

BAB I PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Anggaran negara adalah urat nadi bagi suatu negara dalam menjalankan pemerintahan. Pengertian anggaran (*budget*) menurut Robert D Lee, Jr dan Ronald W Johnson adalah “*A document or a collection of documents that refer to the financial condition of an organization (family, corporation, government), including information on revenues, expenditures, activities, and purposes or goals*”.¹ Terjemahan bebas pengertian anggaran tersebut adalah dokumen yang menunjukkan kondisi atau keadaan keuangan suatu organisasi (keluarga, perusahaan, pemerintah) yang menyajikan informasi mengenai pendapatan, pengeluaran, aktivitas dan tujuan yang hendak dicapai.

Di Indonesia anggaran negara setiap tahun disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)². APBN secara filosofi adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat sehingga penetapannya dilakukan setiap tahun dengan undang-undang. APBN pada dasarnya sebagai bentuk kepercayaan rakyat kepada pemerintah untuk mengelola keuangan negara sehingga pengelolaannya diharapkan dapat memenuhi syarat akuntabilitas (*accountability*), transparan (*transparency*), dan kewajaran (*fairness*). Hampir di semua negara yang berlandaskan hukum, ketentuan mengenai anggaran belanja negara ditetapkan dalam konstitusi. Di Indonesia ketentuan mengenai APBN

¹ Robert D. Lee, Jr and Ronald W. Johnson, *Public Budgeting System*, Second Edition, (Baltimore:University Park Press, 1978) hal. 11

² Di Indonesia format APBN beberapa kali mengalami perubahan. Pada masa orde baru format APBN dinamakan anggaran berimbang dan dinamis dengan salah satu ciri menempatkan pinjaman luar negeri pada pos penerimaan pembangunan, sedangkan pada masa orde reformasi format tersebut diubah dengan menempatkan pinjaman luar negeri sebagai pembiayaan atas defisit. Format APBN sekarang adalah meliputi penerimaan negara dan hibah yang terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan hibah, kemudian belanja negara yang terdiri dari belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah serta pembiayaan yang terdiri dari pembiayaan dalam negeri dan luar negeri. Persetujuan DPR atas APBN terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja pada belanja negara adalah klasifikasi sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan tentang Bagan Akun Standar yaitu PMK No.9 tahun 2007. Klasifikasi ini juga digunakan dalam pelaksanaan APBN termasuk mengikat apabila terjadi revisi dalam pelaksanaan APBN.

terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 yaitu:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja tahun yang lalu.³

APBN yang ditetapkan tiap tahun dengan undang undang mempunyai arti bahwa terdapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat atas rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pada Persetujuan DPR atas APBN yang diusulkan pemerintah pada dasarnya adalah *machtiging* bukan hanya sebagai *consent* dari DPR kepada Pemerintah.⁴ dalam hal ini presiden. *Machtiging* berarti menghendaki pertanggungjawaban pengelolaan APBN oleh presiden kepada pemberi mandat yaitu DPR.

APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti

³ Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 23 ayat (1) (2) (3)

⁴ Arifin P. Soeria Atmadja (a) , *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik dan Praktik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada ,2009) hal. 55

bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.⁵

Dalam penyusunan APBN terdapat tahapan dari proses perencanaan⁶ sampai dengan pertanggungjawaban yang dikenal dengan siklus APBN. Siklus APBN meliputi tahap perencanaan dalam bentuk RAPBN, pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN, pelaksanaan APBN, tahap pengawasan pelaksanaan APBN oleh instansi yang berwenang dan pertanggungjawaban APBN.⁷

Pelaksanaan APBN secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pelaksanaan APBN disamping sebagai pembiayaan operasional pemerintahan juga mempunyai implikasi penting terhadap perekonomian negara, mengingat fungsi APBN adalah sebagai sistem kebijakan fiskal negara. Kebijakan fiskal adalah kebijakan dalam hal penerimaan dan pengeluaran negara. Menurut Mari'e Muhammad kebijakan fiskal sebenarnya merupakan kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam APBN⁸

⁵ Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 tahun 2003, TLN No. 4287

⁶ Perencanaan APBN dimulai dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka makro ekonomi kepada DPR sebagai dasar acuan bagi kementerian/lembaga dalam mengusulkan usulan kegiatan atau rencana kerja yang selambat-lambatnya dilakukan pada pertengahan bulan Mei sebelum tahun anggaran berikutnya, rencana kerja dimaksud selanjutnya disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN, kemudian pada bulan Agustus usulan kegiatan hasil pembicaraan pendahuluan tersebut harus sudah selesai dikompilasi Kementerian Keuangan dan diajukan oleh pemerintah dalam bentuk RAPBN dan nota keuangan dilengkapi dengan dokumen-dokumen pendukungnya. Pembahasan RUU tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja.

⁷ Indonesia (c), *Nota Keuangan dan APBN 2009*

⁸ Mari'e Muhammad, *Kebijakan Fiskal pada Masa Krisis 1997*, dalam *Era Baru Kebijakan Fiskal*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2009) hal. 68

Peranan strategis kebijakan fiskal berimplikasi pada penentuan arah kebijakan fiskal yang memerlukan transparansi dan persetujuan dari berbagai pihak. Sebagai negara demokratis, hal tersebut dapat dimaklumi mengingat salah satu ciri pada negara demokrasi adalah adanya partisipasi dari masyarakat dalam penentuan kebijakan negara. Hal terpenting dari semuanya, adalah adanya perencanaan fiskal yang akurat, implementasi yang efisien dan efektif kemudian akuntabilitas dari aparat terkait dan adanya peran serta masyarakat .

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kebijakan pengelolaan keuangan negara dilaksanakan sesuai asas-asas yang baik dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas kesatuan yaitu asas yang menghendaki semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen, asas universalitas yaitu asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran, asas tahunan yaitu asas yang menghendaki adanya batasan masa berlaku anggaran untuk satu tahun tertentu dan asas spesialisitas yaitu asas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.⁹

Dalam pengelolaan keuangan negara sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 17 tahun 2003:

Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia , sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya 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, terlaksananya *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.¹⁰

⁹ Indonesia (d), *Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara*, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 LN Nomor 5 Tahun 2004 TLN Nomor 4355

¹⁰ Indonesia (b), *op cit*

Kemudian dalam penjelasan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara secara khusus mengatur mengenai kewenangan administratif (*ordonateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*):

Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara adalah pengelola keuangan dalam arti seutuhnya, yaitu berfungsi sekaligus sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan. Fungsi pengawasan keuangan di sini terbatas pada aspek *rechmatigheid* dan *wetmatigheid* dan hanya dilakukan pada saat terjadinya penerimaan atau pengeluaran, sehingga berbeda dengan fungsi *pre-audit* yang dilakukan oleh kementerian teknis atau *post-audit* yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional. Dengan demikian, dapat dijalankan salah satu prinsip pengendalian intern yang sangat penting dalam proses pelaksanaan anggaran, yaitu adanya pemisahan yang tegas antara pemegang kewenangan administratif (*ordonateur*) dan pemegang fungsi pembayaran (*comptable*). Penerapan pola pemisahan kewenangan tersebut, yang merupakan salah satu kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara, telah mengalami "deformasi" sehingga menjadi kurang efektif untuk mencegah dan/atau meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara. Oleh karena itu, penerapan pola pemisahan tersebut harus dilakukan secara konsisten.¹¹

Belanja negara dalam APBN terdiri dari belanja pemerintah pusat dan transfer ke daerah. Belanja pemerintah pusat meliputi belanja pegawai¹², belanja barang¹³, belanja modal¹⁴, pembayaran bunga utang¹⁵, subsidi¹⁶, hibah¹⁷, bantuan

¹¹ Indonesia (d) *op cit*

¹² Belanja pegawai adalah pengeluaran yang merupakan kompensasi terhadap pegawai baik dalam bentuk uang atau barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah dalam maupun luar negeri baik kepada pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.

¹³ Belanja barang adalah Pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan serta pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan. Belanja ini terdiri dari belanja barang dan jasa, belanja pemeliharaan dan belanja perjalanan dinas.

¹⁴ Belanja Modal adalah Pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu

sosial¹⁸, dan belanja lain-lain¹⁹. Transfer ke daerah terdiri dari dana perimbangan²⁰ dan dana otonomi khusus dan penyesuaian²¹. Dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, sedangkan dana otonomi khusus dan penyesuaian meliputi dana otonomi khusus dan dana penyesuaian. Selisih antara pendapatan negara dikurangi dengan belanja negara adalah surplus jika selisihnya positif, dan sebaliknya jika selisihnya negatif maka disebut defisit. Jika terdapat surplus maka dana tersebut akan menjadi dana cadangan atau tabungan bagi pemerintah dan jika defisit maka pemerintah harus mencari pembiayaan dari dalam atau luar negeri.

periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset Tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja bukan untuk dijual. Contohnya adalah pengadaan tanah, gedung dan bangunan, jaringan jalan dan irigasi, peralatan dan mesin maupun dalam bentuk fisik lainnya.

¹⁵ Pembayaran Bunga Utang adalah pengeluaran pemerintah untuk pembayaran bunga (*interest*) yang dilakukan atas kewajiban penggunaan pokok utang (*principal outstanding*) baik utang dalam maupun luar negeri yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman jangka pendek atau jangka panjang. Jenis belanja ini khusus digunakan dalam kegiatan dari Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan.

¹⁶ Subsidi adalah Pengeluaran atau alokasi anggaran yang diberikan pemerintah kepada perusahaan negara, lembaga pemerintah atau pihak ketiga lainnya yang memproduksi, menjual, mengekspor atau mengimpor barang dan jasa untuk memenuhi hajat hidup orang banyak agar harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Belanja ini antara lain digunakan untuk penyaluran subsidi kepada masyarakat melalui BUMN/BUMD dan perusahaan swasta. Jenis belanja ini khusus digunakan dalam kegiatan dari Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan

¹⁷ Hibah adalah Pengeluaran pemerintah berupa transfer dalam bentuk uang, barang atau jasa, bersifat tidak wajib yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan tidak mengikat serta tidak terus menerus kepada pemerintahan negara lain, pemerintah daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan serta organisasi internasional

¹⁸ Bantuan Sosial adalah Transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diberikan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan. Pengeluaran ini dalam bentuk uang/ barang atau jasa kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, bersifat tidak terus menerus dan selektif.

¹⁹ Belanja lain-lain adalah Pengeluaran/belanja pemerintah pusat yang sifat pengeluarannya tidak dapat diklasifikasikan ke dalam pos-pos pengeluaran diatas. Pengeluaran ini bersifat tidak biasa dan tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam, bencana sosial dan pengeluaran tidak terduga lainnya yang sangat diperlukan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintah

²⁰ Pengeluaran/alokasi anggaran untuk pemerintah daerah berupa dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah.

²¹ Pengeluaran/alokasi anggaran untuk pemerintah daerah berupa dana otonomi khusus dan dana penyesuaian yang ditujukan untuk keperluan pemerintah daerah

Bentuk pembiayaan dalam negeri terdiri dari pembiayaan perbankan dalam negeri dan pembiayaan non perbankan. Pembiayaan non perbankan meliputi privatisasi, penjualan aset program restrukturisasi perbankan dan surat utang negara. Pembiayaan luar negeri meliputi pinjaman proyek dan pinjaman program.

Belanja negara khususnya belanja modal dan belanja barang disamping sebagai instrumen kebijakan fiskal dan untuk membiayai operasional pemerintah pusat, juga mempunyai peranan dalam menyediakan fasilitas umum terutama dalam pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur yang diakomodir melalui belanja modal seperti belanja untuk pembangunan jalan, jembatan dan bangunan jaringan irigasi adalah salah satu bentuk nyata dari pemenuhan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dalam mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*).

Anggaran belanja negara yang pada tahun anggaran 2009 berjumlah kurang lebih sebesar 1.000 (seribu) triliun dengan realisasi kurang lebih sebesar 937 Triliun²² 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. Atas dasar itu maka fleksibilitas penggunaan anggaran belanja oleh eksekutif harus diberikan mengingat dinamika kondisi perekonomian, situasi global serta kondisi dan situasi masyarakat yang cepat berubah dan sulit diprediksi. Fleksibilitas tersebut seyogyanya dilandasi oleh peraturan perundang-undangan yang jelas dan adanya kepastian hukum bagi para pelaksana yang berkecimpung dalam pelaksanaan belanja negara sehingga pengelolaan belanja negara lebih efisien dan efektif.

Kebijakan belanja negara harus mempunyai komitmen utama dalam rangka menciptakan keadilan bagi masyarakat. Belanja negara pada dasarnya harus diarahkan pada peningkatan kualitas kehidupan rakyat bukan orientasi untuk melanggengkan kekuasaan. Belanja negara sepantasnya mengakomodir kebutuhan riil rakyat seperti pemenuhan kebutuhan pokok yaitu pangan, sandang dan papan dan kebutuhan kesehatan serta pendidikan rakyat. Belanja

²² Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Audited Tahun 2009

negara harus difokuskan pada pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan anggaran negara yang cenderung untuk memenuhi kalangan elite seperti kenaikan gaji pejabat negara dan anggota parlemen, penyediaan fasilitas kendaraan mewah bagi para pejabat, penyediaan dana studi banding yang tidak terarah, penyediaan dana kesejahteraan para elite penguasa adalah bertentangan dengan semangat kebijakan anggaran negara yang berkeadilan sosial dan melanggar esensi kedaulatan rakyat dalam persetujuan anggaran negara.²³

Begitu pentingnya belanja negara untuk kehidupan masyarakat, maka penyerapan anggaran belanja negara diharapkan dilaksanakan dengan cepat, efektif²⁴, efisien²⁵, transparan dan akuntabel²⁶. 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. Salah satu sumber pembiayaan belanja negara adalah pinjaman luar negeri yang mempunyai resiko bunga (*interest*), sehingga jika pemanfaatannya tidak maksimal, maka pinjaman luar negeri yang awalnya dimaksudkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi malahan menjadi beban bagi keuangan pemerintah.

Terdapat beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam efisiensi belanja publik. Prinsip-prinsip tersebut diantaranya adalah manfaat skala ekonomi dan

²³Dian Puji Simatupang, *Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, Bab dalam *Hukum Anggaran Negara*, FH UI 2007

²⁴ Efektif berfokus pada hasil yang diperoleh atau pencapaian suatu sesuai dengan hasil yang diinginkan, disarikan dari *websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983*

²⁵ Efisien berfokus penghematan pada waktu dan biaya yang diperlukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dalam ilmu ekonomi efisien berarti dengan menggunakan sumber daya ekonomi yang seminimal mungkin untuk dapat memperoleh hasil yang diinginkan. ,disarikan dari *websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983*

²⁶ Transparan berarti belanja negara dilaksanakan secara terbuka, jelas. Akuntabel dalam belanja negara berarti penggunaan anggaran belanja negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Disarikan dari *websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983*

pemeliharaan stabilitas ekonomi makro. Manfaat skala ekonomi adalah harus dipertimbangkan manfaat ekonomi yang diperoleh dibandingkan dengan biaya yang diperlukan untuk penyediaan pelayanan tersebut. Pemeliharaan stabilitas ekonomi makro adalah belanja publik diharapkan dapat menjadi stimulus perekonomian sehingga pada akhirnya akan memacu tingkat pertumbuhan ekonomi, namun demikian hendaknya belanja pemerintah tidak terlalu ekspansif karena akan menimbulkan defisit anggaran negara yang berlebihan.²⁷

Selama ini dalam pelaksanaan APBN khususnya untuk penyerapan anggaran belanja pemerintah pusat misalnya pada realisasi tahun 2009 berjalan lambat dan tingkat penyerapan tidak maksimal. Penyerapan anggaran yang berjalan lambat terutama dalam realisasi belanja modal. Berjalan lambat ditandai dengan penyerapan belanja tidak proporsional²⁸ dan selalu terkonsentrasi diakhir tahun. Tingkat penyerapan tidak maksimal ditandai dengan tingkat prosentase realisasi anggaran dibawah anggaran yang telah ditetapkan.

Penyerapan dana Belanja Pemerintah Pusat dalam APBN TA 2009 sampai dengan akhir September 2009 baru mencapai sekitar 55,09%. Rendahnya penyerapan belanja terutama disebabkan oleh masih minimnya belanja Kementerian Negara/Lembaga terutama pada belanja barang dan belanja modal. Penyerapan yang rendah terhadap kedua jenis belanja ini berimplikasi negatif pada perkembangan perekonomian dan penyediaan infrastruktur publik. Berikut ini disajikan dalam tabel 1 data realisasi penyerapan dana APBN TA 2009 sampai dengan akhir September 2009 dibandingkan dengan penyerapan dana APBN TA 2008 sampai dengan akhir September 2008²⁹. Realisasi tersebut

²⁷ Indonesia (e) , Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten /Kota , PP Nomor 38 Tahun 2007

²⁸ Proporsional berarti penyerapan anggaran relatif memenuhi jumlah prosentase yang hampir sama pada setiap bulan. Penyerapan yang proporsional sangat diharapkan karena berkaitan dengan beban yang ditanggung oleh kas negara, mengingat penerimaan kas negara baik penerimaan pajak maupun bukan pajak juga berjalan dengan proporsional. Penyerapan anggaran proporsional sebenarnya secara formal telah ada secara eksplisit dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) namun demikian banyak faktor yang mempengaruhi sehingga rencana pencairan dana tidak sesuai dengan rencana penarikan dalam DIPA.

²⁹<ftp://ftp1.perbendaharaan.go.id>, di unduh tanggal 3 Sept 2010

meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bantuan sosial dan belanja lain-lain.

Tabel 1
Tabel prosentase perbandingan realisasi belanja sampai dengan bulan
September tahun 2008 dan 2009

Jenis Belanja	Sampai Dengan September Tahun 2008	Sampai Dengan September Tahun 2009
Belanja Pegawai	74.17%	74,70 %
Belanja Barang	44.02%	51.16%
Belanja Modal	43.62%	51.01%
Belanja Bantuan Sosial	47.25%	48.14%
Belanja Lain-Lain	52.26%	40.27%

Dari tabel diatas dapat dilihat khususnya dalam belanja barang yang pada akhir september 2009 hanya mencapai 51,16 %, lebih baik jika dibandingkan dengan akhir september 2008 yang hanya mencapai 44,02 %. Belanja Modal pada akhir sepetember 2009 hanya mencapai 51, 01%, lebih baik dibandingkan dengan belanja modal pada akhir september 2008 yang hanya mencapai 43,62%.

Terdapat banyak faktor yang menyebabkan realisasi belanja pemerintah pusat berjalan lambat dan tingkat penyerapan tidak maksimal. Faktor-faktor tersebut bisa berupa hambatan non hukum dan hambatan hukum. Hambatan hukum ditenggarai terutama dalam kaitan belum harmonisnya peraturan perundang-undangan dalam bidang pelaksanaan dan pencairan dana APBN yaitu Undang-Undang No.17 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketidakharmisan peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan APBN terutama ketidakharmisan secara vertikal dan ketidakjelasan serta pertentangan

antara pasal-pasal dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2003. Rumusan yang tidak jelas dalam Undang-Undang No. 17 tahun 2003 pada Bab III tentang Penyusunan dan Penetapan APBN pasal 11 ayat (5) berbunyi "Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja" kemudian pada pasal 15 ayat (5) yang berbunyi "APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja"³⁰. Rumusan berikutnya adalah pada Bab VII tentang Pelaksanaan APBN dan APBD pasal 27 ayat (3) huruf c yang berbunyi:

Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja³¹

Bunyi pasal tersebut jika dicermati terdapat perbedaan mengenai rumusan rincian anggaran pada pasal 11, 15 dan pasal 27. Bunyi pasal 15 ayat (5) diatas berarti setiap ada pergeseran anggaran pada jenis belanja, harus mendapat persetujuan DPR. Dapat dibayangkan pada pelaksanaan APBN yang dinamis pergeseran dalam detail harus persetujuan DPR. Atas hal itu perlu reposisi kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif dalam kekuasaan hak budget, bagaimana sebenarnya posisi yang ideal yang dalam menjalankan hak budget.

Kritik terhadap rumusan mengenai pelaksanaan APBN dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 adalah pendapat Arifin P. Soeria Atmadja yang mengungkapkan:

Selain istilah pengguna yang dipakai dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, susunan anggaran pun telah diubah dan tidak dikenal lagi anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Berdasarkan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN yang disetujui terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program ,kegiatan dan jenis belanja, sedangkan belanja negara dirinci menurut organisasi,fungsi dan jenis belanja. Meskipun telah dilakukan perubahan susunan anggaran, penjelasan pasal 15 Undang-

³⁰Indonesia (b), *op cit.*

³¹ Indonesia (b), *ibid*

Undang Nomor 17 tahun 2003 ini tidak memberikan uraian lebih jauh atau cukup jelas. Padahal penjelasan ini penting mengingat perubahan susunan anggaran akan sangat berpengaruh pada sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara atau keuangan daerah, kecuali apabila bunyi pasal tersebut cukup jelas dan semua orang dapat memahami maksud dari pasal yang bersangkutan sehingga penjelasan pasal tidak diperlukan.³²

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disatu sisi memberikan hak penuh kepada DPR dalam pelaksanaan dan pengawasan APBN tetapi disisi lain telah mengakibatkan rendahnya efisiensi penyerapan APBN karena kurangnya fleksibilitas dalam pengelolaan APBN. Rumusan tersebut juga membuka celah terjadinya kolusi antara DPR, pemerintah dengan pelaku usaha atas proyek-proyek pemerintah. Beberapa kasus korupsi anggota DPR diantaranya diakibatkan oleh wewenang DPR dalam hak budget yang begitu rinci, sehingga disadari atau tidak, telah memancing DPR untuk masuk dalam penentuan tahap pelaksanaan APBN yang semestinya adalah wewenang eksekutif dalam hal ini pemerintah.

Fakta adanya korupsi yang potensial terjadi pada pembahasan APBN diungkapkan oleh penasehat Komisi Pemberantasan Korupsi, Abdullah Hehamahua bahwa hasil pengkajian terhadap penganggaran selalu terjadi kebocoran-kebocoran pada saat pembahasan, potensi korupsi tersebut terjadi karena kewenangan DPR dalam fungsi penganggaran sedemikian besar dan tanpa adanya transparansi akuntabilitas. Angka-angka yang dibahas secara rinci akan merangsang untuk melakukan tindakan korupsi.³³

Dari segi yuridis persetujuan DPR terhadap anggaran semestinya difokuskan pada kebijakan makro yang mendasari penetapan pos-pos dalam APBN dan mengawal agar kebijakan tersebut tetap mengedepankan kesejahteraan rakyat. Perlu ditekankan bahwa DPR adalah lembaga negara yang tugas dan kewenangannya adalah dalam domain hukum tata negara. Hal ini seperti diungkapkan oleh Dian Puji Simatupang:

³² Atmadja (a), *op. cit* hal. 214

³³ KPK: "Pembahasan APBN di DPR, Lahan Korupsi", <http://news.okezone.com> diunduh tanggal 12 Oktober 2010

Realitas dan skematisasi asumsi ekonomi yang diusulkan oleh pemerintah dalam RUU APBN membutuhkan pengujian berdasarkan legitimasinya oleh DPR. Dengan kata lain, DPR sebagai otorisator kebijakan anggaran negara harus mempunyai argumen dan postulat yang mampu menguji kadar kebenaran yang absah atas kebijakan anggaran yang diajukan oleh pemerintah melalui RUU APBN. Dengan kata lain, DPR tidak menguji atas angka-angka yang tercantum dalam RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah, tetapi dari segi yuridis, DPR harus menguji kembali latar belakang perhitungan dalam kebijakan anggaran negara yang disusun pemerintah dan menguji kesahihan prediksi pemerintah mengenai asumsi ekonomi APBN dan penetapan pos pendapatan dan belanja tertentu.³⁴

Atas permasalahan ini, perlu dilakukan penelitian yang mendalam bagaimana sebenarnya peraturan perundang-undangan dalam mengatur hubungan antara DPR dan Pemerintah terutama dalam fleksibilitas pelaksanaan anggaran belanja negara, juga melakukan penelitian terhadap peraturan yang lebih rendah dalam pelaksanaan APBN. Penelitian difokuskan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan APBN dengan perhatian pada upaya untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas penyerapan belanja negara. Harmonisasi berarti penyesuaian terutama dengan filosofi belanja negara menurut UUD 1945 sebagai aturan dasar negara dan sebagai sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Harmonisasi juga meliputi bagaimana pengaturan mengenai belanja negara menurut kajian hukum keuangan publik.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat hendaknya memenuhi kriteria proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang meliputi dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.³⁵ Hal

³⁴ Dian Puji Simatupang (a), "Kontruksi Yuridis Anggaran Pendidikan", Bab dalam *Hukum Anggaran Negara*, Depok: Fakultas Hukum UI, 2007

³⁵ Indonesia (f) , *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389

tersebut harus dipenuhi supaya peraturan perundang-undangan yang dibuat mempunyai kekuatan dalam mengatur masyarakat.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dibagi dalam tiga macam yaitu :

- a. Kekuatan berlaku yuridis yaitu apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan telah terpenuhi.
- b. Kekuatan berlaku sosiologis yaitu efektivitas atau hasil guna peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat. Kekuatan berlaku sosiologis dibagi dua yaitu menurut teori kekuatan dan teori pengakuan. Menurut teori kekuatan, hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila dipaksakan oleh penguasa terlepas hukum tersebut diterima atau ditolak oleh masyarakat. Sedangkan menurut teori pengakuan hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh masyarakat.
- c. Kekuatan berlaku filosofis yaitu apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai fositif yang tertinggi.³⁶

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya dalam hal pengaturan keuangan negara kiranya perlu dipertimbangkan keseimbangan antara keadilan dengan kajian hukum kontemporer mengenai pemikiran analisis ekonomi terhadap hukum. Idealnya peraturan perundang-undangan dapat mengarahkan pengelolaan keuangan negara kepada efisiensi dan efektivitas belanja negara. Menurut Nicholas Mercuro and Steven G. Medema, substansi teori pendekatan ekonomi terhadap hukum adalah apakah keadilan dapat dijumpai dalam efisiensi atau kewajaran (*efficiency* atau *fairness*)³⁷. Pemikiran ini perlu karena efisiensi adalah kajian utama bidang ekonomi, dan keadilan adalah kajian utama bidang hukum. Dalam pergaulan dunia yang semakin kompetitif dewasa ini, dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bukan saja dijiwai

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta 2005

³⁷ Sebagaimana dikutip Ade Maman Suherman, *Pengadaan Barang dan Jasa (Government Procurement) Perspektif Kompetensi, Kebijakan Ekonomi, dan Hukum Perdagangan Internasional*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2010) hal 17

oleh keadilan, tetapi juga memasukkan jiwa efisiensi terutama dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan APBN.

2. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas maka pokok permasalahannya adalah :

1. Mengapa dalam pelaksanaan anggaran belanja negara selalu menimbulkan masalah yuridis ?
2. Bagaimana pendekatan hukum dalam upaya efisiensi, efektivitas, akuntabilitas dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pelaksanaan anggaran belanja negara ?

3. TUJUAN PENELITIAN

Berkaitan dengan rumusan permasalahan, maka tujuan penelitian ini adalah :

A. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk kepentingan pengembangan ilmu hukum khususnya hukum keuangan negara. Sampai saat ini penelitian dan literatur yang membahas masalah keuangan negara masih jarang bahkan dapat dikatakan langka. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu acuan dalam khasanah ilmu hukum keuangan negara.

B. Tujuan Khusus

Secara khusus tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh data mengenai masalah yuridis apa saja dalam pelaksanaan anggaran belanja negara.
2. Untuk mengetahui pendekatan hukum yang dapat digunakan sebagai upaya efisiensi , efektivitas, akuntabilitas dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara.

4. KERANGKA KONSEP

Pengertian a sampai dengan f adalah pengertian menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yaitu:

- a. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Belanja Negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat Sebagaimana menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- e. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan negara.
- f. Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat. Rincian belanja negara menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial. Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain³⁸. Persetujuan DPR atas APBN terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja pada belanja negara secara lengkap tercantum pada peraturan pelaksanaan dibawah undang-undang yaitu Peraturan Menteri Keuangan tentang Bagan Akun Standar yaitu PMK No.91 tahun 2007. Klasifikasi ini juga digunakan dalam pelaksanaan APBN termasuk mengikat apabila terjadi revisi dalam pelaksanaan APBN.

³⁸ Indonesia (b), , *op cit*

- g. Peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.
- h. Penyerapan anggaran belanja adalah jumlah dari pagu belanja yang direalisasikan oleh pengguna anggaran belanja.
- i. Efisien dalam belanja negara berarti mampu mengerjakan atau menghasilkan sesuatu dengan tepat dan cermat dengan biaya yang relatif lebih kecil atau dengan anggaran belanja negara yang tersedia dan sesuai waktu yang telah ditetapkan.³⁹
- j. Efektif dalam belanja negara berarti bahwa hasil yang diperoleh sesuai dengan yang diinginkan dan mempunyai efek yang sesuai dengan tujuan adanya anggaran belanja negara.⁴⁰
- k. Akuntabel dalam belanja negara berarti penggunaan anggaran belanja negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan penggunaannya dapat dijelaskan/dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan.⁴¹

5. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Metode Penelitian

Metode penelitian yang yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu dengan dengan cara meneliti peraturan perundang-undangan terkait dan bahan-bahan pustaka. Penelitian dilakukan terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan APBN secara vertikal dan horisontal. Harmonisasi atau sinkronisasi secara vertikal adalah penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang ruang lingkupnya tidak sederajat tetapi mengatur masalah tertentu yang lingkupnya sama dalam hal ini adalah harmonisasi atau sinkronisasi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan

³⁹ Disarikan dari *Websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983*, hal 578

⁴⁰ *Ibid*, hal 577

⁴¹ *Ibid*, hal 13

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan peraturan pelaksanaan dibawahnya yang dibatasi pada 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, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2010 dan Perdirjen Perbendaharaan Nomor 66/Pb/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan pembayaran Atas Beban APBN.

Harmonisasi horisontal adalah harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang sederajat dalam pelaksanaan anggaran belanja negara dalam hal ini dibatasi pada harmonisasi antara Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

B. Tipologi Penelitian

Penelitian ini dipandang dari sifatnya adalah penelitian eksplanatoris, yaitu untuk menguji pengetahuan atau teori yang sudah ada mengenai pelaksanaan APBN. Dipandang dari bentuknya maka penelitian ini adalah preskriptif yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu. Dalam hal ini penelitian dilakukan untuk mendapatkan taraf harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan APBN sehingga dapat dicapai pelaksanaan belanja negara yang efisien, efektif dan akuntabel. Berdasarkan tujuannya, penelitian ini untuk identifikasi masalah dan penyelesaian masalah yang menghambat efisiensi pelaksanaan APBN. Berdasarkan penerapannya penelitian ini adalah penelitian berfokus masalah dalam pelaksanaan APBN khususnya dalam belanja negara.

C. Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data sekunder yang akan dipergunakan mempunyai lingkup yang luas meliputi surat pribadi, buku harian,

buku-buku, sampai pada dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah. Data sekunder dalam bidang hukum yang diteliti terbagi dalam:

1. Sumber primer yaitu norma dasar dan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Nomor 47 tahun 2003 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4287, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Lembaran Negara Nomor 5 Tahun 2004 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355, Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Lembaran Negara Nomor 66 Tahun 2004 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang APBN Tahun 2009 Lembaran Negara No. 171 Tambahan Lembaran No. 4920 serta peraturan lainnya dalam bidang pelaksanaan APBN dan yang berkaitan diantaranya Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan.
2. Sumber sekunder yang mencakup pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir yang mencakup buku, laporan penelitian, tesis, disertasi, majalah dalam bidang anggaran, pelaksanaan anggaran, kebijakan publik.
3. Sumber tersier yaitu mencakup penerbitan pemerintah mengenai kerangka kebijakan makro pemerintah, format APBN dan bahan acuan lainnya yang berhubungan dengan pelaksanaan APBN, *black law dictionary*, *websters new twentieth century dictionary*, abstrak dan sumber tersier lainnya

Jenis data tersebut digunakan untuk dijadikan dasar atau acuan atas penelitian terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara.

D. Metode Analisa

Penelitian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif dengan menggambarkan fakta, permasalahan, ketentuan tentang pelaksanaan belanja negara, kemudian diuji dengan acuan teori yang ada.

E. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen atau bahan pustaka pada beberapa perpustakaan seperti pada Perpustakaan Universitas Indonesia,

Perpustakaan Kementerian Keuangan dan Perpustakaan Nasional. Penelitian juga dilakukan terhadap laporan atau dokumen pada Kementerian Keuangan, pengumpulan artikel berkaitan dalam majalah atau surat kabar, pengumpulan artikel dalam jurnal ilmiah yang berkaitan dengan penelitian, dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan penelusuran internet

6. MANFAAT TEORITIS DAN PRAKTIS

A. Manfaat Teoritis

Penelitian tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara dalam tataran teoritis dan kajian akademis masih jarang bahkan bisa dikatakan langka. Penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam pengembangan ilmu hukum keuangan negara dan bahan referensi dalam kajian hukum kontemporer yang berusaha menggabungkan keadilan dan efisiensi. Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah perkembangan ilmu hukum khususnya hukum keuangan negara ke depan.

B. Manfaat Praktis

Dari sisi praktis, penelitian ini dapat digunakan untuk dijadikan referensi dalam regulasi kebijakan pelaksanaan anggaran belanja negara, khususnya oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan, Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan dan Kementerian / Lembaga Pemerintah dalam mewujudkan pengelolaan anggaran belanja pemerintah yang efisien, efektif, transparan, wajar dan akuntabel.

7. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang terdiri dari pendekatan metode penelitian, tipologi penelitian, jenis data, metode analisa, dan alat pengumpulan data, kemudian sub bab manfaat teoritis dan praktis, dan sub bab terakhir adalah sistematika penulisan.

Bab kedua mengenai uraian pendapat para ahli, doktrin dan landasan teori yang berhubungan dengan pelaksanaan anggaran belanja pemerintah. Landasan

teori yang dipergunakan diantaranya adalah teori dan pendapat dari Arifin P. Soeria Atmadja, Hans Kelsen, Rene Stourm dan Jesse Burkhead.

Bab ketiga akan membahas subyek penelitian, yaitu landasan hukum belanja negara, yaitu UUD 1945, Undang-Undang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan salah satu Undang-Undang APBN yaitu Undang –Undang Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2009, 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, PMK 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN dan Perdirjen Perbendaharaan Nomor 66/Pb/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan pembayaran Atas Beban APBN.

Bab keempat akan menganalisa harmonisasi vertikal dan horisontal peraturan perundang-undangan dalam belanja negara dimulai dari UUD 1945 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan salah satu Undang-Undang APBN yaitu Undang –Undang Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2009, 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, PMK 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran Dalam Pelaksanaan APBN, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 69 Tahun 2010 tentang Tata Cara Revisi Anggaran Tahun Anggaran 2010 dan Perdirjen Perbendaharaan Nomor 66/Pb/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran Atas Beban APBN. Analisis sejauh mana faktor yuridis tersebut berpengaruh kepada penyerapan anggaran belanja negara dan bagaimana pendekatan yang bisa digunakan dalam upaya harmonisasi peraturan

perundang-undangan supaya penyerapan belanja negara bisa berjalan efisien, efektif dan akuntabel.

Bab kelima merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang disajikan oleh penulis berdasarkan penelitian yang dilakukan.

