Periode	1 tahun	5 tahun	20 tahun
Penetapan	Peraturan Presiden	Peraturan Presiden	Undang-undang
Penjabaran		Visi, misi dan program Presiden	Tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945
Memuat	Prioritas pembangunan Rancangan kerangka ekonomi perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal Program Kementerian/Lembaga Lintas Kementerian/Lemabga Kewilayahan	Strategi pembangunan Kerangka ekonomi perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa regulasi dan pendanaan Kebijakan umum Program Program Kementerian/Lembaga Lintas Kementerian/Lembaga Kewilayahan	Visi, misi, dan arah pembangunan nasional
	Renja K/L	RJPM K/L Atau Renstra K/L	
Penetapan	Peraturan Pimpinan KL	Peraturan Pimpinan KL	

Penjabaran	Prioritas pembangunan dan pagu indikatif	Visi, misi, tujuan dan strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan fungsi KL yang bersangkutan bersifat indikatif	
Memuat	Kebijakan, program dan kegiatan pembangunan		

Sumber : Undang-undang No.25 Tahun 2004

Tingkat kegiatan yang direncanakan dan standar biaya yang ditetapkan pada permulaan siklus tahunan penyusunan anggaran menjadi dasar untuk menentukan anggaran untuk tahun anggaran yang direncanakan dan prakiraan maju bagi program yang bersangkutan. Standar biaya, baik yang bersifat umum maupun khusus ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkonsultasi dengan Kementerian/Lembaga terkait.

Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja, Kementerian Negara/Lembaga melaksanakan pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja setiap tahun berdasarkan sasaran atau standar kinerja kegiatan yang telah ditetapkan sebagai umpan balik bagi penyusunan RKA-KL tahun berikutnya. Evaluasi kinerja program dilakukan sekurang-kurangnya lima tahun berdasarkan sasaran atau standar kinerja yang telah ditetapkan.

Rencana kerja yang selanjutnya disebut rencana kerja kementerian negara/lembaga ini terhimpun menjadi Rencana Kerja Pemerintah atau RKP dan berdasarkan Pasal 24 Ayat 1 UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBN. Rencana kerja ini membutuhkan pembiayaan atau keuangan sehingga rencana kerja dan keuangan ini menjadi satu dokumen yang disebut sebagai RKA.

Sistem perencanaan pembangunan nasional dibentuk agar dapat menjamin kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, bersasaran, dan agar dapat disusun perencanaan pembangunan nasional¹. Selanjutnya berdasarkan sistem perencanaan pembangunan tersebut maka pembangunan dilakukan

¹ Awal perubahan mendasar pada strategi pembangunan di Indonesia, diawali ketika sidang umum MPR tahun 1999, MPR telah menghasilkan suatu ketetapan yaitu Tap MPR No/IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara, yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara, dan dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENES), dan ditetapkan dalam UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004. Propenas sendiri merupakan sebuah konsep atau dokumen pembangunan nasional yang pada masa orde baru disebut dengan Repelita. Meskipun begitu propenas tersebut dituangkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA) yang memuat APBN yang juga ditetapkan oleh Presiden. Dalam perkembangannya baru pada APBN 2001 menggunakan Repeta yang mengacu kepada Propenas. Bagi suatu dokumen perencanaan pembangunan, Propenas telah memperlihatkan sisi kemajuan dalam pembuatan konsep kebijakan karena telah dilengkapi dengan indikator kinerja dalam setiap program-program pembangunannya. Indikator kinerja ini sangat membantu untuk melihat tujuan nyata yang ingin dicapai dari setiap program. Bagi APBN sendiri dapat digunakan sebagai dasar untuk melihat jenis proyek yang akan dilaksanakan dan memang diperlukan untuk mendukung program tersebut. Adapun indikator kinerja yang digunakan dalam propenas tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Selanjutnya Propenas ini menjadi landasan untuk menyusun APBN sampai dengan tahun 2004.

dalam beberapa tahapan, yaitu jangka panjang, menengah dan tahunan. Tahapan perencanaan yang dimaksud adalah:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang atau disebut RPJP merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun. RPJP merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional. Untuk RPJP Nasional maka penetapannya dalam bentuk UU.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Rencana Pembangunan Jangka Menengah atau disingkat RPJM adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun. RPJM nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berdasarkan RPJP Nasional yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 bulan setelah Presiden dilantik. Sedangkan pada Kementerian/Lembaga RPJM disebut sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode 5 tahun. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman kepada RPJM Nasional dan bersifat indikatif. Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.
3. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional yang disingkat Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

APBN tahun 2005 merupakan APBN pertama yang disusun berdasarkan mekanisme pembahasan dan format baru sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Karena itu, penyusunan RAPBN 2005 dilakukan dengan berpedoman pada RKP, Kerangka Ekonomi Makro, dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal tahun 2005 sebagaimana telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembicaraan Pendahuluan RAPBN 2005.

Namun demikian, pada Masa Orde Baru sampai dengan awal Era Reformasi, APBN didasarkan pada perencanaan yang tertuang dalam GBHN, dimana setiap GBHN menjadi dasar bagi pelaksanaan APBN untuk lima tahun anggaran. Sedangkan pada Masa Orde Lama didasarkan pada Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) I yang meliputi kurun waktu 1956-1960, dan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana (RPNSB) yang mencakupi waktu 1961-1969.

Selama sejarah Indonesia, mulai dari pasca kemerdekaan sampai dengan sekarang ini, secara kronologis yang pernah menjadi dasar bagi penganggaran adalah sebagai berikut:

1. Tap MPRRS No.I/MPRS/ tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.
2. Tap MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
3. Tap MPRS No.IV/MPRS/1964 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar dan Haluan Pembangunan.
4. Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdikari di atas Kaki Sendiri di Bidang EKonomi dan Pembangunan.
5. Tap MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.
6. Tap MPR No.XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
7. Tap MPR No.XXXVIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Tap MPRS No.VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdikari di atas Kaki Sendiri di Bidang EKonomi dan Pembangunan.
8. Tap MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
9. Tap MPR No.IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
10. Tap MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
11. Tap MPR No.II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
12. Tap MPR No.II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
13. Tap MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
14. Tap MPR No.IX/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No.II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.
15. Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.
16. Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan yang berbentuk undang-undang adalah UU No.85 Tahun 1958 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 dan UU No.25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004.

Fungsi Pengawasan

Sebagai pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan maka akan terlihat apakah pemerintah menjalankan kegiatan pemerintahannya sesuai dengan kegiatan yang direncanakan dalam UU APBN atau tidak. Dalam prakteknya fungsi pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Pengawasan eksternal dilakukan oleh BPK. BPK menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR. Disamping itu, pengawasan internal pemerintah dilakukan oleh inspektorat jenderal/inspektorat utama pada masing-masing departemen/lembaga

dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada semua departemen/lembaga (termasuk BUMN). Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal maupun eksternal tersebut diatas bersifat *post audit*.

Pengawasan ini juga terkait dengan adanya gelombang demokratisasi dimana tuntutan terhadap *good governance* merupakan suatu keharusan agar terwujud negara dengan pemerintahan yang bersih. Salah satu ukuran *good governance* adalah adanya transparansi dan akuntabilitas dalam berbagai aktivitas baik aktivitas sosial, politik maupun ekonomi. Salah satu indikator dari transparansi dan akuntabilitas tersebut adalah rendahnya tingkat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Semakin tinggi tingkat tranparansi dan akuntabilitas maka seharusnya semakin rendah pula kemungkinan KKN yang terjadi. Karena itu fungsi pengawasan menjadi penting. Dalam prakteknya fungsi tersebut menjadi bagian dari pengelolaan APBN, meskipun berbagai penyimpangan juga muncul selama sejarah pengelolaan APBN.

Fungsi Alokasi

Melalui fungsi alokasi, maka APBN terutama sisi pengeluaran ditujukan untuk sektor-sektor pembangunan. Misalnya untuk dekade sekarang, masalah pengangguran menjadi sangat penting sehingga menjadi muatan normatif dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Hal ini wajar karena dengan dalam jangka pendek dengan kolapnya perekonomian Indonesia sejak krisis pada pertengahan 1997 membuat kondisi ketenagakerjaan Indonesia ikut memburuk. Sejak itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia juga tidak pernah mencapai 7-8 persen. Padahal, masalah pengangguran erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi.

Fungsi alokasi tidak hanya ditujukan untuk masalah pengangguran saja tetapi juga akan disesuaikan dengan tujuan-tujuannya atau "sesuai dengan apa yang seharusnya". Misalnya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka porsi anggaran untuk pembangunan infrastruktur harus mendapatkan prioritas utama. Atau untuk meningkatkan sumberdaya manusia, maka alokasi anggaran untuk pengembangan sumberdaya manusia harus cukup dominan. Dengan demikian fungsi alokasi akan mengarahkan pengeluaran anggaran pemerintah pada orientasi peran yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Melalui fungsi alokasi ini maka untuk Indonesia, saat ini investasi pendidikan melalui pengembangan SDM menjadi keharusan. Gagasan investasi pada SDM saat ini masih dikaitkan dengan upaya mendorong proses pertumbuhan ekonomi yang lazimnya lebih ditekankan pada pentingnya akumulasi modal fisik. Disadari bahwa investasi pada SDM merupakan salah satu faktor penting untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, seperti terjadi pada perekonomian di negara-negara maju karena pembiayaan pendidikan yang secara relatif dan selalu meningkat. Mengingat pentingnya investasi pada SDM, tak berlebihan jika ada peningkatan anggaran untuk kebutuhan bidang pendidikan (pelatihan dan penelitian) dalam rangka meningkatkan kualitas SDM dan pendidikan itu sendiri.

Fungsi Distribusi

Melalui fungsi distribusi, komponen pengeluaran dalam anggaran mempunyai dimensi pemerataan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Misalnya, pengeluaran untuk membangun infrastruktur ekonomi seperti jalan, bendungan, dan lain-lain, akan memberikan manfaat kepada semua pihak. Atau, pembukaan daerah terisolasi akan cenderung menguatkan *terms of trade* kelompok masyarakat terpencil. Manfaat marjinal tindakan ini yang terbesar biasanya akan dinikmati oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah dan menengah dibandingkan mereka

yang berpenghasilan tinggi, dimana yang terakhir ini sebelumnya telah memiliki akses (meskipun terbatas). Peran distribusi APBN berkaitan juga terhadap usaha untuk memperbaiki kegagalan mekanisme pasar (*market failure*) dalam mengangkat kelompok masyarakat yang berpendapatan bawah dan memperbaiki distribusi pendapatan. Fungsi ini berjalan secara paralel dengan aspek penerimaan dimana dengan sistem pajak yang progresif akan memberikan beban pajak yang "fair" sesuai dengan pendapatan yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan kemudian disalurkan melalui pengeluaran pemerintah.

Distribusi juga dilakukan untuk pembangunan daerah tertinggal. Saat ini Indonesia menghadapi pembangunan yang tidak merata sehingga masih banyak daerah yang tertinggal. Fungsi distribusi juga akan menunjukkan bahwa APBN merupakan produk kebijakan pemerintah yang bersifat politis. Adanya pengeluaran untuk subsidi adalah salah satu contohnya. Walaupun secara teori subsidi baik BBM maupun non BBM merupakan distorsi di dalam perekonomian, namun pemerintah tetap menganggarkannya di dalam APBN. Hal ini diyakini tidak hanya sebagai upaya untuk melindungi kelompok masyarakat miskin dalam mempertahankan tingkat konsumsinya namun juga untuk meredakan terjadinya konflik sosial di tengah-tengah masyarakat. Dalam prakteknya fungsi tersebut menjadi bagian dari penyusunan APBN. Fungsi ini juga menjadi bagian dari politik anggaran.

Fungsi Stabilisasi

Melalui fungsi stabilisasi, APBN sebagai alat stabilisasi perekonomian agar berjalan dalam kapasitasnya. Jika perekonomian dalam keadaan lesu maka peran pemerintah melakukan intervensi dengan menambah pengeluaran, atau sebaliknya jika perekonomian terlalu panas atau pada saat permintaan agregat domestik tumbuh di atas kemampuan sektor penawaran untuk tumbuh, maka peran pemerintah melakukan kebijakan fiskal ketat. Dalam stabilisasi tersebut pada dasarnya dilihat dari dua hal, yaitu alat pengendali inflasi dan penstabil pertumbuhan ekonomi. Kedua hal ini pada dasarnya memiliki hubungan yang sangat erat. APBN juga dapat mengurangi dampak *inflasioner* dengan melakukan sterilisasi anggaran, yaitu meningkatkan simpanan pemerintah pada Bank Indonesia atau mempercepat pembayaran beban utang luar negeri. Dengan demikian dalam penetapan APBN, mengacu kepada UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana yang telah diubah dengan UU No.3 Tahun 2004, Bank Indonesia memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah mengenai RAPBN (Pasal 54 Ayat 2).

Praktek tujuan APBN terhadap stabilisasi ini, misalnya dilakukan oleh Kabinet Ampera yang dibentuk dalam bulan Juli 1966 dengan tujuan pokoknya adalah meningkatkan taraf hidup rakyat banyak terutama dalam bidang sandang dan pangan, dimana dalam melaksanakan program stabilisasi ekonomi (pengendalian inflasi) dan program rehabilitasi (pemulihan produksi) dipakai skala prioritas, yang salah satunya adalah pengendalian inflasi.