



UNIVERSITAS INDONESIA

**HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM
PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA NEGARA
(SOLUSI PENYERAPAN ANGGARAN BELANJA NEGARA YANG
EFISIEN, EFEKTIF DAN AKUNTABEL)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister hukum

**SUHARTONO
NPM : 0906581731**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN HUKUM KEUANGAN NEGARA
JAKARTA
JANUARI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

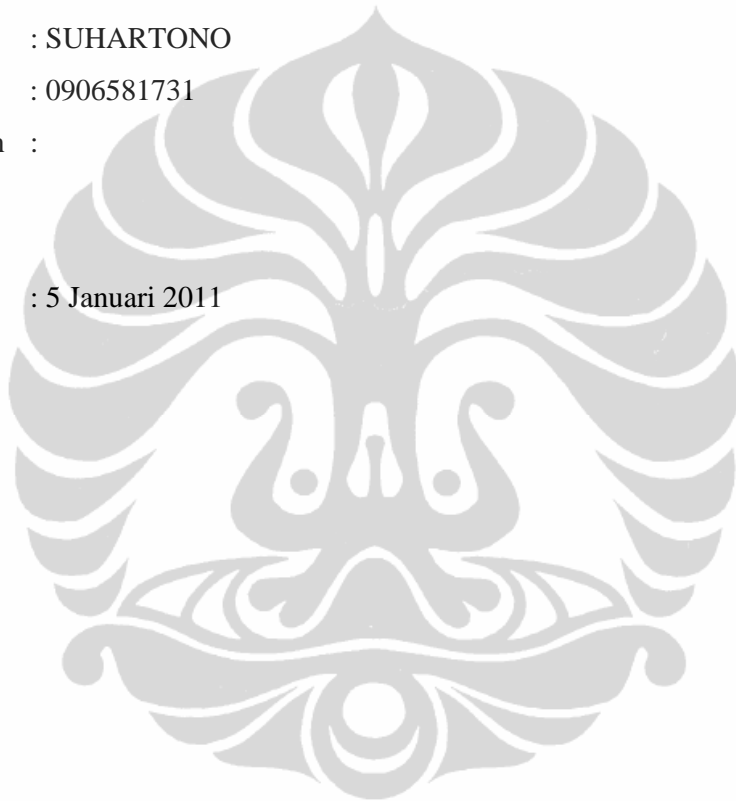
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan benar.

Nama : SUHARTONO

NPM : 0906581731

Tandatangan :

Tanggal : 5 Januari 2011





UNIVERSITAS INDONESIA


Tesis ini diajukan oleh:

Nama : SUHARTONO
NPM : 0906581731
Konsentrasi : Hukum Keuangan Negara
Judul : Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)


Telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar: Magister Hukum (MH), pada Program Konsentrasi Hukum Keuangan Negara Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jakarta, 5 Januari 2011

DEWAN PENGUJI :

Ketua Sidang/Penguji:
Prof. Safri Nugraha, S.H. ,LL.M.,Ph.D (.....)

Pembimbing/Penguji:
Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. (.....)

Penguji:
Dian Puji Simatupang, S.H., M.H. (.....)

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah Swt. Tuhan semesta alam atas selesainya penulisan tesis ini. Benarlah Engkau Ya Allah atas sifatmu yang *rahman* dan *rahim*, yang selalu memberikan karunia yang tiada habis-habisnya kepada hamba. Tesis ini ditulis dengan perasaan "membuncah-buncah", terharu luar biasa dapat menuliskan ilmu dimulai dari huruf demi huruf, kata demi kata sehingga menjadi untaian kalimat yang sistematis dan bermakna. Perasaan tersebut muncul karena keyakinan penulis bahwa ilmu adalah pintu kemudahan, dan bukankah Allah Swt menurunkan Alquran dengan kata *iqra* yang berarti bacalah?, sungguh dalam kata "bacalah" itu tersimpan makna dan hakekat kehidupan yang mendalam bagi setiap orang yang berfikir.

Tesis ini ditulis sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH), pada Program Konsentrasi Hukum Keuangan Negara Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tesis ini ditulis dengan cara penelitian pustaka ditambah dengan pengalaman penulis sebagai pegawai Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan. Bab-bab didalam tesis ini buat secara sistematis, sehingga dapat mengarahkan pembaca memahami permasalahan dan pembahasannya yaitu tentang "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara". Harmonisasi tersebut diharapkan dapat menjadi salah satu solusi dalam permasalahan penyerapan anggaran belanja negara menuju penyerapan anggaran belanja negara yang efisien, efektif dan akuntabel.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Herry Purnomo, selaku Direktur Jenderal Perbendaharaan, Bapak K.A. Badaruddin selaku Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Bapak Sahat M.T Panggabean selaku Kabag Pengembangan Pegawai Ditjen Perbendaharaan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
2. Bapak Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja S.H. yang telah membimbing penulis dalam penulisan tesis ini, Bapak Prof. Safri Nugraha, S.H.

,LL.M.,Ph.D dan Bapak Dian Puji Simatupang S.H. M.H. yang telah berkenan menguji tesis ini.

3. Orang tua tercinta Bapak H. Sudjarana dan Ibu Hj. Randayu (alm), Bapak H.Yazid Bustomi dan Hj. Titin Asniati yang telah memberikan inspirasi dan motivasi tanpa henti. Istri dan anakku tercinta, Siti Indasah A.Ks dan Indira Rasya Rasyidah yang selalu mendukung dan memberi perhatian dengan penuh cinta.
4. Semua pihak yang telah mendukung terutama dari keluarga besar Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan, Civitas Akademik Universitas Indonesia dan Keluarga Besar Penulis.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat.

Jakarta, 5 Januari 2011

Suhartono

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : SUHARTONO
NPM : 0906581731
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demi kepentingan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-Exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya, tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 5 Januari 2011

Suhartono

ABSTRAK

Anggaran belanja negara yang pada tahun anggaran 2009 berjumlah kurang lebih sebesar 1.000 (seribu) triliun dengan realisasi kurang lebih sebesar 937 Triliun adalah jumlah yang signifikan untuk stimulus perekonomian dan pembangunan. Manajemen yang baik dan akuntabel diperlukan supaya realisasi belanja negara dapat memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan masyarakat. Namun demikian dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan yang diharapkan, karena penyerapan anggaran belanja tidak maksimal dan terkonsentrasi pada akhir tahun anggaran. Penyerapan anggaran yang tidak maksimal dan lambat menyebabkan pelayanan publik pemerintah kepada masyarakat menjadi terhambat dan fungsi sebagai instrumen kebijakan fiskal terutama untuk stimulus perekonomian menjadi tidak efektif.

Terdapat banyak faktor yang menyebabkan realisasi belanja pemerintah pusat berjalan lambat dan tingkat penyerapan tidak maksimal. Faktor-faktor tersebut bisa berupa hambatan non yuridis dan hambatan yuridis. Hambatan yuridis ditenggarai terutama dalam kaitan belum harmonisnya peraturan perundang-undangan dalam bidang pelaksanaan dan pencairan dana APBN yaitu Undang-Undang No.17 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan peraturan pelaksanaan lainnya yang mengatur pelaksanaan belanja negara. Oleh sebab itu maka penelitian tesis ini fokus pada permasalahan mengapa dalam pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis? dan bagaimana pendekatan hukum dalam upaya efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pelaksanaan anggaran belanja negara?

Dari penelitian normatif dapat disimpulkan pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis terutama dalam hal disharmoni peraturan perundang-undangan karena dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi implementasi rumusan pada tataran praktek. Penyusunan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara setingkat undang-undang cenderung hasil kompromi pemikiran para elite politik, sehingga landasan filosofi, ekonomis dan sosiologis tidak menjadi pertimbangan utama dalam proses pembentukannya.

Atas hal tersebut maka harmonisasi dalam peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara harus terus dilakukan dengan memperhatikan asas-asas hukum. Untuk mempercepat penyerapan anggaran belanja negara yang efektif, efisien dan akuntabel maka diperlukan penyusunan peraturan yang berorientasi pada pemberian kepercayaan pada eksekutif, konsep *let the managers manage but keep them accountable* harus dibangun untuk memberikan fleksibilitas dalam penggunaan anggaran.

ABSTRACT

The state budget in fiscal year 2009 totaled approximately Rp 1,000 quintillion with more or less the realization of Rp 937 quintillion is a significant amount of economic stimulus and development. Good management and accountability is necessary so that the realization of state spending can provide great benefits to people's lives. However, the implementation is not as expected, because of absorption and spending are not maximally and concentrated at the end of the fiscal year. The absorption are not maximally and slow cause the government public service to the people to be obstructed and function as instruments of fiscal policy, especially for the economic stimulus becomes ineffective.

There are many factors that cause the realization of central government spending has been slow and the absorption rate was not optimal. These factors can be barriers to non-judicial and juridical obstacles. Juridical obstacles suspected especially in disharmony of legislation in the field of implementation and disbursement of budget. The legislation is the Law No.17 on State Finance, Law No. 1 on the State Treasury, the Law No. 15 of 2004 concerning the Management Audit and State Financial Responsibility and other implementing regulations governing in the implementation of state spending. Therefore, the thesis research is focused on the problem why the implementation of state budget always cause juridical problem? and how to approach the law in an effort to efficiency, effectiveness, accountability and harmonization of legislation implementing the state budget?

From a normative study concluded the implementation of state budget always cause problems, especially in the case of disharmony juridical legislation because in preparing the legislation does not consider the effectiveness and efficiency of implementation of the formulation at the level of practice. The preparation of legislation in the state-level budget execution laws tend to compromise the thinking of the political elite, so that the foundation of philosophy, economic and sociological not a major consideration in the process of its formation.

Above it is the harmonization of legislation in the state budget implementation should be done with due regard to principles of law. To accelerate the absorption of the state budget an effective, efficient and accountable will require the preparation of regulations oriented on providing confidence in the executive, the concept of "let the managers manage but keep them accountable" must be built to provide flexibility in the use of the budget.

DAFTAR ISI

HALAMAN MUKA.....	i
PERNYATAAN ORISINILITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv-v
PUBLIKASI.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI	ix-xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. LATAR BELAKANG.....	1
2. POKOK PERMASALAHAN.....	15
3. TUJUAN PENELITIAN.....	15
4. KERANGKA KONSEP	15
5. METODE PENELITIAN.....	17
6. MANFAAT TEORITIS DAN PRAKTIS.....	20
7. SISTEMATIKA PENULISAN.....	20
BAB II KONSEPSI DASAR DAN HARMONISASI NORMA HUKUM ANGGARAN BELANJA NEGARA.....	23
1. KONSEPSI DASAR ANGGARAN BELANJA NEGARA.....	23
A. Pengertian Anggaran Negara.....	23
B. Filosofi Anggaran Belanja Negara.....	26
C. Politik Hukum Anggaran Belanja Negara.....	29
D. Siklus Anggaran Belanja Negara.....	31
E. Pengawasan Anggaran Belanja Negara.....	32
2. HARMONISASI NORMA HUKUM ANGGARAN BELANJA NEGARA.....	36
A. Sistem Hukum.....	36
B. Disharmoni Hukum dan Asas-Asas Penemuan Hukum.....	39
C. Metode Penafsiran Hukum.....	43
D. Hierarki Norma Hukum.....	47
E. Rumusan Ketentuan Anggaran Belanja Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	51
BAB III LANDASAN HUKUM DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA NEGARA	58
1. LANDASAN KONSTITUSI UUD 1945.....	58
2. UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA.....	62

3.	UNDANG-UNDANG NO.1 TAHUN 2004 TENTANG PERBENDAHARAAN NEGARA.....	69
4.	UNDANG-UNDANG NO.15 TAHUN 2004 TENTANG PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA	75
5.	UNDANG-UNDANG NO.41 TAHUN 2008 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN 2009.....	77
6.	KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 42 TAHUN 2002 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA JO. KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 72 TAHUN 2004 JO. PERATURAN PRESIDEN NO. 53 TAHUN 2010.....	79
7.	PERATURAN MENTERI KEUANGAN NOMOR 134/PMK.06/2005 TENTANG PEDOMAN PEMBAYARAN DALAM PELAKSANAAN APBN.....	82
8.	PERDIRJEN PERBENDAHARAAN NOMOR 66/PB/2005 TENTANG MEKANISME PELAKSANAAN PEMBAYARAN ATAS BEBAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA.....	85
9.	PENYUSUNAN RAPBN DAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN TEKNIS DI BIDANG PERBENDAHARAAN NEGARA	90
BAB IV	ANALISA HUKUM MENGENAI HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PELAKSANAAN ANGGARAN BELANJA NEGARA.....	94
1.	PENGERTIAN.....	94
2.	HARMONISASI VERTIKAL.....	95
A.	Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara	95
B.	Harmonisasi antara Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 Jo. Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 Jo. Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Pedoman pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN.....	99
C.	Harmonisasi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN dengan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 66 Tahun 2005 Tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN....	101
D.	Amanat Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Terkait Pembentukan Peraturan Pemerintah.....	103
E.	Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Terkait Revisi Anggaran Belanja Negara	104

3. HARMONISASI HORIZONTAL.....	109
A. Harmonisasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.....	109
B. Harmonisasi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.....	116
 BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	 123
1. KESIMPULAN.....	123
2. SARAN	124
 DAFTAR PUSTAKA.....	 126

DAFTAR TABEL

1. Tabel-1 prosentase perbandingan realisasi belanja sampai dengan bulan September tahun 2008 dan 2009.....	10
2. Tabel-2 Penyebab Disharmoni dan Asas Hukum.....	41
3. Tabel-3 Metode Intrepretasi.....	43
4. Tabel-4 Kontruksi Hukum.....	46
5. Tabel-5 Contoh Rincian Anggaran Belanja Pegawai	106
6. Tabel-6 Contoh Rincian Anggaran Belanja Barang.....	107

