

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Keuangan Negara

Keuangan Negara menurut Rahayu (2010: 264) adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dalam hal pengelolaan Keuangan Negara maka akan dibentuklah Kementrian yang akan mengurus segala penerimaan ataupun pengeluaran mulai dari negara yang disebut APBN hingga ke tingkat daerah yaitu APBD.

2.1.1. Kementrian Keuangan Di Indonesia

Menurut Rahayu (2010: 14-18) Di Indonesia, sejarah pengelola keuangan pemerintahan sudah ada sejak masa lampau. Tiap pemerintahan, dari zaman kerajaan sampai sekarang, memiliki pengelola keuangan untuk dapat melaksanakan pembangunan perekonomian di pemerintahannya. Pengelolaan keuangan pemerintahan disini meliputi semua milik pemerintahan atau kekayaan yang dimiliki oleh suatu pemerintahan. Keuangan yang dikelola berasal dari masyarakat yang berupa upeti, pajak, bea cukai, dan lain-lain.

Bagian dari suatu pemerintahan, Kementerian Keuangan merupakan instansi pemerintah yang mempunyai peranan vital di dalam suatu negara untuk

melakukan pembangunan perekonomian. Pembangunan ekonomi akan berjalan lancar apabila disertai dengan administrasi yang baik dalam pengelolaan keuangan negara. Peranan vital Kementerian Keuangan adalah mengelola keuangan negara dan membantu pimpinan negara dalam bidang keuangan dan kekayaan negara. Oleh karena itu, Kementerian Keuangan dapat dikatakan sebagai penjaga keuangan negara.

2.1.2. Kekuasaan Atas Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Rahayu (2010, 313), seorang presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan Wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran atau pengguna barang Kementerian Negara atau lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerinta Republik Indonesia.

Sementara setiap Menteri atau Pimpinan Lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, guna terlaksananya mekanisme *Checks and Balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro,

penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Secara jelas pengaturan kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip pokok dalam pengelolaan negara yang transparan dan akuntabel. Penerapan prinsip ini diyakini berpengaruh besar bagi upaya pencapaian tujuan bernegara, mengingat manifestasi pengelolaan keuangan negara dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan adalah disusun dan melaksanakan APBD dan APBD setiap tahun.

2.1.3. Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi:

- a. Perencanaan keuangan negara;
- b. Pelaksanaan keuangan negara;
- c. Pengawasan keuangan negara; dan
- d. Pertanggungjawaban keuangan negara.

Pengelolaan penerimaan keuangan negara yang berada dalam tanggung jawab menteri keuangan selaku bendahara umum negara merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Pengertian uang negara adalah uang yang dikuasai oleh bendahara umum negara yang meliputi rupiah dan valuta asing. Sementara itu, uang negara terdiri dari atas uang dalam kas negara dan uang pada bendahara

penerimaan dan bendahara pengeluaran kementerian negara atau lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara.

Wewenang bendahara umum negara dalam pengelolaan uang negara yang dilaksanakan oleh kuasa bendahara umum negara pusat meliputi sebagai berikut:

- a. Menetapkan sistem penerimaan dan pengeluaran kas negara;
- b. Menunjuk bank dan/atau lembaga keuangan lainnya dalam rangka pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran anggaran negara;
- c. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan anggaran negara;
- d. Menyimpan uang negara;
- e. Menempatkan uang negara;
- f. Mengelola dan menatausahakan investasi melalui pembelian surat utang negara;
- g. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum negara; dan
- h. Menyajikan informasi keuangan negara.

Pengelolaan uang negara dapat diperinci ke dalam pengelolaan kas umum negara, pelaksanaan penerimaan negara oleh kementerian negara, lembaga non kementerian, dan lembaga negara. Kemudian, pengelolaan uang persediaan untuk keperluan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian, dan lembaga negara. Perincian ini bertujuan untuk membedakan fungsinya, agar pengelolaan keuangan tetap terarah pada sasaran yang hendak dicapai.

2.2. Pajak

Pajak merupakan salah satu sumber dana terpenting bagi kesinambungan gerak roda pembangunan nasional yang antara lain terwujud dengan ketersedianya sarana-sarana pelayanan umum yang telah dinikmati oleh masyarakat, sehingga berikut ini akan diulas mengenai perjapajakan menurut beberapa ahli.

2.2.1. Pengertian Pajak

Berikut ini adalah pengertian pajak menurut beberapa ahli:

Menurut Adriani (2011: 2), Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak dapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Menurut Soemitro (2012: 1), pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan “surplus” nya digunakan untuk *public saving* yang merupakan sumber utama untuk membiayai *public investment*.

Menurut UU No. 28 Tahun 2007, Pajak adalah kontribusi wajib kepada Negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang – undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung.

Menurut Sambodo (2015: 5), Pajak adalah kontribusi wajib dari masyarakat kepada negara tanpa kontraprestasi secara langsung yang dipungut oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan undang-undang dan aturan pelaksanaannya, sehingga sanksinya tegas dan bisa dipaksakan. Serta pajak digunakan untuk membiayai pelaksanaan pemerintah/kemakmuran rakyat.

Menurut Soeradi (2015: 9) Pajak dipungut berdasarkan undang-undang dan dipaksakan, karena berhubungan dengan pencapaian tujuan kepentingan masyarakat pembayar pajak (Wajib Pajak) tidak memperoleh kontra prestasi secara langsung, melainkan menghasilkan pelayanan yang bersifat umum.

2.2.2. Ciri-ciri Pajak

Menurut Pohan (2014: 7) berikut ini adalah ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak:

- a. Pajak dipungut dengan kekuatan berdasarkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
- b. Untuk pembayaran pajak tidak ada kontraprestasi individual dari pemerintah yang langsung dapat ditunjuk.
- c. Pajak dipungut oleh negara sebagai sumber keuangan negara, baik oleh pemerintah pusat maupun daerah
- d. Pajak diperuntukkan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah, yang bila pemasukannya masih terdapat surplus digunakan untuk membiayai public insvestment.

2.2.3. Jenis Pajak

Menurut Waluyo (2011: 12) pajak dapat dikelompokkan ke dalam tiga kelompok, sebagai berikut:

1. Menurut Golongan atau Pembebanan, dibagi menjadi berikut ini:
 - a. Pajak langsung, adalah pajak yang pembebanannya tidak dapat dilimpahkan kepada pihak lain, tetapi harus menjadi beban langsung wajib pajak yang bersangkutan.
 - b. Pajak tidak langsung, adalah pajak yang pembebanannya dapat dilimpahkan kepada pihak lain.

2. Menurut Sifat

Pembagian pajak menurut sifat dimaksudkan pembedaan dan pembagiannya berdasarkan ciri-ciri prinsip berikut ini:

- a. Pajak Subjektif, adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjecknya yang selanjutnya dicari syarat objektifnya, dalam arti memperhatikan keadaan dari Wajib Pajak.

- b. Pajak objektif, adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan dari Wajib Pajak.
3. Menurut Pemungut Pajak dan Pengelolanya, adalah sebagai berikut ini:
 - a. Pajak Pusat, adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan, dan Pajak Bea Materai.
 - b. Pajak Daerah, adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Contoh: Pajak Reklame, Pajak Hiburan, Bea Perolehan atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi Bangunan Sektor Perkotaan dan Pedesaan.

2.3. Penerimaan Negara

Menurut Rahayu (2010: 222) penerimaan atau pendapatan negara (*government revenue*) adalah semua penerimaan kas umum (kas pemerintah pusat) atau kas daerah (kas pemerintahan daerah) dari berbagai sumber yang sah, yang menambah ekuitas dana dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintahan pusat atau daerah.

Penerimaan negara baik dari dalam negeri ataupun yang berasal dari luar negeri sangat penting bagi proses keberhasilan proses pembangunan nasional, terutama penerimaan pemerintah dari dalam negeri yaitu berupa penerimaan pajak dan bukan pajak serta penerimaan migas dan non migas. Penerimaan ini digunakan untuk menutupi pengeluaran rutin pemerintah dan sisanya akan menjadi tabungan pemerintah. Kelebihan dana tersebut yang kemudian akan

menjadi sumber pembangunan apabila tidak tersedia, maka pembangunan harus dibiayai dengan pinjaman luar negeri. Menurut Soetrisno, 2009 penerimaan negara dibedakan menjadi dua yaitu penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan.

2.3.1. Penerimaan Rutin Dari Negara

Menurut Soeradi (2015: 15-16), Penerimaan rutindari Negara yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan negara dapat dikelompokkan atas beberapa jenis, yaitu:

a. Pajak Penghasilan (PPh)

Pajak penghasilan merupakan biaya atau tarif yang ditetapkan sesuai dengan besarnya penghasilan seseorang.

b. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM)

Pajak pertambahan nilai barang dan jasa merupakan tarif yang dikenakan atas nilai tambah barang dan jasa sedangkan pajak penjualan atas barang mewah merupakan pajak yang dikenakan terhadap barangbarang mewah yang diimpor dari luar negeri.

c. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Pajak bumi dan bangunan merupakan pungutan yang dikenakan atas tanah dan bangunan yang didirikan di atasnya. Hasil pemungutan tersebut 90% dikembalikan kepada daerah setempat dan sisanya 10% digunakan untuk pemerintah pusat.

d. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)

Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan merupakan jenis penerimaan pajak yang dikenakan atas nilai perolehan hak atas tanah dan atau bangunan yang meliputi pemindahan hak dan pemberian hak baru.

e. Pajak Lainnya

Pajak lainnya terdiri bea materai dan cukai. Bea materai merupakan tarif yang dikenakan atas dokumen, dokumen terutang dan tidak terutang.

f. Cukai

Cukai merupakan pemungutan atas barang kena cukai yang digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam pembuatan barang hasil akhir. Dasar perhitungan besarnya tarif cukai tergantung kepada jumlah barang kena cukai, tarif, dan harga dasar.

g. Bea Masuk

Bea masuk merupakan tarif yang dikenakan atas barang-barang yang di impor dari luar negeri. Selain sebagai penerimaan negara bea masuk yang bertujuan untuk memproteksi produksi dalam negeri.

h. Tarif Ekspor

Tarif ekspor merupakan tarif atas beberapa komoditi yang akan di ekspor.

2.3.2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Menurut Herry (2013, 30) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari PNBP dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah.
- b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam (SDA).
- c. Penerimaan dari hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.
- d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah
- e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal pengenaan denda administrasi.
- f. Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah.
- g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam UU tersendiri.

2.3.3. Pengelolaan Kas Umum Negara

Uang negara merupakan bagian tak terpisahkan dari keuangan negara, sehingga memerlukan pengelolaan yang tepat dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Uang negara disimpan dalam rekening kas umum negara agar bendahara umum negara berwenang mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah sehingga dapat membuka rekening kas umum negara pada bank sentral. Sebenarnya pembukaan rekening kas umum negara pada bank sentral bertujuan agar uang negara tetap berada dalam perlindungan hukum yang diberikan oleh bank sentral.

2.3.4. Pelaksanaan Penerimaan Negara

Apabila bendahara umum negara memberikan persetujuan, berarti menteri atau pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara selaku pengguna anggaran dapat membuka rekening untuk keperluan pelaksanaan penerimaan di lingkungannya. Penerimaan itu tergolong ke dalam penerimaan negara bukan pajak. Oleh karena itu, dibutuhkan bendahara untuk

menatausahakan penerimaan tersebut. Sebenarnya menteri atau pimpinan lembaga non kementerian, dan pimpinan lembaga negara wajib mengangkat bendahara untuk melaksanakan tugas itu dan bertanggung jawab kepadanya.

2.4. Pengembalian Penerimaan Negara

Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa Penerimaan negara adalah “semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak serta penerimaan hibah dari dalam negeri maupun luar negeri”.

Menurut Peraturan Direktorat Jendral Perbendaharaan Negara Nomor : 53/PB/2012 pasal 1 menyebutkan bahwa pengembalian penerimaan negara adalah pengeluaran negara dalam rangka untuk mengembalikan penerimaan negara kepada yang berhak yang disebabkan karena kesalahan pencatatan, setoran ganda, kelebihan setor, kesalahan perekaman atau kelebihan pelimpahan oleh bank persepsi atau transfer.

Setiap keterlambatan setoran ke Kas Negara dan atau kelebihan penerimaan negara dapat dimintakan pengembaliannya. Permintaan pengembalian tersebut dapat dilakukan berdasarkan surat-surat bukti setoran yang sah. Pembayaran pengembalian keterlambatan setoran dan atau kelebihan penerimaan negara harus diperhitungkan terlebih dahulu dengan utang pada negara. Pembayaran pengembalian tersebut diatas dilaksanakan berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan tersendiri. (Kamaroesid, 2013: 258).

2.4.1 Dasar Hukum Pengembalian Penerimaan

Peraturan Direktur Jendral Penbendaharaan Nomor : PER-65/PB/2007 tentang Tatacara Pengembalian Pendapatan dan/atau Penerimaan dan Koreksi Pembukuan.

Peraturan Direktur Jendral Penbendaharaan Nomor: PER-669/PB/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembayaran Pengembalian Penerimaan Negara Atas Beban Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA).

Surat Peraturan Direktur Jendral Perbendaharaan No : S-5457/PB/2011 tanggal 7 Juni 2011 hal Penegasan Pengembalian Atas Penerimaan Negara tahun Anggaran yang lalu yang diterima melalui Kas Negara dan/atau SUBRKUN KPPN.

2.4.2. Prosedur Pengembalian Penerimaan

Menurut Abdul (2014: 8-11), Penerimaan Negara yang telah disetor ke Kas Negara oleh Wajib Bayar atau Wajib Setor dapat dikembalikan kepada Wajib Bayar atau Wajib Setor apabila terdapat kelebihan setor dan/atau kesalahan penyetoran maupun kelebihan atau kesalahan pemotongan dalam Surat Perintah Membayar. Tata Cara Pengembalian Penerimaan Negara berpedoman kepada Surat Edaran Direktur Jenderal Perbendaharaan Nomor SE-37/PB/2005 dan petunjuk pelaksanaannya sebagai berikut :

1. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran penerima Penerimaan Negara mengajukan Surat Permintaan Membayar Pengembalian Penerimaan (SPM-PP) kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dalam rangkap 3 (tiga) dengan melampirkan:

- a. Bukti setor (SSBP/fotokopi SPM lembar ke-2) yang telah dilegalisir oleh Kepala Satuan Kerja/Satker yang bersangkutan.
 - b. Surat Ketetapan Pengembalian dari Kepala Satker tentang jumlah yang dimintakan pengembaliannya.
2. Berdasarkan Surat Permintaan Pembayaran Pengembalian tersebut, KPPN pada Seksi Verifikasi dan Akuntansi memeriksa kebenaran setoran tersebut. Apabila setoran tersebut telah masuk ke Kas Negara, maka Seksi Verifikasi dan Akuntansi menerbitkan Surat Keterangan Telah Dibukukan (SKTB).
 3. Berdasarkan SKTB tersebut, Kepala KPPN menerbitkan Surat Persetujuan Pembayaran Pengembalian dalam rangkap 3 (tiga) dengan peruntukan:
 - a. Lembar ke-1 dan ke-2 untuk penerbit SPM.
 - b. Lembar ke-3 sebagai pertinggal KPPN.
 4. Apabila setoran diterima dan dibukukan oleh KPPN yang bukan mitra kerja Satker yang bersangkutan, maka KPPN terlebih dahulu meminta SKTB dari KPPN penerima setoran.
 5. Kepala KPPN menyampaikan Surat Persetujuan Pembayaran Pengembalian kepada PA/KPA dilampiri SKTB.
 6. Satker penerima Penerimaan Negara menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) Pengembalian PNB dalam rangkap 3 (tiga) dengan peruntukan :
 - a. Lembar ke-1 dan ke-2 disampaikan ke KPPN.
 - b. Lembar ke-3 sebagai pertinggal Satker.
- Dilampiri : SKTB dan Surat Persetujuan Pembayaran Pengembalian.

7. Dalam hal Penerimaan Negara yang dimintakan pengembalian merupakan Penerimaan Negara yang disetor dalam tahun anggaran berjalan, KPPN menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) sesuai ketentuan.
8. Namun apabila Penerimaan Negara yang dimintakan pengembalian merupakan Penerimaan Negara yang disetor tahun anggaran lalu, KPPN meneruskan Surat Permintaan Pembayaran Pengembalian, SKTB dan Surat Persetujuan Pembayaran Pengembalian ke Kantor Pusat Direktorat Pengelolaan Kas Negara. Selanjutnya Direktorat Pengelolaan Kas Negara menerbitkan SPM dan SP2D sesuai ketentuan.

