

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Kerangka Pemikiran**

Dalam pemerintahan suatu negara, pemerintah mempunyai peran dalam perekonomiannya. Menurut Adam Smith peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam :

- a. Peran Alokasi yaitu merupakan fungsi pemerintah untuk mengalokasikan sumber-sumber dana agar lebih optimal penggunaannya.
- b. Peran Distribusi yaitu merupakan fungsi pemerintah untuk menyesuaikan pembagian pendapatan dan mensejahterakan masyarakat.
- c. Peran Stabilisasi yaitu merupakan fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilitas harga barang-barang kebutuhan ekonomi yang mantap (Guritno Mangkoesebroto, 1993:2).

Salah satu piranti kebijakan fiskal yaitu pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang merupakan rincian rencana kegiatan operasional pemerintah dan pembangunan dalam rangka usaha mempertahankan stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi yang tinggi serta pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Anggaran (*budget*) adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun (Suparmoko, 1997:49).

Dalam usaha peningkatan APBN pada pos penerimaan negara, pemerintah menetapkan kebijaksanaan keuangan. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang tertuang dalam Undang-Undang RI No. 19 Tahun 2003. Dalam undang-undang dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pada dasarnya perusahaan negara memiliki dua elemen esensial yaitu unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*) dan besarnya persentasi masing-masing elemen tersebut tergantung pada jenis atau tipe perusahaannya (Shoiruman :1989). Sehingga perusahaan negara dapat berfungsi sebagai agen pembangunan yaitu badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintahan dan sebagai usaha komersial biasa yang mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat (Riyanto :1992).

Dalam Anggaran Dasar PT. Tambang Bukit Asam pasal 28 bagi hasil laba pada dasarnya ditentukan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) setiap tahunnya. Besarnya laba yang diperoleh terlihat dalam laporan laba rugi. Laba bersih perusahaan dapat dikatakan imbalan jasa-jasa perusahaan terhadap modal yang ditanam dan laba ekonomis atau laba murni (Philip Fess, 1994:568).

Pembagian laba bersih harus sesuai dengan yang ditegaskan dalam perjanjian.

## **B. Konsep Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)**

Berdasarkan pasal 23 ayat 1 UUD 1945 bahwa presiden menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setelah mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penetapan ini merupakan salah satu kebijakan anggaran sebagai landasan dari kebijakan pembangunan yang akan mempengaruhi proses pembangunan ekonomi.

Tujuan APBN menyangkut dua aspek dalam mengelola keuangan negara, yaitu aspek sosial untuk melestarikan kehidupan yang adil dan sejahtera, dan aspek ekonomis yang merupakan cara pemerintah untuk mengadakan distribusi baik dari segi penerimaan maupun pengeluaran secara adil pada setiap sektor.

Ada dua sisi dalam budget atau anggaran yaitu sisi penerimaan rutin atau penerimaan dalam negeri (*Domestic Revenue*) dan sumber penerimaan negara. Penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan pajak (*Tax Revenue*) yaitu pajak dalam negeri (*Domestic Taxes*) dan pajak perdagangan internasional (*International Trade Tax*), penerimaan bukan pajak lainnya (*Other Non Tax Revenue*). Penerimaan pembangunan terdiri dari bantuan program dan bantuan proyek. Bantuan program adalah bantuan yang tidak dikaitkan dengan proyek-proyek tertentu. Bantuan program ini terdiri dari bantuan devisa kredit, bantuan pangan, bantuan pupuk, bantuan termin dan sebagainya. Bantuan program berperan sebagai sumber tambahan bagi pembiayaan impor barang modal, barang baku, pangan yang semuanya guna memantapkan pembangunan. Bantuan proyek menambah dan untuk ekspansi, rehabilitasi maupun untuk pembangunan proyek-

proyek yang meliputi bidang telekomunikasi, listrik, pengairan, pendidikan, keluarga berencana dan prasarana lainnya.

Kebijaksanaan APBN disusun atas tiga prinsip, yaitu :

1. Prinsip Anggaran Berimbang, yaitu suatu anggaran dimana sisi penerimaan sama dengan sisi pengeluaran.
2. Prinsip Anggaran Dinamis, yaitu terbagi atas dua pengertian berupa Anggaran Dinamis Absolut dan Relatif. Anggaran Dinamis Absolut diartikan sebagai suatu keadaan dimana jumlah tabungan pemerintah dari tahun ketahun ke tahun mengalami peningkatan, sehingga kemampuan menggali sumber dalam negeri bagi biaya pembangunan yang tercapai. Sedangkan Anggaran Dinamis Relatif dapat diartikan suatu kondisi dimana semakin kecilnya prosentasi ketergantungan pembiayaan terhadap bantuan luar negeri.
3. Prinsip Anggaran Fungsional, yaitu bahwa fungsi dari bantuan luar negeri hanya untuk membiayai pengeluaran pembangunan.

### **C. Sumber-Sumber Penerimaan Negara**

Dalam kegiatan pembangunan pemerintah yang semakin meningkat diperlukan pembiayaan atau pengeluaran pemerintah yang tidak sedikit jumlahnya. Untuk memenuhi biaya pengeluaran pemerintah, pemerintah memerlukan penerimaan. Adapun sumber-sumber penerimaan negara dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Pajak, merupakan pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat

ditunjuk. Misalnya : Pajak Kendaraan Bermotor, Pajak Penjualan, dan lain sebagainya.

2. Retribusi, yaitu suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana kita dapat melihat adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut. Misalnya : uang kuliah, uang langganan listrik dan lain-lain.
3. Keuntungan dari hasil penjualan oleh perusahaan-perusahaan negara.
4. Penerimaan yang berasal dari hasil penjualan (harga) barang-barang yang dihasilkan oleh perusahaan negara.
5. Denda-denda dari perampasan yang dijalankan oleh pemerintah.
6. Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perijinan (*lisensi*), tol dan lainnya.
7. Pencetakan uang kertas oleh Bank Sentral.
8. Hasil dari Undian Negara, yang merupakan perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluaran-pengeluaran termasuk hadiah yang dapat diberikan kepada pemenang dari undian tersebut. Misalnya : Sumbangan Yayasan Dana Bantuan.
9. Pinjaman, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri.
10. Hadiah, seperti Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau negara kepada pemerintah negara lain. Sifat dari penerimaan ini adalah *volunter* yaitu dengan tanpa balas jasa baik langsung maupun tidak langsung.

Kekayaan atau aktiva pemerintah merupakan salah satu sumber daya yang sangat penting bagi kegiatan pemerintah dalam menunaikan tugasnya untuk mengabdikan atau melayani masyarakat. Menurut Soetrisno PH, 1981 : 78, kekayaan pemerintah dapat dibagi menjadi :

1. Kekayaan Pemerintah yang tidak menghasilkan pendapatan.

Kekayaan pemerintah dibeli atau diperoleh tidak semata-mata ditujukan sebagai sumber penghasilan tetapi ditujukan untuk melancarkan kegiatan pemerintah. Kegiatan pemerintah memang tidak bertujuan mencari untung atau mendapatkan penghasilan akan tetapi melayani masyarakat sebagai keseluruhan, termasuk mengabdikan pada kepentingan umum dan selalu mensejahterakan kepada kepentingan umum.

2. Kekayaan yang memberikan sumber penghasilan

Sumber kekayaan pemerintah atau negara merupakan sumber pendapatan atau penerimaan/pemasukan pemerintah. Kekayaan ini dibedakan menjadi Perusahaan Negara, Tanah Negara dan dari Fungsi Perbankan.

Perusahaan-perusahaan negara atau perusahaan-perusahaan yang diselenggarakan oleh negara tidak ditujukan untuk mendapatkan laba sebesar-besarnya tetapi terutama untuk melayani kepentingan atau kesejahteraan umum (Soetrisno PH, 1981: 79).

Penerimaan yang berasal dari perusahaan negara dibedakan menjadi :

1. Penerimaan yang bersifat hukum privat yang terdiri dari konsensi, keuntungan perusahaan dan perusahaan campuran.

2. Penerimaan yang bersifat hukum publik yang terdiri dari retribusi dan provenue perusahaan retributif dan monopoli fiskal.

Penerimaan negara yang diperoleh dari berbagai sumber, baik dari penerimaan dalam negeri maupun pembangunan akan digunakan untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan rutin dan pembangunan yang sesuai dengan prioritas dan tahap pembangunan yang telah ditetapkan.

#### **D. Perusahaan Negara**

Perusahaan negara dalam konteks perekonomian Indonesia mempunyai tempat yang penting, bukan saja eksistensinya secara tersirat disinggung dalam Undang-Undang Dasar 1945 melainkan juga karena diperlukan investasi untuk produksi barang dan jasa tidak menarik atau terlalu besar untuk dapat dilakukan oleh swasta. Pembagian bentuk ekonomi yang tercantum dalam pasal 33 UUD 1945 memberikan pegangan bahwa segala sesuatu yang termasuk dalam kebutuhan hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara.

Perusahaan negara merupakan badan usaha negara yang sebagian/seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Perusahaan negara pada dasarnya memiliki dua elemen esensial yakni unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*) (Pandji Aniraga, 1994:1). Besarnya persentasi masing-masing elemen tersebut tergantung pada jenis atau tipe perusahaan tersebut.

Adapun tipe perusahaan menurut UU No.9 Tahun 1969 adalah sebagai berikut :

1. Perusahaan Jawatan (Perjan)

Perjan merupakan perusahaan negara yang bersifat *public service* yaitu pelayanan kepada masyarakat, pemodalanya termasuk bagian dari APBN

yang dikelola departemen yang membawakannya dan statusnya mempunyai kaitannya dengan hukum publik (IBW dan ICW)

2. Perusahaan Umum (Perum)

Perum merupakan perusahaan negara yang bersifat *public service utility*,

yaitu melayani kepentingan umum dan diharapkan memupuk keuntungan,

modal seluruhnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang.

3. Perusahaan Perseroan (Persero)

Persero merupakan perusahaan negara yang bersifat *profit motive*, modal

seluruhnya atau sebagian milik negara dan dibagi atas saham-saham dan

berstatus badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas (PT).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1983 yang meliputi ketiga BUMN yaitu Persero, Perum dan Perjan bahwa maksud dan tujuan BUMN adalah

:



1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan ekonomi negara pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengadakan pemupukan keuntungan dan pendapatan
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa bermutu dan memadai bagi pemenuhan hidup orang banyak
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi
5. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan usaha yang bersifat melengkap kegiatan swasta dan koperasi dengan antara lain menyediakan kebutuhan masyarakat, baik dalam bentuk barang maupun jasa dengan memberikan pelayanan yang bermutu
6. Turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi
7. Turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan program dan kebijaksanaan pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

Dalam pelaksanaannya, perusahaan negara menjalankan dua fungsi sekaligus yaitu :

1. Sebagai aparatur perekonomian yang menghasilkan laba untuk meningkatkan penerimaan negara dalam bentuk kontribusi/sumbangan perusahaan kepada negara.
2. Sebagai pelaksana kegiatan sosial dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat.

Sebagai badan usaha yang menjalankan fungsi tersebut diatas, perkembangan perusahaan negara sangat berhubungan erat dengan lingkungannya. Suatu organisasi tidak akan dapat berdiri sendiri dan selalu akan dipengaruhi oleh perubahan lingkungannya yang tercermin pada perubahan struktural dalam hubungan produk nasional dan internasional. Perubahan kondisi lingkungan tersebut diharapkan dapat menuntut pemikiran kreatif dan inovatif agar pembangunan nasional dapat terus berjalan dimasa yang akan datang.

Menurut Soetrisno PH, perusahaan negara dipaparkan sebagai berikut :

1. Perusahaan ICW adalah perusahaan yang dilaksanakan berdasarkan *Indonesische Comptabiliteits* secara penuh sehingga masuk dalam APBN.
2. Perusahaan negara yang dijalankan oleh suatu badan yaitu perusahaan yang diselenggarakan oleh Bank Pembangunan Indonesia yang pada umumnya berbentuk Perseroan Terbatas yang direksinya langsung bertanggung jawab kepada Bapindo dan Perusahaan Asing yang dinasionalisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1958.
3. Perusahaan Negara yang ada dalam lapangan hukum perdata yaitu perusahaan yang diatur oleh anggaran dasarnya masing-masing meskipun seluruh saham-sahamnya dimiliki pemerintah.
4. Perusahaan yang modalnya berasal dari pemerintah atau pemerintah turut serta didalamnya.

Jenis-jenis perusahaan negara :

1. Pertanian ; sektor pertanian hingga saat ini masih menjadi sumber mata pencaharian utama bagi sebagian besar penduduk. Program pembangunan sektor pertanian meliputi program peningkatan produksi di kelima subsektornya meliputi subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan, subsektor kehutanan, subsektor peternakan dan subsektor perikanan.
2. Pertambangan dan penggalan ; sumber pertambangan yang dimaksud adalah segala rupa sumber-sumber kekayaan potensial yang ada dibawah tanah. Faedah sumber-sumber pertambangan terutama bertalian dengan kemungkinan untuk menambah efisiensi dan produksi usaha manusia yang mana dapat membawa tenaga pembeli yang lebih besar dan pasaran yang lebih luas untuk barang-barang dan jasa-jasa.
3. Industri pengolahan ; perusahaan industri pengolah merupakan salah satu sektor produksi atau lapangan usaha dalam perhitungan pendapatan nasional menurut pendekatan produksi. Industri merujuk pada suatu sistem ekonomi yang didalamnya terdapat kegiatan produktif yang mengolah bahan mentah menjadi barang jadi atau barang setengah jadi.
4. Listrik, Gas dan Air Minum ; sektor ini mempunyai peranan penting dalam pengadaan listrik, gas dan air minum sebagai sumber kebutuhan masyarakat.
5. Bangunan
6. Perdagangan
7. Pengangkutan dan Komunikasi
8. Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya ; merupakan institusi yang sangat berperan besar dalam kehidupan suatu bangsa. Pembangunan ekonomi memerlukan dukungan investasi dalam jumlah memadai yang pelaksanaannya

harus berdasarkan kemampuan sendiri. Oleh karena itu, diperlukan usaha keras untuk mengerahkan dana masyarakat melalui lembaga keuangan bank dan nonbank.

9. Sewa rumah

10. Pemerintahan

11. Jasa-jasa

#### **E. PT. Bukit Asam sebagai Badan Usaha Milik Negara**

PT. Bukit Asam adalah Badan Usaha Milik Negara yang dikelompokkan dalam kegiatan pengolahan dan penggalian batu bara yang merupakan sumber daya

alam milik negara, tujuan pokok dari kegiatan BUMN ini adalah mengelola sumber

daya untuk menambah nilai barang secara optimal dengan berdasarkan prinsip efisiensi agar berdaya guna dan berhasil guna untuk kepentingan masyarakat pada umumnya dan kepentingan Negara pada khususnya. Dasar eksploitasi adalah dengan

memperhatikan aspek lingkungan hidup serta dengan prinsip pembangunan berkelanjutan *sustineable development* yang mengolah sumber daya potensial yang tak tergantikan. Eksploitasi dan eksplorasi tambang batu bara yang dikelola oleh PT. Tambang Bukit Asam nilai ekonomisnya adalah terletak pada batu bara sebagai bahan baku untuk industri energi yang menjadi bahan baku sector industry pengolahan. Kegiatan PT. Bukit Asam selain untuk memenuhi kebutuhan bahan baku

antar industri, BUMN ini juga harus mampu memberikan kontribusi dari laba dan sebagian keuntungannya yang menjadi sumber penerimaan negara dari barang public

dan yang masuk kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Laba usaha adalah diperoleh dari Totalpenerimaan dari seluruh transaksi penjualan Batubara dalam satu periode tertentu yang dikalikan dengan jumlah/unit yang diukur

dari volume batubara yang dijual dan hasilnya dikurangi dengan seluruh biaya operasi

onal perusahaan.