

BAB II

KONSEPSI DASAR DAN HARMONISASI NORMA HUKUM ANGGARAN BELANJA NEGARA

1. KONSEPSI DASAR ANGGARAN BELANJA NEGARA

Konsepsi dasar anggaran belanja negara adalah konsep yang menyangkut tentang penyusunan, penetapan, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawaban anggaran belanja negara. Anggaran belanja negara dalam hal ini adalah bagian tidak terpisahkan dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) secara utuh dan merupakan rencana belanja publik pemerintah.

A. Pengertian Anggaran Negara

Pengertian anggaran negara, menurut Rene Stourm *“The budget of the State is a document containing a preliminary approved plan of public revenues and expenditures”*.⁴² Dan menurut Goedhart anggaran negara ditinjau dari hukum tata negara adalah keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik, yang memberi kuasa kepada kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat-alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.⁴³

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pengertian anggaran negara merupakan bagian dari sistem hukum ketatanegaraan karena harus sesuai dengan konsepsi mengenai negara dan pemerintahan dari bangsa itu sendiri. Dalam perkembangan ilmu hukum, anggaran dapat dimaknai dalam tiga pendekatan seperti yang dikemukakan Arifin P. Soeria Atmadja,⁴⁴ yaitu:

- a. Anggaran negara dalam pengertian administratif

⁴² Rene Stourm, *The Budget*, (D. Appleton and Company Publisher, New York 1917), hal. 4

⁴³ DR. C Goedhart, *dalam naskah akademis RUU tentang Keuangan Negara* (terjemahan Ratmoko SH. Djambatan, Jakarta 1982)

⁴⁴ Arifin P. Soeria Atmadja seperti dikutip Dian Puji Simatupang dalam *“Anggaran Negara dan Keuangan Publik”*. Bab dalam *Hukum Administrasi Negara* (FH UI Depok 2007) hal 319

Pendekatan anggaran negara dalam pengertian administratif ini diuraikan P. Alons dimana “ raja sebagai pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal (*la conception partrimoniale de l'etat*) yang dapat bertindak sebagai pembuat, pelaksana, dan sekaligus pengawas dari anggaran negara yang dibuatnya”. Kondisi demikian disebabkan, “akibat logis dari pandangan atau sikap pada waktu itu yang menganggap anggaran negara merupakan masalah pribadi atau perseorangan semata-mata dari raja atau penguasa publik yang bersangkutan”. Pada masa itu belum ada suatu keharusan melakukan pemisahan kekayaan dalam bentuk kepunyaan private (*domaine prive*) maupun kekayaan negara (*domaine public*).⁴⁵ Dalam kondisi ini penerimaan dan pengeluaran negara disusun secara sebagian (*onvelledig*) dan sering tidak memiliki ciri berkala (*periodiciteit*).⁴⁶ Dalam pendekatan ini, anggaran negara semata-mata sebagai administrasi atau penatausahaan penerimaan dan pengeluaran saja.

b. Anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi

Pengertian anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi tidak terlepas dari gagasan Locke yang melahirkan konsepsi negara yang muncul dalam bentuk paham demokrasi yang diikuti secara bersamaan dengan lahirnya negara hukum. Dalam konsep Locke negara mempunyai kesetaraan dengan warga negara dalam hukum. Oleh sebab itu, dalam pemikiran Locke:

Apabila seseorang merasa dirugikan oleh perbuatan-perbuatan negara yang dianggapnya telah melanggar hukum atau mengurangi hak-haknya secara tidak sah, maka negara dapat dituntut dimuka pengadilan oleh orang-orang yang bersangkutan tadi.⁴⁷

Dari pemikiran Locke, dapat ditarik kesimpulan adalah sifat dan cara rakyat secara individu, kelompok atau keseluruhan mempunyai hak secara hukum yang

⁴⁵ Utrech , *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru 1956) hal .196

⁴⁶ Arifin P. Soeria Atmadja (b) , *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta:Gramedia , 1986) hal 11

⁴⁷ Gouw Giok Siong, seperti dikutip Dian Puji Simatupang, “Anggaran Negara dan Keuangan Publik” (Hukum Administasi Negara, FH UI 2007) hal 320

sama. Dengan kata lain , negara tidak lagi dapat maha kuasa terhadap rakyatnya. Konsep kebersamaan ini juga mendorong keterlibatan rakyat dalam proses politik dan hukum yang tidak dapat diabaikan.⁴⁸

Kemudian pendekatan anggaran negara dilihat dari sudut konstitusi adalah adanya pengaturan mengenai anggaran negara dalam konstitusi. Hampir diberbagai negara merdeka didunia masalah anggaran negara diatur dalam konstitusi negara bersangkutan, namun demikian tata cara dan prosedur penyusunan dan penetapannya berbeda antara satu negara dengan negara lain tergantung faktor hukum ketatanegaraan negara masing-masing. Hal tersebut seperti diungkapkan Arifin P. Soeria Atmadja bahwa:

Kesamaan pengaturan masalah APBN dalam konstitusi tidaklah berarti identik. Hal ini disebabkan karena perbedaan latar belakang sejarah, struktur kenegaraan, sistem pemerintahan dan kondisi sosial budaya negara tersebut. Beranjak dari faktor-faktor tersebut diatas, tidak mungkin kita memberi penafsiran yang sama terhadap setiap negara sekitar masalah APBN, hanya berdasarkan kesamaan salah satu faktor saja.⁴⁹

Di Indonesia pengaturan anggaran negara terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945.

- c. Pengertian anggaran negara ditinjau dari sudut undang-undang dan peraturan pelaksanaan

Pendekatan ini menitikberatkan pada pengertian anggaran yang diberikan oleh undang-undang sebagai peraturan turunan dari konstitusi. Di Indonesia pengertian anggaran negara menurut pendekatan ini terdapat dalam penjelasan Undang-Undang No. 17 tahun 2003 yaitu:

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan

⁴⁸ Dian Puji Simatupang (b), “Anggaran Negara dan Keuangan Publik” dalam *Hukum Administasi Negara*, (FH UI 2007) hal 320

⁴⁹ Arifin Soeria Atmadja (c), ”Beberapa Aspek Yuridis Hak Budget DPR-RI”, dalam *Hukum Anggaran Negara* (FH UI 200)

pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.⁵⁰

Sementara itu dalam kaitannya dengan anggaran negara dalam pelaksanaan undang-undang lebih dipandang sebagai obyek hubungan-hubungan hukum yang istimewa (*bijzondere rechtsbetrekking*) yang dapat memungkinkan para pejabat (otorisator, ordonator, dan bendaharawan) berdasarkan wewenangnya mengadakan pengeluaran, penerimaan negara, menguji kebenaran, memerintahkan pembebanannya, serta menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan anggaran negara, dan mempertanggungjawabkannya.⁵¹

Dari pengertian tersebut diatas, pengertian anggaran negara pada hakekatnya adalah pertama terdiri dari rencana penerimaan dan belanja publik. Kedua rencana tersebut adalah merupakan pemberian otorisasi atau persetujuan dari legislatif atau pemegang kedaulatan kepada eksekutif. Proses otorisasi ini sendiri pada dasarnya adalah proses politik, karena secara umum otorisasi anggaran belanja negara adalah hasil kesepakatan pemegang kekuasaan politik dan pemegang kekuasaan administrasi. Ketiga karena adanya otorisasi maka pelaksanaan anggaran belanja negara harus disertai pertanggungjawaban kepada yang memberikan otorisasi.

B. Filosofi Anggaran Belanja Negara

Anggaran belanja negara pada hakekatnya adalah kedaulatan, seperti diungkapkan oleh Rene Stourm:

*The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea: the idea of sovereignty.*⁵²

⁵⁰ Indonesia (b) *op cit*

⁵¹ Atmadja (b) *op cit* hal 20

⁵² Rene Stourm, *op cit* hal 6

Berdasarkan filosofi anggaran negara menurut Rene Stourm, seharusnya kebijakan anggaran negara adalah fokus terhadap kepentingan pemilik kedaulatan. Di Indonesia pemegang kedaulatan adalah rakyat seperti dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan hal itu maka anggaran belanja negara sepenuhnya merupakan pencerminan dari aspirasi rakyat, yang di Indonesia diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menurut Arifin P. Soeria Atmadja:

Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang, dan persetujuan ini dapat diberikan oleh DPR karena DPR memegang kedaulatan dibidang budget (*hak begrooting*), jadi persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*) dan bukan merupakan “consent DPR”.⁵³

Menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (asli) disebutkan bahwa:

Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 (asli) disebutkan :

Cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan fascisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan dewan perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya. Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pernerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya

⁵³ Atmadja (a), *Op cit* hal 55

sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lainlainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari pemikiran para pendiri Negara Indonesia jelas bahwa persetujuan DPR terhadap anggaran belanja negara adalah wujud dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat ini bagi Indonesia adalah hal yang sangat penting mengingat Negara Republik Indonesia adalah negara demokrasi.

Pengaturan pelaksanaan dibawah UUD 1945 dalam hal anggaran negara di Indonesia dibuat dalam bentuk undang-undang. Undang-undang disusun bersama oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Undang-undang dapat diartikan dari sisi *materiil* dan *formil*. Undang-undang dalam arti *materiil* adalah undang-undang yang merupakan keputusan dan ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum. Undang-undang dalam arti *formil* adalah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya disebut undang-undang. Jadi undang-undang dalam arti formil tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan "undang-undang" karena cara pembentukannya.⁵⁴

APBN pada dasarnya adalah perwujudan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan belanja pemerintah. APBN harus disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan baju hukumnya harus dengan undang-undang. Undang-undang APBN ditinjau dari adresat norma dan hal yang diatur, maka termasuk dalam norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*). Undang-undang APBN bukanlah undang-undang yang bersifat *materiil* tapi Undang-undang yang hanya bersifat *formil*. Dalam undang-undang APBN tidak terdapat pengaturan-pengaturan yang bersifat mengatur umum tetapi hanya berisi angka-angka perhitungan penerimaan dan pengeluaran saja yang angka tersebut mengikat sebatas lembaga negara atau lembaga pemerintah yang melaksanakan dan

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Liberty Yogyakarta) 1985 hal 87

mengelola APBN. Dalam hal ini Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan didepan sidang pleno Mahkamah Konstitusi pada bulan Pebruari 2006 :

Sifat hukum dari undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (*het rechtskarakter de begotringwet*) tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), melainkan hanya dapat dipandang sebagai undang-undang dalam arti formil (*wet in formelen zin*). Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara tidak memenuhi persyaratan yang dapat dikategorikan ke dalam undang-undang dalam arti materiil karena tidak bersifat mengikat umum, termasuk pemohon (PGRI dan kawan-kawan). Undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara hanya mengikat pemerintah dan aparat bagian-bagiannya sebagai penerima yang diberi otorisasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara tidak dapat dijadikan dasar gugatan atau keberatan karena dalam dirinya tidak mempunyai kekuatan hukum. Dikatakan dari penelitian yang diadakan terhadap undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, ternyata hanya memuat jumlah-jumlah penerimaan dan pengeluaran, serta saldo lebih atau kurang, dan sama sekali tidak mengandung materi muatan yang bersifat mengatur, dan hanya mengikat pemerintah berupa otorisasi anggaran dan pendapatan belanja negara.⁵⁵

Undang-undang APBN (UU APBN) mempunyai karakter tersendiri jika dibandingkan dengan pembentuk undang-undang lain. Pada undang-undang APBN fungsi DPR yang digunakan adalah fungsi anggaran sedangkan pada undang-undang Non-APBN fungsi yang digunakan adalah fungsi legislasi. Landasan hukum pembentukannya UU APBN adalah pasal 23 UUD 1945, sedangkan pada UU Non-APBN adalah pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dalam hal tidak disetujui jalan konstitusional UU-APBN adalah menggunakan anggaran tahun lalu, sedangkan UU Non APBN adalah RUU tidak dapat diajukan pada masa persidangan saat itu.

C. Politik Hukum Anggaran Belanja Negara

Hukum yang dibentuk oleh suatu negara pada hakekatnya tidak terlepas dari kristalisasi keinginan elite-elite politik pemegang kekuasaan. Hukum tidaklah steril dari subsistem kemasyarakatan, sehingga perkembangan hukum sangat

⁵⁵ Sebagaimana dikutip oleh Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (PT RajaGrafindo Persada, 2008), hal 109-110

dipengaruhi oleh perkembangan pemikiran politis masyarakat pada saat itu. Dalam hubungan kausalita antara politik dan hukum maka Moh. Mahfud MD menjelaskannya sebagai berikut:

Pertama, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum sebagai sub sistem kemasyarakatan berada pada posisi yang sederajat determinasinya seimbang antara satu dengan yang lain, karena meskipun hukum produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik tunduk pada aturan-aturan hukum.⁵⁶

Menurut Satjitto Rahardjo dalam hubungan tolak tarik antara politik dan hukum, maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada hukum. Sehingga jika harus berhadapan dengan politik, maka hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah.

Anggaran belanja disusun tidak terlepas dari pengaruh sistem politik suatu negara yang bersangkutan. Sistem politik mempunyai pengaruh signifikan dalam tata cara penyusunan sampai dengan pertanggungjawaban anggaran belanja negara. Undang-undang APBN adalah perwujudan dari politik hukum antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Dalam hal ini politik hukum anggaran dapat dipahami sebagai semua tindakan-tindakan kebijaksanaan untuk menetapkan dari jumlah dan susunan dari pengeluaran pemerintah dan untuk penetapan dari jumlah dan susunan dari alat-lat pembiayaan yang diperlukan untuk pengeluaran tersebut.⁵⁷

Dalam politik hukum anggaran belanja negara dikemukakan mengenai kebijakan makro strategis, tujuan yang hendak dicapai dan asumsi-asumsi makro perekonomian negara. Di Indonesia , politik hukum anggaran negara pada awal

⁵⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Pustaka LP3Es Indonesia, Jakarta 1998), hal.8

⁵⁷ Prawiraamidjaja, seperti dikutip Dian Puji Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis*, (Papas Sinar Sinanti, Jakarta 2005)

kemerdekaan dipengaruhi oleh orientasi nasionalistis sebagai faktor determinasi penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara.⁵⁸ Dalam Pada jaman Presiden Suharto, politik anggaran belanja menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Pada masa orde baru ini dapat dipahami alasan memilih pembangunan ekonomi sebagai sasaran utama programnya yang pelaksanaannya didukung oleh stabilitas nasional yang mantap, karena pada masa ini bangsa Indonesia baru terlepas dari carut marut politik orde lama yang puncaknya adalah pemberontakan 30 September Partai Komunis Indonesia.

Pada masa setelah reformasi 1998, pemikiran politik termasuk dalam hak budget cenderung pada pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat dimaklumi mengingat selama kurun waktu masa orde baru fungsi legislasi, budgeting dan pengawasan DPR terhadap pemerintah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

D. Siklus Anggaran Belanja Negara

Siklus yang dalam bahasa latin disebut *cyclus*, dalam bahasa yunani disebut dengan *kyklos* dan bahasa francis disebut dengan *cycle* menurut kamus webster dictionary adalah “*a period of time within which a round completed*”.⁵⁹ Menurut Jesse Burkhead

*the term “cyle”, however aptly emphasizes the periodicity of budgeting. It is of course true, as a cliché has it, that budgeting is a continuous process. Budget-making is not, or at least should not be an annual affair; attention the budget an budgetary formulation should influence the day to day decisions of managent at all levels. But the same time, this contiunity is marked by specific phases of cyclical character.*⁶⁰

Siklus anggaran belanja negara menurut Jesse Burkhead secara umum dapat dibedakan menjadi:

⁵⁸ Dian Puji Simatupang (c), *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis*, (Papas Sinar Sinanti, Jakarta 2005) hal 107

⁵⁹ Webster Dictionary, opcit hal 452

⁶⁰ Jesse Burkhead, *Government Bugeting*, (New York and Sons, Inc 1967)

- a. *executive preparation and submission*
- b. *legislative authorization*
- c. *execution*
- d. *audit*⁶¹

Siklus anggaran belanja negara ini sangat dipengaruhi oleh bentuk dan sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Pada negara yang menganut paham demokrasi dimana otorisasi ada pada kedaulatan rakyat, siklus anggaran negara belanja relatif sama. Di Indonesia penyusunan APBN terdapat tahapan dari proses perencanaan 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.⁶² Siklus APBN berakhir sampai dengan laporan pertanggungjawaban APBN berupa Laporan keuangan Pemerintah Pusat disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diundangkan.

E. Pengawasan Anggaran Belanja Negara

Mengacu pada Nota Keuangan dan APBN tahun 2009, pengawasan oleh instansi yang berwenang merupakan termasuk dalam siklus anggaran. Dalam hal pengawasan keuangan negara menurut M. Subagio dapat dibedakan menjadi:

a. Pengawasan dari segi obyeknya

Dari segi obyeknya pengawasan meliputi pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran negara.

- i. Pengawasan terhadap penerimaan negara yaitu dalam pengawasan terhadap pungutan jenis pajak, misalnya pengawasan fiskus terhadap wajib pajak.
- ii. Pengawasan terhadap pengeluaran/belanja negara dapat dilakukan pada waktu sebelum dilakukan belanja (proses perencanaan), sedang dilakukan belanja negara atau setelah dilakukan belanja. Pengawasan

⁶¹ Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, (New York and Sons, Inc 1967) hal 87

⁶² Indonesia (c), *op cit*

pada waktu perencanaan yaitu pada saat pengusulan kegiatan dan rencana kerja. Pengawasan pada saat melakukan pembayaran belanja negara, yaitu pertama pada saat otorisator/pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melakukan pengujian terhadap bukti tagihan dari pihak ketiga, kedua oleh ordonator yaitu dalam hal pengujian terhadap permintaan pembayaran yang diajukan oleh otorisator dan yang ketiga pengawasan yang dilakukan oleh bendahara umum negara/kuasa umum bendahara umum negara terhadap surat perintah membayar yang diajukan oleh satuan kerja sebagai pemegang kekuasaan administratif.

b. Pengawasan dari segi sifatnya

Dari sifatnya pengawasan dibedakan menjadi pengawasan preventif dan represif.

- i. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya pengeluaran dalam rangka menghindarkan kebocoran dan penghamburan. Pengawasan preventif dilakukan secara ketat, yaitu berdasarkan proyeksi keuntungan dari rencana belanja dengan menggunakan metode perbandingan antara besarnya biaya yang akan dikeluarkan dengan hasil manfaat yang akan diperoleh. (*cost benefit analysis*) dengan menggunakan kriteria standar biaya umum yang ditetapkan. Pengawasan preventif ini bisa dalam beberapa tahap yaitu :

Tahap 1

Pengawasan dilakukan pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran pada saat pengajuan rencana kerja dan usulan kegiatan sebelum disampaikan ke Menteri Keuangan.

Tahap 2

Pengawasan yang dilakukan dalam rangka penelitian oleh Kementerian Keuangan terhadap daftar usulan dari seluruh kementerian dan lembaga.

Tahap 3

Pengawasan preventif yang dilakukan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran (otorisator) terhadap tagihan yang diajukan oleh pihak ketiga. Pada tahap ini juga terdapat pengawasan preventif oleh pejabat penguji Surat Permintaan Pembayaran dari otorisator/pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran (ordonator) sebelum dilakukan permintaan pembayaran ke bendahara umum negara/kuasa bendahara umum negara.

Tahap 4

Pengawasan preventif yang dilakukan oleh bendahara umum negara/kuasa bendahara umum negara terhadap surat perintah membayar yang diajukan oleh satuan kerja. Sebelum diterbitkan surat perintah pencairan dana maka bendahara umum/kuasa bendahara umum berkewajiban untuk meneliti kelengkapan perintah pembayaran yang diterbitkan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran, menguji kebenaran perhitungan tagihan atas beban APBN yang tercantum dalam perintah pembayaran, menguji ketersediaan dana yang bersangkutan, memerintahkan pencairan dana sebagai dasar pengeluaran negara, menolak pencairan dana, apabila perintah pembayaran yang diterbitkan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Pengawasan yang dilakukan adalah dari sisi *rechtmatigheid* dan *wetmatigheid*.

- ii. Pengawasan represif merupakan kelanjutan dari mata rantai pengawasan preventif, sehingga dengan dilakukannya pelaksanaan represif maka lengkaplah pelaksanaan pengawasan keuangan negara. Pengawasan represif ini dapat dibedakan lagi menjadi pengawasan represif pasif dan represif aktif. Pengawasan represif pasif (*surpeace control*) hanya bersifat meneliti dan mengevaluasi terhadap dokumen-dokumen pertanggungjawaban yang dikirimkan oleh bendahara atau pejabat yang menguasai aktivitas keuangan negara. Jarak antara pengawas dan obyek pengawasan berjauhan sehingga sering disebut pengawasan jarak jauh. Pengawasan represif aktif yaitu pengawasan

yang dilakukan secara *face to face* antara pejabat yang mengawasi dan pejabat yang diawasi dan bersifat secara keseluruhan terhadap aktivitas operasional keuangan negara.

c. Pengawasan dari segi ruang lingkup

Dari segi ruang lingkup pengawasan terdiri dari pengawasan intern dan ekstern.

- i. Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan dalam tubuh suatu organisasi eksekutif yang dilakukan oleh pengawas yang juga berasal dari intern organisasi eksekutif. Pengawasan intern ini bisa dibagi menjadi pengawasan intern dalam arti sempit dan pengawasan intern dalam arti luas. Dalam arti sempit yaitu misalnya pengawasan yang dilakukan oleh kepala kantor terhadap bendahara, Kanwil Perbendaharaan mengawasi pencairan dana belanja negara oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) dan pengawasan oleh inspektorat jenderal. Dalam arti luas yaitu pemeriksaan intern yang tidak dilakukan dalam satu hierarki organisasi. Pengawasan ini misalnya pengawasan yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan aparat pengawas internal pemerintah yang bertanggung jawab kepada presiden.
- ii. Pengawasan ekstern yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pemeriksa eksternal diluar eksekutif. Pelaksanaan pengawasan ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam melakukan pengawasan oleh pengawas eksternal dalam hal ini Badan Pemeriksa Keuangan hendaknya mematuhi kaidah-kaidah atau norma-norma pengawasan, norma tersebut adalah:

- a. Obyektif yaitu bebas dan tidak memihak. Pengawasan harus didasarkan pada unsur-unsur riil dan faktual
- b. Murni dalam arti pengawasan tidak dicemari oleh unsur-unsur yang subyektif.
- c. Pengawasan harus terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah
- d. Mandiri, dalam arti bukan merupakan bagian dari suatu badan pemerintah

- e. Wajar dan tidak berlebihan dalam arti pengawasan bukan untuk mencari-cari kesalahan akan tetapi untuk memahami apa yang salah dan menentukan kebijaksanaan perbaikannya.
- f. Ada tindak lanjut sebagai konsekuensi hasil pengawasan⁶³

2. HARMONISASI NORMA HUKUM ANGGARAN BELANJA NEGARA

Harmonisasi norma hukum anggaran belanja negara adalah upaya penyelarasan peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara.

A. Sistem Hukum

Definisi sistem menurut Black's Law Dictionary adalah "*orderly combination or arrangement, as of particulars, parts, or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*". Menurut Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong menjadi bagian yang kecil untuk kemudian digabungkan kembali menjadi gambar yang utuh seperti semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri atau lepas dari bagian yang lain, tetapi bagian-bagian tersebut saling kait-mengkait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti diluar kesatuan itu. Didalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kotradikasi, jika terdapat konflik maka akan segera diselesaikan oleh dan didalam sistem itu sendiri.⁶⁴

Sistem hukum dapat dibedakan menjadi tiga komponen yaitu (1) struktur hukum, (2) substansi hukum dan (3) budaya hukum. Menurut Lawrence M. Friedman yang dimaksud dengan struktur sistem hukum adalah:

⁶³ M. Subagio , *Hukum Keuangan Negara RI*. (Rajawali Pers Jakarta 1991) rangkuman hal 94 - 107

⁶⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum (suatu Pendahuluan)*, edisi 3 yogyakarta: liberty, 1991, hal. 102-103 sebagaimana dikutip oleh Sidharta Bab dalam buku narasi Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia, Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia kerjasama dengan Mitra Pesisir/Coastal Resources Management Project II Hal 12.

...its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole... The structure of a legal system consists of elements of this kinds: the number and size of court; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way is a kind of cross section of the legal system? a kind of still photograph, which freezes the action.⁶⁵

Dalam pengelolaan belanja negara, misalnya struktur hukum disini berupa lembaga-lembaga negara atau pemerintahan yang ruang lingkup tugasnya terkait dengan pelaksanaan anggaran belanja negara. Didalam lembaga itu bekerja para aparatur negara dan pemerintahan yang menjadi tulang punggung bekerjanya sistem pengelolaan belanja negara. Keberadaan lembaga pemerintahan dan lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Departemen Keuangan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Badan Pemeriksa Keuangan, Kejaksaan dan Pengadilan merupakan contoh kongkret dari struktur hukum pelaksanaan belanja negara.

Komponen kedua dari sistem hukum adalah substansi hukum, yaitu... *the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system.*⁶⁶ Definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih dari sekedar stelsel norma formal (*formele normenstelsel*). Tidak hanya norma hukum saja, tetapi juga termasuk dalam substansi hukum adalah pola-pola perilaku sosial dan etika sosial seperti halnya asas-asas kebenaran dan keadilan. Jadi, yang disebut komponen substansi hukum adalah semua asas dan norma yang dijadikan acuan oleh masyarakat dan pemerintah.⁶⁷ Dalam pengelolaan anggaran belanja negara ,

⁶⁵ Lawrence M. Friedman, seperti dikutip Sidharta, *ibid* hal 12

⁶⁶ Lawrence M. Friedman, seperti dikutip, Sidharta, *ibid* hal 13

⁶⁷ Sidharta, *narasi Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia, Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia kerjasama dengan Mitra Pesisir/Coastal Resources Management Project II Hal 13.

misalnya substansi hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, namun bukan itu saja, asas-asas hukum yang tertulis maupun tidak tertulis juga termasuk dalam kriteria ini.

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yang oleh friedman dinyatakan sebagai berikut:

*....people's attitudes toward law and legal system? their belief, values, ideas, and expectations... the legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? A dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.*⁶⁸

Dari pendapat diatas budaya hukum berarti kesadaran masyarakat dalam mentaati hukum. Tanpa budaya hukum, sistem hukum menjadi tidak berdaya, seperti halnya ikan mati dalam keranjang, bukan seperti ikan yang berenang di lautan. Dalam konteks budaya hukum ini termasuk kesadaran hukum dari seluruh subjek-subjek hukum dari suatu masyarakat secara keseluruhan. Sebagai contoh dalam hal pelaksanaan belanja negara untuk program nasional pemberdayaan masyarakat, semua pihak yang terkait baik Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sebagai kantor yang melakukan pencairan dana, Pemerintah Daerah, fasilitator dan masyarakat setempat harus patuh terhadap peraturan dalam pelaksanaan program tersebut. Dengan kesadaran hukum seluruh elemen masyarakat, sistem hukum menjadi hidup dan mempunyai manfaat bagi masyarakat.

Tiga komponen sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman mempunyai kemiripan dengan pendapat dari Kess Schuit. Menurut Kess Schuit sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu dengan batasan yang jelas dan saling berkaitan. Ketiga unsur tersebut adalah turan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Bagi para sosiolog hukum, masih ada unsur lain dalam sistem hukum yaitu unsur operasional dan unsur aktual. Unsur operasional terdiri dari keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum, yang termasuk didalamnya adalah juga para pengemban jabatan,

⁶⁸ Lawrence M. Friedman, seperti dikutip Sidharta *op cit*

yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga. Unsur aktual adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan kongkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para penguasa jabatan maupun dari para warga masyarakat yang didalamnya terdapat sistem hukum itu.

Demikianlah, jika berbicara tentang sistem hukum di Indonesia, dapat dilihat sebagai kumpulan dari ketiga komponen tersebut diatas. Kita tidak mungkin berbicara tentang sistem hukum Indonesia tanpa mengaitkan ketiganya sekaligus. Penelitian tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan lebih menekankan pada penelitian substansi hukumnya, namun pemaknaan terhadap isi peraturan tidak mungkin terlepas dari konteks siapa yang menafsirkan isi peraturan tersebut dan lingkungan tempat si penafsir itu berada. Hal itu semua menentukan sudut pandang yang bersangkutan dalam memaknai suatu substansi hukum.⁶⁹

B. Disharmoni hukum dan Asas-Asas Penemuan Hukum

Disharmoni hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Menurut L.M Gandhi terjadinya disharmoni hukum dapat terletak di pusat legislasi umum atau norma umum, misalnya perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang.⁷⁰ Dalam pengamatan dalam praktek LM Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni yaitu :

1. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif.
2. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan

⁶⁹ Sidharta, *ibid* hal 14

⁷⁰ L.M Gandhi, *Harmonisasi hukum menuju hukum responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta 14 Oktober 1995) hal 13

- bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran mahkamah agung.
 5. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan.
 6. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah.
 7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu.
 8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.⁷¹

Asas-asas penemuan hukum diperlukan dalam melakukan penelitian terhadap harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini perlu dibedakan antara asas-asas yang terkait dengan prosedur harmonisasi dengan asas-asas yang berhubungan dengan materi peraturan perundang-undangan yang diteliti. Contoh asas yang terkait dengan prosedur harmonisasi adalah asas *lex superior derogat legi inferior*, yaitu peraturan yang hierarkinya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah, sedangkan asas yang terkait dengan materi peraturan perundang-undangan adalah asas *good governance* yaitu asas pengelolaan pemerintahan yang baik.

Menurut Sidharta pada saat melakukan penelitian harmonisasi, dapat terjadi beberapa kemungkinan yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi dalam sistem hukum yaitu:

- a. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan undang-undang.
- b. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.
- c. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.

⁷¹ LM. Gandhi, *Ibid* hal 14

- d. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, misalnya ketentuan pasal 1 bertentangan dengan ketentuan pasal 15 dari satu undang-undang yang sama.
- e. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, misalnya antara undang-undang dan putusan hakim atau antara undang-undang dan kebiasaan.⁷²

Disharmoni biasanya terjadi dalam tataran normatif, norma atau kaidah adalah peraturan yang memiliki rumusan yang jelas untuk dijadikan pedoman perilaku. Terdapat peraturan yang lebih abstrak dari norma yaitu asas, dan diatas asas terdapat aturan yang paling abstrak yaitu nilai. Jika disusun hierarkis, maka asas sebenarnya lebih tinggi kedudukannya dari norma. Atas dasar hal itu maka jika terjadi disharmoni antara norma-norma hukum, solusi penyelesaiannya adalah dengan menerapkan asas-asas hukum.⁷³

Apabila kelima inkonsistensi diatas disusun secara tabel, akan muncul beberapa asas sebagai instrumen penyelesaiannya yaitu⁷⁴:

Tabel 2
Tabel Penyebab Disharmoni dan Asas Hukum

No.	Penyebab Disharmoni	Asas Hukum	Pengertian Asas Hukum	Tercantum Dalam
1.	Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan	<i>Lex superior derogat lege inferiori</i>	Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengesampingkan peraturan yang lebih rendah	Pasal 7 ayat (5) Undang-undang No. 10 tahun 2004

⁷² Sidharta, *ibid* hal 62

⁷³ Sidharta, *ibid* hal 63

⁷⁴ Sidharta, *ibid* hal 64

	undang-undang			
2.	Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.	<i>Lex posterior derogat lege priori</i>	Peraturan yang lebih belakangan akan mengesampingkan peraturan yang sebelumnya	Doktrin
3.	Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya	<i>Lex specialis derogat lege generalis</i>	Peraturan yang lebih khusus cakupannya mengesampingkan peraturan yang lebih umum	Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
4.	Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, misalnya ketentuan pasal 1 bertentangan dengan ketentuan pasal 15 dari satu undang-undang yang sama.	<i>Lex posterior derogat lege priori</i>	Peraturan yang lebih belakangan akan mengesampingkan peraturan yang sebelumnya	Doktrin Berarti pasal 15 akan mengesampingkan pasal 1
5.a	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara undang-undang dan putusan hakim	<i>Res judicata pro veritate habetur</i>	Putusan hakim harus dianggap benar sekalipun bertentangan dengan undang-undang sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya	Doktrin
5.b	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara undang-undang yang bersifat memaksa dan kebiasaan	<i>Lex dura sed tamen scripta</i>	Undang-undang tidak dapat diganggu gugat Pasal 15 AB (<i>Algemene Bepalingen van Wetgeving voor indonesie</i>)	Legalitas

5c.	Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara undang-undang yang bersifat mengatur dan kebiasaan	<i>Die Normative Kraft des faktischen</i>	Perbuatan yang berulang-ulang akan memberi kekuatan berlaku normatif.	Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004
-----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------

C. Metode Penafsiran Hukum

Secara umum dikenal dua jenis metode penafsiran hukum yaitu metode interpretasi dan metode konstruksi. Menurut Burght dan Winkeman, dimasa lalu memang telah diperjuangkan suatu pedoman yang kaku pada pemilihan metode-metode interpretasi, namun berlawanan dengan harapan itu, yang akhirnya diperoleh sekadar petunjuk yang kabur. Hal ini karena sulit memperoleh pemahaman tentang motif-motif sesungguhnya dari hakim dalam mengambil keputusan karena yang terlihat hanya argumen yang dikemukakan secara eksplisit dalam kamusnya.⁷⁵

Metode interpretasi yang dikenal dalam kegiatan penemuan hukum disajikan dalam tabel berikut:⁷⁶

Tabel 3
Tabel Metode Interpretasi

No	Metode Interpretasi	Keterangan
1.	Gramatikal (obyektif)	Penafsiran menurut bahasa, antara lain dengan melihat definisi leksikalnya. Contoh istilah "pesisir" diartikan sebagai tanah datar berpasir di pantai (di tepi laut). (lihat W.J.S Poerwadarminta, Kamus Umum bahasa Indonesia)
2.	Otentik	Penafsiran menurut batasan yang dicantumkan dalam peraturan itu sendiri, yang biasanya diletakkan dalam bagian penjelasan (<i>memorie van</i>

⁷⁵Gr van der brught dan J.D.C Winkelman, *Penyelesaian Kasus*, terjemahan B. Arief Sidharta, jurnal pro justitia, tahun XII no.1, Januari 1994, hal 44, seperti dikutip sidharta ibid hal 65

⁷⁶ Sidharta, *ibid* hal 66

		<i>toelichting</i>), rumusan ketentuan umumnya, maupun dalam salah satu rumusan pasal lainnya. Contoh semua kata "lingkungan hidup" yang ada dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup harus ditafsirkan sesuai dengan bunyi pasal 1 butir 1 UU tersebut., yaitu kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain
3.	Teleologis (Sosiologis)	Penafsiran berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Seringkali tujuan kemasyarakatan ini dimaknai secara fragmatis. contoh istilah "dikuasai oleh negara" dalam pasal 33 UUD 1945 ditafsirkan bahwa negara tidak lagi harus memonopoli sendiri pengelolaannya (fungsi <i>besturen/beheren</i>). Pemerintah sebagai representasi negara cukup mengatur dan mengawasi (fungsi <i>regelen</i> dan <i>toezichhouden</i>). Oleh sebab itu, untuk sumber daya air yang notabene menguasai hajat hidup orang banyak, tidak perlu diusahakan oleh badan usaha milik negara/daerah. Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha (pasal 9 UU Nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air).
4.	Sistematis (Logis)	Penafsiran yang mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya. Contoh: ketentuan tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam pasal 31-33 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ditafsirkan sejalan dengan ketentuan UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
5.	Historis (Subyektif)	Penafsiran dengan menyimak latar belakang sejarah hukum atau sejarah perumusan suatu ketentuan tertentu (sejarah undang-undang) Contoh: kata-kata "hukum agraria merupakan pelaksanaan dari Manifesto Politik Republik Indonesia" dalam konsiderans UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, harus ditafsirkan menurut pemikiran Presiden Soekarno dalam pidatonya tanggal 17 Agustus 1960. Ia menyatakan pada waktu itu bahwa negara harus mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah disemua wilayah kedaulatan bangsa

		dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong royong.
6.	Komparatif	Penafsiran dengan cara memperbandingkan peraturan pada suatu sistem hukum dengan peraturan yang ada pada sistem hukum lain. Sistem hukum lain yang dimaksud disini dapat saja peraturan hukum negara lain. Contoh: Rumusan "wilayah pesisir" ditafsirkan mengikuti definisi <i>US Coastal Zone Management Act of 1972</i> , yang mengartikannya sebagai perairan pesisir (termasuk tanah dibawahnya) dan pantai disebelahnya (termasuk air didalamnya) yang secara kuat saling mempengaruhi, kearah laut sampai dengan yurisdiksi negara bagian dan kearah darat sampai tempat yang perlu untuk pengendalian pemanfaatan yang berpengaruh langsung terhadap perairan pesisir.
7	Futuristik (Antisipatif)	Penafsiran dengan mengacu pada rumusan dalam rancangan undang-undang atau rumusan yang dicita-citakan (<i>ius constituendum</i>). Contoh rumusan "wilayah pesisir" ditafsirkan sebagai "Kawasan peralihan yang menghubungkan ekosistem darat dan laut, yang sangat rentan terhadap perubahan akibat aktivitas manusia di darat dan di laut, secara geografis kearah darat sepadan sejauh pasang tertinggi dan kearah laut sejauh pengaruh dari darat, seperti air sungai, sedimen dan pencemaran dari darat." menurut pasal 1 butir 3 RUU pengelolaan wilayah pesisir. Apabila RUU ini sudah diundangkan, maka penafsirannya tidak dapat lagi dikatakan futuristik.
8.	Restriktif	Penafsiran dengan membatasi cakupan suatu ketentuan. Contoh: istilah "menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup" dalam pasal 1 butir 25 undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, hanya ditafsirkan sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup.
9.	Ekstensif	Penafsiran dengan memperluas cakupan suatu ketentuan, contoh istilah "menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup" dalam pasal 1 butir 25 undang-undang nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ditafsirkan secara luas mencakup semua menteri yang bidang tugasnya bersinggungan langsung

		dengan lingkungan hidup, yaitu Menteri Negara Lingkungan Hidup dan menteri-menteri teknis terkait pada kabinet tersebut (contoh Menteri Kehutanan, Menteri Pertambangan, Menteri Pertanian, Menteri Kelautan dan Perikanan).
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Batas antara metode interpretasi dengan kontruksi dalam beberapa hal demikian tipis, interpretasi ekstensif dan analogi sama-sama terkesan memperluas rumusan norma, namun demikian garis batas kedua metode tersebut dapat ditarik dengan tegas. Menurut Moeljatno perbedaannya terkait dengan gradasi semata. Interpretasi ekstensif masih berpegang pada aturan yang ada, sementara pada analogi, peristiwa yang menjadi persoalan tidak dapat dimasukkan kedalam aturan yang ada, meskipun diyakini bahwa peristiwa itu seharusnya juga diatur atau dijadikan peristiwa hukum. Berikut ini disajikan tabel jenis metode kontruksi dalam penafsiran hukum⁷⁷ :

Tabel 4
Tabel Kontruksi Hukum

No	Nama Kontruksi	Keterangan
1.	Analogi	Pengkontruksian dengan cara mengabstraksikan prinsip satu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan "seolah-olah" memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa kongkret yang belum ada pengaturannya. Contoh: Pasal 1576 KUH Perdata menyatakan jual beli tidak memutuskan hubungan sewa menyewa . bagaimana dengan hibah? Apakah hibah juga memutuskan hubungan sewa-menyewa. Mengingat tidak ada aturan tentang hibah ini, maka pasal 1576 KUH Perdata ini dikonstruksikan secara analogi, sehingga berlaku ketentuan penghibahan pun tidak memutuskan sewa-menyewa
2.	Penghalusan Hukum (Penyempitan Hukum)	Pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan "seolah-olah" mempersempit keberlakuannya pada suatu peristiwa kongkret

⁷⁷ Sidharta, *ibid* hal 70

		<p>yang belum ada pengaturannya. Biasanya, jika diterapkan sepenuhnya akan memunculkan ketidakadilan. Contoh : pasal 1365 mengatur tentang kewajiban memberikan ganti rugi kepada korban atas kesalahan yang diperbuat dalam hal terjadi <i>onrechmatigedaad</i>.</p> <p>Bagaimana jika si korban juga mempunyai andil atas kesalahan sehingga menimbulkan kerugian itu? Mengingat hal itu tidak diatur, maka prinsip pasal 1365 dapat dikonstruksikan menjadi ketentuan baru bahwa si korban juga berhak mendapat ganti rugi, tetapi tidak penuh. Metode penemuan hukum yang sama dapat diterapkan untuk memaknai isi pasal 34 UU Nomor 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup.</p>
3.	A Contrario	<p>Pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada suatu peristiwa kongkret yang belum ada pengaturannya. Contoh: menurut pasal 38 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, pada kawasan hutan lindung dilarang dilakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Bagaimana jika bukan pertambangan terbuka? Undang-Undang ternyata tidak secara eksplisit menyatakannya. Dengan <i>argumentum a contrario</i> dapat saja disimpulkan bahwa karena tidak diatur, berarti kawasan hutan lindung dapat dilakukan penambangan asalkan tidak dengan pola pertambangan terbuka.</p>

D. Hierarki Norma Hukum

Dalam analisis harmonisasi peraturan perundang-undangan digunakan beberapa teori diantaranya adalah teori dari Hans Kelsen yang dikenal dengan *stufentheorie*. Menurut Hans Kelsen (1881-1973), pemuka kaum *positivism* bahwa hukum itu adalah peraturan perundang-undangan yang tertulis. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan *Stufentheorie* mengenai jenjang norma hukum, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih

rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).⁷⁸

Norma dasar adalah norma yang ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan merupakan gantungan bagi norma-norma yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre supposed*. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, jika norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada dibawahnya.⁷⁹

Dalam kaitannya dengan struktur norma dan struktur lembaga Benyamin Azkin mengemukakan bahwa pembentukkan norma hukum publik berbeda dengan pembentukkan norma hukum private. Apabila dilihat dari struktur norma maka hukum publik itu berada diatas hukum private, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institutional Structure*) maka lembaga-lembaga negara terletak diatas masyarakat. Dalam hal pembentukkannya norma-norma hukum publik yang dibuat oleh lembaga negara mempunyai kedudukan yang lebih tinggi (supra struktur) dibandingkan dengan norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat (infra struktur). Atas hal ini seyogyanya pembentukkan norma hukum publik harus lebih berhati-hati, sebab norma hukum publik harus dapat memenuhi kehendak masyarakat.⁸⁰ Disamping itu demi kepastian hukum, suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang lainnya dan suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan baik yang diatas, maupun dengan peraturan yang disampingnya. Indonesia sebagai negara *Civil Law* menekankan hukum itu pada peraturan perundang-undangan, bukan pada keputusan hakim seperti negara-negara *Common Law* (Inggris dan Amerika Serikat).⁸¹

⁷⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1945 hal 113 seperti dikutip Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius 2007), hal 41

⁷⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan-Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius 2007) hal 41-42

⁸⁰ Maria Farida Indrati, *ibid* hal 43

⁸¹ Erman Rajagukguk, "Juicial Review Peraturan Menteri: Penerapan Stufentheorie Hans Kelsen", www.ermanhukum.com diunduh tanggal 8 agustus 2010

Salah satu norma hukum publik adalah undang-undang. Menurut Rousseau tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan para warganegaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan dan kehendak rakyat.⁸²

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 November 2004. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 adalah:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam penjelasan pasal 7 dinyatakan bahwa Ayat (1) “Cukup jelas”, Ayat (2) Huruf b “Cukup jelas”. Huruf c “Cukup jelas”.Ayat (3) “Cukup jelas”. Sedangkan ayat-ayat lainnya diberi penjelasan sebagai berikut:

⁸² Maria Farida Indrati, *op cit* hal 119-120

Ayat (2) Huruf a

Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Ayat (4)

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ayat (5)

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸³

Ketentuan pada pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 menempatkan undang-undang pada hierarki kedua setelah UUD 1945. Dalam pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dibutuhkan peraturan pelaksanaan (*verordung*) dan peraturan otonom (*autonome satzung*). Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Menurut Van Wijk/Konijnenbelt atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa tersendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contohnya adalah UUD 1945 dalam pasal 22 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pengganti Undang-Undang jika terjadi hal ihwal kegentingan memaksa.⁸⁴

⁸³ Indonesia (f)

⁸⁴ Maria Farida Indrati, *op cit* hal 55

Kewenangan delegasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Kewenangan delegasi bersifat sementara dan hanya dapat dilaksanakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. Contoh kewenangan delegasi adalah pasal 146 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan "untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah."⁸⁵

E. Rumusan Ketentuan Anggaran Belanja Negara dalam Peraturan Perundang-undangan

Rumusan ketentuan anggaran belanja negara dalam peraturan perundang-undangan hendaknya memperhatikan filosofi dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik. Disamping itu dalam peraturan perundang-undangan anggaran belanja karena menyangkut dengan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik, harus pula dipertimbangkan fleksibilitas, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas penggunaan anggaran belanja. Pertimbangan ini penting, supaya hukum tidak menjadi hambatan dalam penyerapan anggaran belanja.

Dalam otorisasi anggaran belanja negara hendaknya diperhatikan fleksibilitas penggunaannya mengingat kondisi perekonomian yang sangat dinamis. Menurut Jesse Burkhead:

Economics condition and some program condition inevitably change over time. The ability of a budget execution system to cope with these changes depends in large measure on the way in which budget authorizations are written by the legislature. First of all, to ensure flexibility the budget authorization must be permissive, not mandatory. That is, it must extend the authority to incur obligations and to make expenditures, but not require that they be made. This means that legislative intent must be expressed in program term, not alone in financial terms, and there must be accompanying

⁸⁵ Maria Farida Indrati, *ibid* hal 56

*authority for the executive to modify financial arrangements in the interests of program. Second, the unit voting must be broad. Lump sum appropriations can give the executive the freedom to choose among the objects of expenditure in accordance with changing conditions.*⁸⁶

Asas pembentukkan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukkan peraturan perundang-undangan yang baik. Menurut A. Hamid S. Attamimi asas pembentukkan peraturan perundang-undangan yang patut adalah

- a. Cita hukum Indonesia
- b. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi
- c. Asas-asas lainnya⁸⁷

I.C Van Der Vlies dalam bukunya *het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* membagi asas-asas dalam pembentukkan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material . asas-asas Formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*)

Asas-asas material meliputi :

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*)
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kemmaarheid*)
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijheids beginsel*)
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechs bedeling*)⁸⁸

⁸⁶ Jesse Burkhead, *op cit* , hal. 345

⁸⁷ Maria Farida Indrati, *ibid* hal 254

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja sebuah peraturan perundang-undangan harus mengandung landasan :

- a. Landasan filosofi yaitu landasan yang merupakan latar belakang substansi pemikiran pada peraturan perundang-undangan yang dibuat.
- b. Landasan ilmu pengetahuan (*het dekken der kennis*), yaitu peraturan perundang-undangan disusun dengan memperhatikan sistematika dan pengetahuan yang cukup terhadap substansi yang diatur.
- c. Landasan pemikiran ekonomis yaitu substansi peraturan perundang-undangan hendaknya disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Menghindari pengulangan atau pertentangan antar pasal (*Wiederspruchlos*). Landasan ini menghendaki bahwa pasal-pasal dalam sebuah peraturan perundang-undangan sedapat mungkin pasal-pasalnya tidak diulang-ulang dan tidak bertentangan dengan pasal lainnya baik dalam satu peraturan perundang-undangan maupun dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
- e. Cakupan rumusan undang-undang harus bersifat menyeluruh (*het dekken van de rechtsstof*)
- f. Harus mengandung estetika bahasa (*taal aestetica*), landasan ini menghendaki penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kaidah-kaidah bahasa hukum yang benar.
- g. Bermanfaat sesuai dengan tujuannya (*doelmatig*), landasan ini menghendaki bahwa setiap kata dalam peraturan perundang-undangan mempunyai manfaat dan efektif dalam menjalankan misi ketentuan yang tertuang didalamnya.⁸⁹

Menurut Erman Rajagukguk suatu peraturan perundang-undangan sedikitnya memiliki tiga unsur Pertama, peraturan tersebut harus dapat mengikat secara hukum. Isinya harus merespon kebutuhan masyarakat yang sebenarnya, dan dimana perlu mencerminkan opini publik yang ada atau yang sedang berkembang. Peraturan tersebut harus berdasarkan data atau analisis yang cukup

⁸⁸ I.C Van der Vlies, seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati, *ibid* hal 253-254

⁸⁹ Atmadja (a) hal 194-217

dan bisa dirubah kalau itu dikehendaki. Peraturan tersebut, pelengkap satu dengan yang lainnya dengan harmonis.

Unsur kedua, proses yang tepat, melalui mana peraturan tersebut dibuat dan dilaksanakan dalam praktek. Pengalaman menunjukkan, proses pembuatan dan penerapannya itu berhasil tergantung sejauh mana ia tidak rumit atau sewenang-wenang, dibuat berdasarkan konsultasi dengan mereka yang akan terkena peraturan tersebut dan realistis dalam penyandarannya kepada lembaga atau institusi yang telah ada. Sederhana dalam prosedur, transparan dalam proses hukum, partisipasi dari masyarakat (*stake holder*) untuk siapa peraturan tersebut dibuat dan akuntabilitas dari pejabat publik yang terlibat dalam penyusunannya. Hal-hal tersebut diatas menambah legitimasi dari peraturan tersebut dan melahirkan kepercayaan masyarakat kepada kerangka hukum secara keseluruhan.

Unsur ketiga dari peraturan sebagai kerangka hukum yang dikehendaki, terdiri dari berfungsinya dengan baik institusi publik, yang dilengkapi oleh staf yang mendapat pelatihan dengan baik, transparan dan bertanggung jawab, kepada masyarakat, terikat dan setia kepada peraturan, dan menerapkan peraturan tersebut tidak sewenang-wenang dan korup. Adanya pelayanan yang jujur dan efisien, disertai dengan seperangkat peraturan untuk sektor financial dan kebutuhan publik khususnya, akan menjamin penerapan secara tepat peraturan perundang-undangan.⁹⁰

Ketentuan pelaksanaan anggaran belanja negara setiap tahun ditetapkan melalui Undang-Undang APBN. Skala prioritas dalam penyusunan anggaran negara sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah pada saat itu. Namun demikian penyusunan anggaran hendaknya memperhatikan syarat kualitatif sebagai anggaran belanja negara yang mengemban amanah rakyat. Menurut Rene Stourm, dalam penyusunan anggaran belanja negara:

Simpliftcation of Terms: It is necessary, therefore, to dwell only on the more essential of these qualities. In our opinion, two of them contain all the others:

⁹⁰ Erman Rajagukguk, "Peranan Legislator Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan", Key-note Speech disampaikan pada Legal Drafting Course bagi anggota DPRD; diselenggarakan oleh "Badan Kemitraan Ventura" Universitas Indonesia, Jakarta 11-12 Maret 2005. www.ermanhukum.com diunduh 8 agustus 2010

- a. *The budgets must describe in extenso all the operations relating to revenues and expenditures, clearly and frankly.*
- b. *The budgets must estimate revenues and expenditures as exactly [reliably] as possible.*

The first of the two rules is called universality [comprehensiveness] ; the second one accuracy [reliability]. These two rules appear to include all the others. If a budget shall furnish a universal [comprehensive] list of revenues and expenditures for the coming fiscal period, and, if it shall add to every item of this list an estimate, as exact [reliable] as possible, such a budget would seem to fulfill its function to the fullest extent.⁹¹

Dari pendapat diatas menghendaki bahwa anggaran negara harus disusun berdasarkan konsep universal dan akurat. Universal artinya anggaran negara harus mencakup semua pengeluaran dan penerimaan negara sehingga tidak terdapat istilah dana *non budgeter* dalam penerimaan dan pengeluaran anggaran negara. Akurat artinya anggaran disusun dengan andal memperhatikan asumsi-asumsi makro dan disusun berdasarkan fungsi-fungsi.

Menurut Soedarmin (1976) asas-asas dalam proses anggaran terdiri dari asas terbuka, asas berkala dan asas fleksibilitas.

- a. Asas Terbuka (*Openbaar*) yaitu asas yang timbul secara logis dari fungsi hukum dan tata negara anggaran dalam negara demokratis. Asas ini berlaku baik bagi pembahasan dan penetapan anggaran dan perhitungan-perhitungan anggaran oleh parlemen maupun hasil pemeriksaannya oleh lembaga yang bebas dari pengaruh eksekutif. Asas ini jelas kepentingannya bertalian dengan penilaian diluar parlemen mengenai aspek-aspek ekonomis kebijakan pemerintah.
- b. Asas berkala (*periodiciteit*) yaitu asas yang bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Pengawasan oleh parlemen dan publik mengenai kebijakan pemerintah menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda dari satu dengan yang lainnya dan umumnya adalah satu tahun, yang dikenal dengan “tahun anggaran”

⁹¹ Rene Stourm, *ibid* hal 144

- c. Asas Fleksibilitas yang terbagi dalam fleksibilitas legislatif, fleksibilitas administratif dan fleksibilitas tertanam. Fleksibilitas legislatif menghendaki kemungkinan adanya “anggaran tambahan” atau adanya “ Undang-Undang Regularisasi”. Fleksibilitas administratif menghendaki kemungkinan pemindahan dari satu pos anggaran ke pos anggaran yang lain. Fleksibilitas tertanam tidak termasuk bilangan teknik anggaran yang sesungguhnya melainkan merupakan teknik penyusunan perundang-undangan yang diselaraskan dengan tujuan konjungtur.

Pada tahun 1935 Sundelson dalam bukunya “*budgetary principles*” setelah melakukan review terhadap anggaran Inggris mengemukakan empat prinsip dalam penyusunan anggaran:

Relation between the budgetary system and the fiscal activities of the political unit consist of comprehensiveness and exclusiveness; treatment by the budgetary mechanism of the factors included in the sytem consist of unity, spesification, annuality and accuracy; form and tecniques for presentation of the budget contens, consist of clarity and publicity. Comprehensivness requires that the budget should embrace all of the financial activity of a government., that there should be no extrabudgetary fund of finance outside the control of the budgetary process. Exclusiveness means the budget should deal only with fiancial matters, not with substantive legislation. Unity requires that the budget be presented in gross terms, that is total revenues and total expenditures should be set forth. Not net revenues and net expenditures. Annuallity requires that budgets be presented each year and that they cover only one fiscal year. Accurarcy means that the revenues and expenditures should be correctly, although concervatively, estimated. Clarity and publicity are self explanatory.⁹²

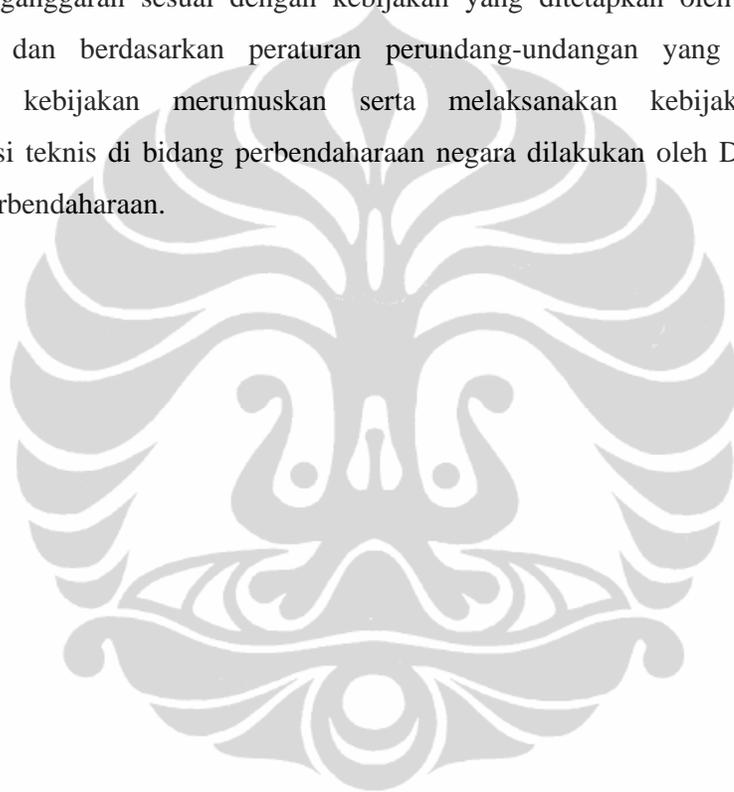
Penyusunan dan pelaksanaan anggaran belanja negara hendaknya ditunjuk lembaga pemerintah yang khusus menangani perbendaharaan negara. Menurut Rene Stourm :

The treasurers general, in each departement direct the service of special collectors and of collectors for whom they are responsible ; they bring together the revenues, shift the funds of the Treasury, and disburse the

⁹² Jesse Burkead, *ibid* hal 107

*public expenditures Here are four distinct functions: 1. Management of the service of collecting direct taxes; 2. centralization of public revenues; 3. shifting of the funds of The Treasury; 4. disbursement of public expenditures.*⁹³

Di Indonesia penyusunan Rencana APBN dilaksanakan oleh Menteri Keuangan, yaitu melalui Direktorat Jenderal Anggaran yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang penganggaran sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kebijakan merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perbendaharaan negara dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan.



⁹³ Rene Stourm, *ibid* hal. 454